

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL E URBANIZAÇÃO NA AMAZÔNIA: O CASO DE BELÉM (PA)

LAND TENURE REGULARIZATION, SOCIO-ENVIRONMENTAL JUSTICE, AND URBANIZATION IN THE AMAZON: THE CASE OF BELÉM (PA)

Artigo recebido em: 30/1/2026

Artigo aceito em: 30/4/2026

Lélio Costa da Silva*

*Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, Pará, Brasil

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/0677451359191066>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-4055-4976>

leliocs@hotmail.com

Christian Nunes da Silva*

*Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, Pará, Brasil

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/4284396736118279>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7753-5394>

cnunes@ufpa.br

The authors declare that there is no conflict of interest

Resumo

O presente artigo analisa a regularização fundiária na Amazônia urbana, com foco na cidade de Belém (PA), articulando as dimensões da informalidade fundiária, da vulnerabilidade socioambiental e da justiça territorial. Parte-se da hipótese de que a irregularidade fundiária não constitui uma anomalia, mas um elemento estrutural da produção do espaço urbano amazônico. Metodologicamente, adota-se uma abordagem qualitativa, de natureza teórico-analítica, baseada na revisão crítica da literatura e na análise multitemporal de imagens de satélite (1977, 1998 e 2014), associada à leitura territorial de bairros representativos. Os resultados indicam que a urbanização de Belém ocorreu de forma predominantemente auto-organizada, com consolidação de territórios informais em áreas ambientalmente frágeis, revelando a precedência da ocupação sobre a regulação estatal. Evidencia-se, ainda, que a regularização fundiária, especialmente por meio da REURB, apresenta limites quando dissociada de políticas integradas de infraestrutura e requalificação ambiental, podendo inclusive reforçar dinâmicas de valorização e exclusão. Conclui-se que a efetivação do direito à cidade na Amazônia exige uma abordagem sistêmica, capaz de articular segurança jurídica, justiça socioambiental e planejamento territorial adaptado às especificidades ecológicas regionais.

Abstract

This article analyzes land tenure regularization in the urban Amazon, focusing on the city of Belém (PA), by articulating the dimensions of land informality, socio-environmental vulnerability, and territorial justice. It is based on the hypothesis that land tenure irregularity does not constitute an anomaly, but rather a structural element in the production of urban space in the Amazon. Methodologically, a qualitative, theoretical-analytical approach is adopted, grounded in a critical review of the literature and a multitemporal analysis of satellite imagery (1977, 1998, and 2014), combined with a territorial reading of representative neighborhoods. The results indicate that the urbanization of Belém occurred predominantly in a self-organized manner, with the consolidation of informal settlements in environmentally fragile areas, revealing the precedence of occupation over state regulation. It is further demonstrated that land tenure regularization, particularly through REURB, presents significant limitations when dissociated from integrated policies of infrastructure provision and environmental upgrading, potentially reinforcing dynamics of land valorization and exclusion. It is concluded that the realization of the right to the city in the Amazon requires a systemic approach capable of articulating legal security, socio-environmental justice, and territorial planning adapted to regional ecological specificities.

Palavras-chave: Regularização Fundiária. Amazônia Urbana. Justiça Territorial. REURB. Belém.

Keywords: Land Tenure Regularization. Urban Amazon. Territorial Justice. REURB. Belém.

1 INTRODUÇÃO

A questão fundiária no Brasil constitui um dos principais eixos estruturantes das desigualdades socioespaciais, historicamente marcada pela concentração da terra, pela exclusão territorial e pela seletividade jurídica (Leivas, 1977). No contexto amazônico, essas dinâmicas assumem maior complexidade em função da presença de ecossistemas frágeis, da coexistência de regimes jurídicos distintos e da urbanização sobre áreas de várzea e margens fluviais, onde as relações entre sociedade e natureza se configuram de forma indissociável (Soares, 2021).

Nesse cenário, a noção de justiça territorial na Amazônia urbana emerge como princípio estruturante das políticas públicas, capaz de articular redistribuição, reconhecimento e sustentabilidade (Cruz, 2013; Lima, 2015). Essa perspectiva compreende o território como um espaço de disputa, cooperação e construção social, no qual o direito à cidade se realiza de forma plena apenas quando incorpora o direito ao ambiente socialmente produzido (Rocha, 2020). Em Belém, essa discussão ganha contornos específicos, uma vez que a ecologia e a urbanização se entrelaçam nas práticas cotidianas e nos usos do território (Costa *et al.*, 2021).

A justiça territorial, nesse sentido, implica repensar o papel do Estado e suas formas de intervenção no espaço geográfico (Cruz, 2013; Lima, 2015). Não se trata apenas de distribuir bens e serviços, mas de reconhecer as territorialidades existentes e garantir que a ação pública respeite as formas sociais de apropriação da terra e da natureza, em busca de uma verdadeira aprendizagem territorial (Rocha, 2016). Na Amazônia, onde o urbano e o fluvial se interpenetram (Soares, 2021; Rocha *et al.*, 2024; Silva Jr. *et al.*, 2025), o território constitui um conjunto de relações simbólicas, ecológicas e socioprodutivas, exigindo que a política urbana seja concebida como uma ecopolítica, orientada pela articulação entre direito à moradia, acesso à água e equilíbrio ambiental.

Em Belém, a expansão urbana ocorreu, em grande medida, à margem do planejamento estatal, sendo conduzida por processos de autoconstrução e ocupação

espontânea (Sombra *et al.*, 2018). Como resultado, consolidou-se um padrão de urbanização caracterizado pela informalidade fundiária, pela precariedade de infraestrutura e pela elevada vulnerabilidade socioambiental (Rocha *et al.*, 2023). Esse quadro evidencia ausência histórica de políticas públicas estruturantes, e a própria existência de um modelo de produção do espaço no qual a informalidade não representa uma exceção, mas um elemento constitutivo da dinâmica urbana (Maricato, 2002; Santos, 2004).

Diante desse contexto, o presente artigo busca responder à seguinte questão: em que medida a regularização fundiária contribui para a promoção da justiça socioambiental em territórios urbanos marcados pela informalidade estrutural? Parte-se da hipótese de que a informalidade não constitui um desvio, mas um mecanismo estruturante da produção do espaço urbano, exigindo abordagens integradas que articulem dimensões jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais.

O objetivo do estudo é analisar criticamente a regularização fundiária na cidade de Belém, articulando análise empírica, leitura territorial e debate teórico, com ênfase na proposta da REURB-Inominada e nos desafios da governança territorial na Amazônia urbana. Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza teórico-analítica, baseada na revisão crítica da literatura e na análise multitemporal de imagens de satélite (1977, 1998 e 2014), associada à leitura territorial de bairros representativos. Essa estratégia permite identificar padrões de expansão urbana, adensamento, ocupação de áreas ambientalmente sensíveis e transformação funcional do território ao longo do tempo. Como limitação, destaca-se a predominância da análise qualitativa, sem aprofundamento estatístico, o que não compromete a robustez interpretativa dos resultados, mas indica possibilidades para pesquisas futuras.

2 REURB-INOMINADA E A PRODUÇÃO SOCIOAMBIENTAL DO ESPAÇO URBANO EM BELÉM: ANÁLISE MULTITEMPORAL E JUSTIÇA TERRITORIAL

A cidade, enquanto ecossistema político, expressa os conflitos de poder que definem a apropriação dos recursos e do espaço geográfico (Lefebvre, 2008). No caso belenense, os conflitos fundiários e ambientais revelam a persistência de um modelo urbano excludente, sustentado pela lógica da mercantilização da terra (Mendes, 2022). A

REURB-Inominada, ao promover uma abordagem integrada, oferece a possibilidade de subverter essa lógica, transformando a regularização em instrumento de redistribuição territorial e de reconstrução do pacto urbano.

Essa concepção de cidade como ecossistema político é central para compreender a interdependência entre natureza e sociedade. Em Belém, os rios, as marés e as várzeas não devem ser obstáculos ao urbanismo, mas elementos vitais que moldam sua estrutura e sua identidade e ignorar essas dimensões é perpetuar um modelo de cidade hostil à sua própria geografia (Guimarães Sobrinho *et al.*, 2022). A REURB-Inominada, ao articular a regularização com o manejo ecológico e a participação comunitária, propõe um caminho alternativo, no qual o urbano se reconcilia com a natureza (Hianes *et al.*, 2023), e o território torna-se meio de redistribuição de oportunidades e de poder.

Essa transformação não ocorre sem resistência. A mercantilização do solo urbano continua sendo uma das forças hegemônicas da política territorial brasileira e a busca por justiça territorial, nesse contexto, implica enfrentar interesses consolidados e redefinir as prioridades do planejamento urbano (Maricato, 2002). Significa substituir a lógica da valorização fundiária pela lógica da equidade territorial, na qual o valor do solo é medido não por sua rentabilidade, mas por sua contribuição ao bem-estar coletivo e à sustentabilidade ecológica (Rolim *et al.*, 2024).

Os limites da REURB como política pública residem na sua execução fragmentada e na ausência de um marco regulatório que assegure integração entre as esferas federativas. Contudo, suas potencialidades são expressivas e ela pode funcionar como eixo articulador entre políticas de habitação, meio ambiente e desenvolvimento urbano, promovendo uma visão sistêmica dos usos do território e essa integração é particularmente urgente, dado que a vulnerabilidade socioambiental é o elemento que melhor revela a injustiça territorial (Acselrard, 2010; Lima, 2015).

A fragmentação institucional entre ministérios, secretarias e órgãos ambientais reflete a ausência de uma política nacional coerente de governança territorial. A inconclusão até os dias correntes da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) o demonstra (Alves, 2023). A REURB, embora inovadora em sua concepção, ainda opera dentro de marcos administrativos rígidos e desarticulados e superar essa limitação requer a criação de sistemas intergovernamentais de gestão fundiária e ambiental, com plataformas unificadas de dados, protocolos técnicos e fontes

permanentes de financiamento. A experiência de Belém pode servir como laboratório para a construção desse novo modelo federativo de governança.

As potencialidades da REURB-Inominada se amplificam quando associadas a mecanismos de participação e controle social, como os Conselhos territoriais, fóruns de comunidades e observatórios urbanos que podem assegurar que as decisões sobre o uso do solo reflitam as prioridades da população, e é essa integração entre as esferas de governo e a sociedade civil que se torna condição para transformar a regularização em política estruturante de Estado. Na Amazônia, onde os desafios territoriais são também desafios climáticos, essa integração é urgente.

Esse horizonte normativo redefine a própria noção de desenvolvimento, deslocando-a do eixo econômico para o eixo ético-ecológico (Mitschein *et al.*, 2023). O desenvolvimento urbano não pode ser medido apenas pelo crescimento físico da cidade, mas pela capacidade de promover coesão social, equilíbrio ambiental e justiça espacial (Vasconcellos Sobrinho *et al.*, 2009). Em vez de “crescer”, a cidade amazônica precisa aprender a “sustentar-se”, reconhecendo seus limites ecológicos e a diversidade de suas territorialidades.

Esse é o desafio civilizatório que a REURB-Inominada pode ajudar a enfrentar e a construir uma cidade que caiba dentro de seus rios, suas florestas e sua gente. Assim, a justiça territorial e ecológica aponta para a emergência de uma nova racionalidade urbana, uma racionalidade do cuidado, da convivência e da corresponsabilidade. Em Belém, essa racionalidade pode se materializar na convergência entre planejamento técnico e sabedoria popular, entre direito e ecologia, entre Estado e comunidade.

Essa evolução, quando interpretada à luz do marco teórico da produção do espaço, da governança fundiária e da justiça socioambiental, destaca elementos estruturantes da urbanização de Belém. Primeiro, evidencia-se que a informalidade não constitui um desvio, mas o próprio motor de expansão urbana, produzindo territórios onde legalidade e legitimidade se sobrepõem de forma tensa. Segundo, demonstra-se a fragmentação histórica da governança fundiária, marcada pela ausência de articulação entre União, Estado e Município, pela indefinição de competências e pela descontinuidade das políticas de regularização. Terceiro, revela-se a crescente vulnerabilidade ambiental dos bairros, especialmente aqueles situados em áreas de várzea ou próximas a rios e canais, cujo processo de adensamento agravou riscos socioambientais, como alagamentos, insalubridade, poluição hídrica e precariedade infraestrutural.

A integração entre as análises cartográficas e o conteúdo teórico sobre regularização fundiária indica que a REURB, especialmente em sua vertente de interesse social (REURB-S), emerge como instrumento necessário, porém insuficiente se não articulado a uma governança ambientalmente orientada. Os mapas deixam evidente que a cidade real antecede e supera qualquer marco normativo; portanto, regularizar exige reconhecer historicidades, consolidar direitos sociais, requalificar o espaço urbano e integrar variáveis ambientais, não apenas entregar títulos. A justiça socioambiental torna-se, nesse contexto, o eixo estruturante para pensar o futuro da cidade, pois os territórios analisados acumulam vulnerabilidades materiais, simbólicas e ecológicas que não podem ser tratadas isoladamente.

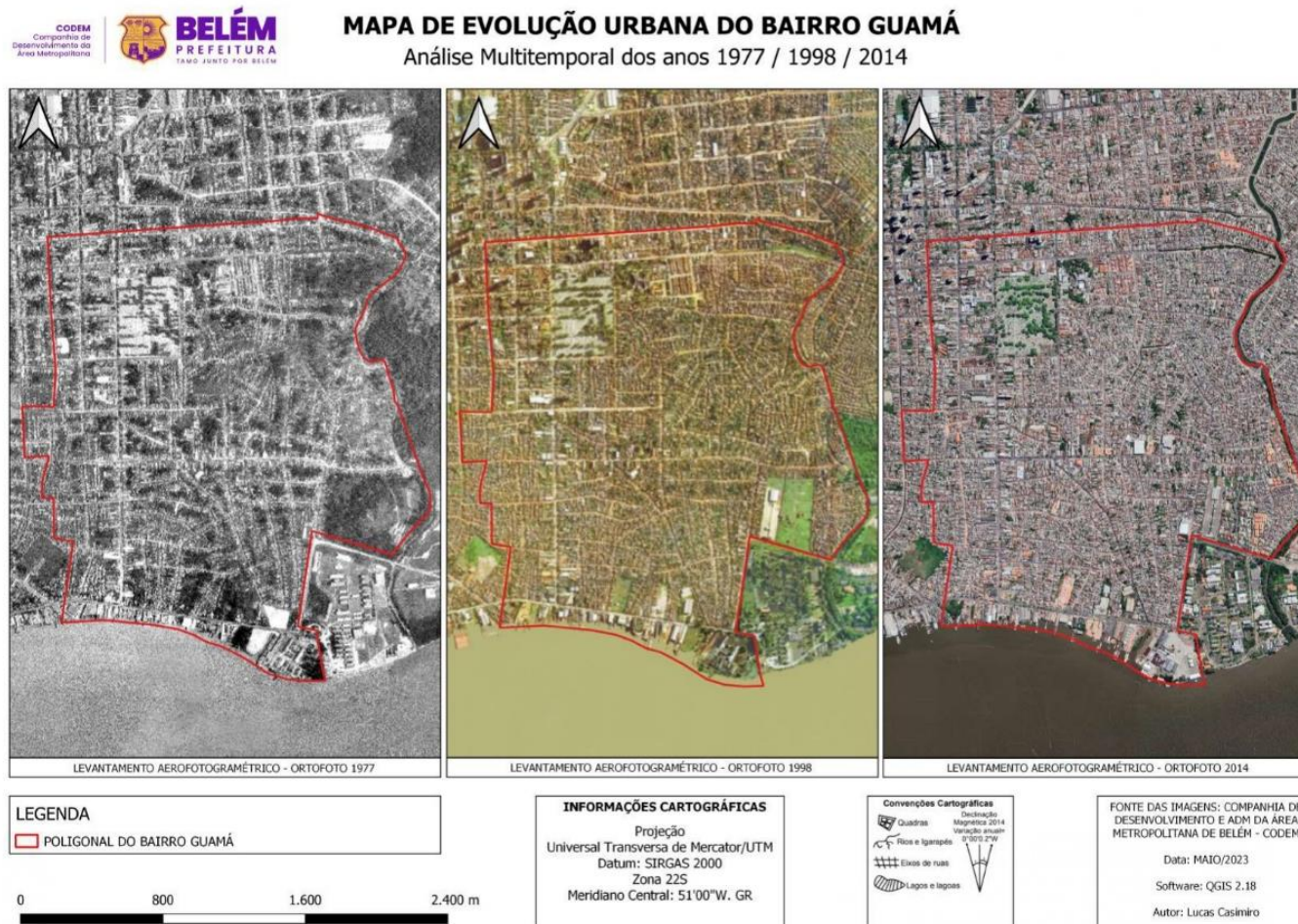
A partir dessa análise é possível afirmar que os mapas multitemporais, além de constituírem registros iconográficos da transformação urbana, são também instrumentos analíticos fundamentais para compreender os dilemas e potencialidades da metrópole amazônica. Cada bairro, com suas particularidades, expressa a totalidade do processo: a produção desigual do espaço, a cidade construída pela necessidade, a omissão estatal, a pressão ambiental e a busca por reconhecimento territorial.

Destarte, a análise integrada confirma que a regularização fundiária em Belém não deve ser pensada como um ato jurídico, mas como um projeto socioambiental de longo prazo, capaz de articular saneamento, mobilidade, drenagem, proteção de ecossistemas, participação social e justiça territorial. Os mapas, ao ilustrarem a trajetória histórica dos bairros, funcionam como base empírica robusta para orientar decisões públicas e para consolidar um modelo de planejamento que supere a lógica reativa e fragmentada, construindo uma cidade mais equitativa, ambientalmente resiliente e socialmente justa.

A evolução urbana do Bairro Guamá, conforme demonstrada pela análise multitemporal da Figura 1 dos anos de 1977, 1998 e 2014, revela um dos processos mais emblemáticos da urbanização popular de Belém, marcado por adensamento acelerado, consolidação espontânea do tecido urbano e intensificação das vulnerabilidades socioambientais ao longo das últimas décadas. Situado às margens do rio Guamá e integrado a um dos maiores e mais antigos eixos de expansão da capital, o bairro exemplifica, em sua trajetória histórica, os efeitos cumulativos da não regularização fundiária, da adaptação social às condições ambientais amazônicas e da ausência de políticas públicas estruturantes capazes de orientar o uso e ocupação do solo.

A Figura 1 do ano de 1977 evidencia um bairro já densamente ocupado quando comparado a outras áreas da cidade nesse mesmo período, porém com forte presença de fragmentações internas, padrões irregulares de ocupação e infraestrutura urbana ainda incipiente. A malha urbana aparece estruturada, mas não plenamente consolidada: há lotes parcialmente vazios, áreas com vegetação esparsa e quadras que revelam formas de ocupação descontínuas, típicas de processos de produção do espaço urbanos orientados por práticas populares e pela ausência de planejamento integrado.

Figura 1 – Mapa da Evolução Urbana do Bairro do Guamá



A porção ribeirinha do bairro destaca-se por um padrão tradicional de ocupação adaptado ao regime hidrológico do rio Guamá, com concentração de moradias vulneráveis, insalubridade estrutural e inexistência de sistemas adequados de drenagem. Assim como ocorre em bairros ribeirinhos, a presença de ocupações lineares próximas ao curso d'água é indicativa de uma dinâmica histórico-social em que as populações de baixa renda encontraram, nas áreas de várzea, as únicas possibilidades de inserção territorial.

A Figura 1 do ano de 1998 nos revela um bairro que passou por transformações significativas e o adensamento urbano é marcante suas quadras antes parcialmente ocupadas tornam-se praticamente contínuas, os vazios remanescentes desaparecem e novas moradias se sobrepõem à malha existente, configurando uma morfologia compacta e pouco permeável. Esse processo está diretamente relacionado à intensificação dos fluxos migratórios, à insuficiência das políticas habitacionais e à valorização progressiva da área devido à sua localização e conectividade com as centralidades urbanas.

A consolidação de usos mistos comércio, serviços, micronegócios, oficinas e atividades informais indica que o Guamá se tornou um centro de vitalidade socioeconômica popular na zona sul da cidade. Essa densidade funcional reforça o caráter híbrido do bairro, que combina moradias, atividades econômicas e circulação intensa, sem o devido suporte de infraestrutura urbana. Do ponto de vista socioambiental, a área ribeirinha torna-se ainda mais vulnerável, com ocupações contínuas e adensamento próximo à margem do rio, e a impermeabilização crescente e o aterramento informal reduzem a capacidade de drenagem natural, intensificando episódios de alagamento e deterioração ambiental.

Nesse contexto, observa-se fenômeno que Harvey (2005) identifica como produção desigual do espaço e à medida que o bairro se consolida socialmente, passa também a ser alvo de interesse crescente do mercado e do capital fundiário, ao mesmo tempo que suas populações mais pobres permanecem expostas às vulnerabilidades estruturais. Nesse contexto, o Guamá torna-se espaço simultaneamente valorizado e precarizado.

No recorte de 2014, o bairro atinge sua fase de saturação urbana completa. O tecido urbano aparece totalmente consolidado, sem vazios internos, com quadras densamente ocupadas e morfologia compacta. A verticalização, embora presente em alguns pontos, permanece limitada, reforçando a predominância de ocupação horizontal intensiva e adensamento crítico. A impermeabilização do solo é quase total, restringindo

drasticamente a infiltração da água e agravando problemas de drenagem. A orla ribeirinha apresenta ocupações contínuas e vulneráveis, com construções muito próximas ao leito do rio, sujeitas a erosões, alagamentos e instabilidade geotécnica. O bairro, nesse estágio, torna-se um território onde a combinação entre alta densidade, baixa infraestrutura e fragilidade ambiental cria um cenário de risco urbano permanente.

Do ponto de vista fundiário, o Guamá expressa de forma clara a informalidade estrutural que caracteriza a urbanização popular belenense. A fragmentação dominial e a ausência histórica de regularização consolidaram um território cuja legitimidade social da ocupação superou em muito a legalidade formal, exigindo políticas públicas capazes de reconhecer esse caráter consolidado. A leitura multitemporal demonstra, portanto, que o Guamá passou por um processo cumulativo de urbanização não planejada, em que autoconstrução, vulnerabilidade ambiental e ausência de governança territorial produziram um território simultaneamente dinâmico, denso e frágil.

Os dados analisados evidenciam que o bairro reúne todas as características que justificam a aplicabilidade prioritária da REURB-Inominada: ocupação consolidada e multifuncional; coexistência de atividades econômicas e residenciais; forte presença de informalidade socialmente legitimada; vulnerabilidade ambiental que exige requalificação integrada; redes comunitárias enraizadas que necessitam de segurança jurídica; complexidade dominial que impede abordagens tradicionais de regularização.

A regularização fundiária no Guamá, contudo, não pode restringir-se à emissão de títulos. Dada a intensidade das vulnerabilidades socioambientais, é indispensável articulá-la a ações de infraestrutura verde, drenagem sustentável, manejo de águas urbanas, melhoria habitacional e projetos de resiliência climática. Este estudo evidencia que formalizar sem requalificar significa perpetuar desigualdades.

O Bairro Guamá exemplifica, de maneira paradigmática, os processos estruturais da urbanização amazônica: informalidade fundiária como regra, ocupação de áreas frágeis, adensamento rápido, ausência de políticas públicas eficazes e resiliência comunitária profunda. Sua evolução multitemporal demonstra que a cidade real foi construída pelas populações populares muito antes da cidade legal, reforçando a necessidade de políticas de regularização como a REURB-Inominada que reconheçam essas territorialidades e promovam justiça socioambiental em consonância com as especificidades do território amazônico.

A análise comparativa dos nove bairros territoriais estudados Pedreira, Terra Firme, Canudos, Condor, Sub-Bacia 1, Sacramento, Jurunas, Agulha e Campina de Icoaraci, por exemplo, evidencia a conformação histórica de um padrão urbano característico da metrópole belenense, no qual a informalidade fundiária, a ocupação de ambientes ecologicamente frágeis, o adensamento acelerado e a baixa capacidade de intervenção estatal se articulam de modo estrutural.

A leitura multitemporal das Figuras dos anos de 1977, 1998 e 2014 permite reconstruir as dinâmicas socioespaciais que, ao longo de quase quatro décadas, moldaram o território urbano de Belém, revelando as múltiplas camadas de desigualdade e os limites das políticas públicas tradicionais de ordenamento territorial e regularização fundiária, essa perspectiva integrada, tais dinâmicas reforçam a centralidade da REURB-Inominada enquanto instrumento capaz de reconhecer a complexidade socioterritorial que caracteriza a urbanização amazônica contemporânea.

3 A URBANIZAÇÃO INCIPIENTE E A FRAGMENTAÇÃO TERRITORIAL (1977)

O ano de 1977 marca o início da periodização adotada e revela um conjunto de territórios ainda em processo inicial de consolidação urbana. Bairros como Agulha e Campina de Icoaraci apresentavam extensas áreas vegetadas, baixa densidade ocupacional, reduzida presença de quadras formalizadas e evidências claras de fronteira urbana. Em outros recortes, como Pedreira, Canudos e Sacramento, já era possível identificar traçados formais derivados de projetos de loteamento anteriores, embora com significativa presença de vazios intraurbanos, infraestrutura limitada e ocupações inicialmente dispersas. Nos territórios de várzea Sub-Bacia 1, Terra Firme, Condor e Jurunas, a morfologia urbana apresentava a presença marcante de palafitas e moradias erguidas sobre áreas alagáveis, demonstrando uma urbanização vinculada à adaptação social ao sítio natural e à inexistência de alternativas habitacionais formais.

Esse quadro revela um padrão inicial de urbanização centrado naquilo que Milton Santos (2010) denomina “urbanização desigual”, no qual os grupos populares, excluídos do mercado formal de terras, apropriam-se de parcelas do território urbano como forma de acesso à moradia. A informalidade, portanto, não se apresentava como exceção, mas como mecanismo dominante de produção social do espaço. A ausência histórica do

Estado na provisão de infraestrutura básica, planejamento urbano e alternativas de habitação social consolidou um modelo de crescimento urbano fragmentado, ambientalmente vulnerável e descolado de qualquer regulação territorial efetiva.

4 A INTENSIFICAÇÃO DO ADENSAMENTO E A CONSOLIDAÇÃO ESPONTÂNEA DO TECIDO URBANO (1998)

O período intermediário, representado pelos mapas de 1998, mostra uma inflexão significativa no processo de urbanização. Em praticamente todos os recortes analisados observa-se forte adensamento construtivo, desaparecimento gradual dos vazios internos, expansão horizontal das ocupações e aprofundamento das dinâmicas de autoconstrução. Nos bairros Pedreira, Canudos e Sacramento, a malha urbana adquire maior continuidade espacial, com incremento dos usos mistos e ampliação das atividades comerciais de pequeno porte. Nos bairros de várzea, a expansão das palafitas e o aterramento informal de áreas alagadas tornam-se ainda mais evidentes, reproduzindo condições socioambientais de vulnerabilidade.

O Estado, durante esse período, não acompanhou o ritmo de expansão urbana. A retração das políticas habitacionais, a fragmentação das competências dominiais e a ausência de investimentos estruturantes ampliaram os déficits urbanos e consolidaram padrões de crescimento desconectados de diretrizes de ordenamento territorial. Esse cenário reforça o argumento de David Harvey (2005) sobre a produção desigual do espaço, segundo o qual a cidade torna-se expressão material de contradições entre valor de uso e valor de troca. Nos territórios mais bem localizados, como Pedreira e Jurunas, inicia-se um processo de revalorização fundiária que, apesar de incipiente, revela pressões imobiliárias emergentes e coloca em disputa territórios historicamente ocupados por populações de baixa renda.

Simultaneamente, nota-se a consolidação de fortes territorialidades comunitárias, com redes sociais densas, economia popular diversificada e práticas cotidianas de apropriação do espaço que reforçam a permanência e a resistência das populações moradoras. Conforme argumenta Lefebvre (2008), o espaço urbano é produzido tanto pela materialidade física quanto pelas práticas sociais, culturais e simbólicas que o constituem. Assim, os territórios analisados revelam formas de urbanidade próprias, não

previstas nas normas urbanísticas formais, mas fundamentais para a compreensão da cidade real.

5 A SATURAÇÃO MORFOLÓGICA E A INTENSIFICAÇÃO DAS VULNERABILIDADES SOCIOAMBIENTAIS (2014)

No período mais recente analisado, representado pelos mapas de 2014, todos os recortes territoriais atingem níveis de saturação urbana. As quadras encontram-se completamente ocupadas, a impermeabilização do solo atinge níveis críticos e praticamente não há presença de áreas livres ou vegetação intraquadra. A expansão horizontal se torna hegemônica, e a verticalização permanece limitada, reforçando padrões de densidade insustentáveis em áreas desprovidas de infraestrutura.

As consequências socioambientais tornam-se mais graves: aumento da frequência e intensidade dos alagamentos, desaparecimento de canais naturais, sobrecarga dos sistemas de drenagem, contaminação hídrica e insalubridade generalizada. Nos territórios ribeirinhos, a proliferação de palafitas e o avanço das ocupações sobre o espelho d'água demonstram a consolidação de um modelo de urbanização estruturalmente vulnerável. Já nos bairros periféricos, como Agulha e Campina de Icoaraci, a expansão rápida e informal resultou em fragmentação ambiental severa, redução drástica de áreas permeáveis e instabilidade hídrica permanente.

Esse conjunto de processos confirma a tese de que a urbanização belenense não se desenvolveu a partir de um planejamento racional e integrado, mas como resposta direta às desigualdades estruturais do acesso à terra urbana. Reforça-se, assim, o diagnóstico de que a produção desigual da cidade implica, necessariamente, desigualdades ambientais, já que as populações de baixa renda concentram-se em áreas de maior risco e menor proteção ambiental.

6 CONVERGÊNCIAS ESTRUTURAIS E DIVERGÊNCIAS MORFOLÓGICAS ENTRE OS TERRITÓRIOS

Apesar das especificidades socioespaciais de cada recorte, a análise comparativa permite identificar um conjunto de convergências estruturais:

A informalidade fundiária como regra, decorrente da ausência de reforma urbana, da fragmentação dominial e da exclusão histórica das populações de baixa renda do mercado formal de terras. A ocupação recorrente de ambientes ecologicamente frágeis, como várzeas, canais, solos hidromórficos e bordas estuarinas, reproduzindo condições de risco permanente. O adensamento progressivo, com intensificação das formas de uso do solo, consolidação de morfologias compactas e saturação urbana sem infraestrutura correspondente. A autonomia da população na produção do espaço, que se manifesta por meio da autoconstrução, da economia popular e de redes de sociabilidade territorializadas. A insuficiência das políticas públicas, marcada pela fragmentação institucional, ausência de integração entre planejamento urbano e ambiental e incapacidade de acompanhar o ritmo da expansão urbana.

Por outro lado, as divergências residem principalmente na localização relativa dos bairros, no grau de pressão imobiliária e na intensidade das dinâmicas ribeirinhas. Bairros como Jurunas e Pedreira, devido à posição estratégica na malha urbana, apresentam crescente interesse do mercado imobiliário, indicando processos incipientes de disputa territorial e reestruturação espacial. Já territórios como Agulha, Campina e Sacramento revelam dinâmicas periféricas de expansão horizontal, marcadas pela ausência de investimentos estatais e forte dependência da autoconstrução.

7 IMPLICAÇÕES PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PARA A GOVERNANÇA TERRITORIAL

Os resultados evidenciam que a aplicação da REURB-Inominada constitui a alternativa mais adequada para lidar com a complexidade territorial de Belém. A modalidade permite reconhecer situações multifuncionais, legitimar ocupações consolidadas, promover titularidade coletiva e articular regularização fundiária com políticas socioambientais. A formalização, entretanto, não pode se restringir ao registro imobiliário: os mapas mostram que a regularização sem requalificação urbana reproduziria desigualdades históricas e aprofundaria a vulnerabilidade ambiental.

A regularização deve ser integrada a intervenções de drenagem sustentável, saneamento, mobilidade, infraestrutura verde e gestão participativa das águas urbanas, articulando o planejamento urbano às necessidades concretas das populações que historicamente produziram esses territórios. A governança territorial, por sua vez, requer

sistemas unificados de informações geoespaciais, integração interinstitucional e fortalecimento das capacidades técnicas do Estado. A comparação dos nove territórios analisados revela que a urbanização de Belém constitui um processo historicamente marcado pela informalidade, pela vulnerabilidade socioambiental e pela ausência de planejamento estrutural.

Nesse sentido, compreender a urbanização belenense requer reconhecer que os territórios populares não são anomalias urbanas, mas expressões legítimas das condições socioeconômicas que moldaram a metrópole amazônica. A REURB-Inominada surge, portanto, como oportunidade estratégica para reconciliar a cidade formal e a cidade real, integrando justiça socioterritorial, sustentabilidade ambiental e segurança jurídica em um mesmo horizonte de governança urbana. Esses territórios representam recortes espaciais específicos e expressões diferenciadas e complementares das formas de produção do espaço urbano em Belém, permitindo compreender, de maneira integrada, a complexidade fundiária e ambiental que conforma a estrutura metropolitana da capital paraense.

Em primeiro lugar, os bairros possuem trajetórias históricas que sintetizam o processo de urbanização desigual da cidade, marcado pela autoconstrução, pela ausência de políticas habitacionais e pela recorrente ocupação de áreas juridicamente sensíveis — como terrenos de marinha, várzeas e glebas sem cadastro dominial preciso. Conforme demonstrado nas análises multitemporais dos mapas de 1977, 1998 e 2014, essas áreas apresentam transformações territoriais profundas, nas quais se observa a passagem de uma ocupação dispersa para um tecido urbano adensado e saturado, revelando a centralidade da informalidade como modo dominante de acesso ao solo urbano na Amazônia. Assim, a escolha desses bairros permite apreender continuidade e ruptura na história fundiária de Belém, articulando diferentes tempos da formação urbana e distintos arranjos políticos e institucionais que moldaram sua conformação territorial.

Em segundo lugar, os bairros selecionados constituem laboratórios reais para análise da REURB-I, por reunirem características que escapam aos limites tradicionais da REURB-S e da REURB-E. A Pedreira, por exemplo, condensa uma morfologia híbrida, onde coexistem áreas consolidadas, pequenas centralidades urbanas e parcelas históricas de ocupação informal. A Terra Firme, por sua vez, expressa a informalidade estrutural extrema, com ocupações sobre áreas de várzea, cursos d'água aterrados e densidade crítica. Já Canudos apresenta um cenário intermediário, onde a articulação

entre formalidade e informalidade é acompanhada de pressões imobiliárias e transformações expressivas na morfologia urbana

Outro aspecto fundamental refere-se à relevância jurídica e institucional desses bairros no âmbito da pesquisa. Parte significativa de suas áreas situa-se na primeira légua patrimonial, sob domínio da União ou com forte incidência de disputas dominiais. Essa característica torna os bairros cruciais para avaliar o impacto dos convênios institucionais entre CODEM, ITERPA e SPU, mecanismos essenciais para reduzir a fragmentação administrativa e promover a segurança jurídica e territorial. A escolha dos bairros também permite analisar como a cooperação federativa se materializa no território e como os instrumentos normativos locais como a Lei Municipal nº 9.733/2022 e a Resolução CODEM nº 05/2022 respondem às especificidades fundiárias da Amazônia urbana.

A dimensão socioambiental foi igualmente determinante para a seleção. A Terra Firme e parte de Canudos apresentam ocupações sobre áreas suscetíveis a alagamentos, canais naturais suprimidos, drenagem precária e intensa impermeabilização do solo, configurando territórios onde a vulnerabilidade ambiental é intrínseca à vulnerabilidade social. Já a Pedreira apresenta saturação urbana associada a pressões sobre infraestrutura, adensamento acelerado e sobreposição entre áreas de risco e áreas economicamente valorizadas. Isso permite analisar como a REURB-I pode operar como instrumento de mitigação ambiental, articulando regularização jurídica, requalificação urbana e adaptação climática elementos enfatizados na tese como essenciais para um modelo de urbanização ecológica na Amazônia

Os três bairros concentram populações de baixa renda, majoritariamente negras e chefiadas por mulheres, conforme IBGE (2023). Essa característica reforça a pertinência dos territórios para avaliar o alcance redistributivo e simbólico da REURB, considerando os marcadores sociais da diferença e as desigualdades de acesso ao território urbano. A escolha desses bairros, portanto, não é apenas técnica: ela responde à necessidade de compreender como a política opera em territórios onde a injustiça socioterritorial é historicamente mais pronunciada.

A escolha dos bairros busca analisar a regularização fundiária como política de desenvolvimento urbano e justiça territorial. Os três recortes apresentam dinâmicas que permitem observar, simultaneamente, efeitos jurídicos, impactos socioeconômicos, desafios ambientais, disputas institucionais e trajetórias históricas de exclusão. Sua comparação possibilita compreender como diferentes configurações urbanas respondem

ou não à implementação da REURB-I, apontando caminhos para um modelo de governança territorial integrado, participativo e ambientalmente sensível.

A justificativa para a seleção dos bairros repousa no entendimento de que Pedreira, Terra Firme e Canudos constituem sínteses complexas da urbanização amazônica, permitindo que o estudo produza uma análise aprofundada, crítica e representativa da realidade fundiária de Belém. Esses territórios não são apenas cenários empíricos, mas chaves interpretativas para compreender o papel da regularização fundiária como política de justiça socioterritorial na Amazônia.

Primeiramente, verifica-se que a informalidade fundiária constitui um padrão estrutural da urbanização belenense. A análise multitemporal demonstra que a ocupação do território precede a regulação estatal, consolidando bairros inteiros por meio de processos de autoconstrução e transmissão informal da posse.

Em segundo lugar, observa-se que a expansão urbana ocorreu majoritariamente sobre áreas ambientalmente frágeis, como várzeas e margens de rios. Esse processo intensificou vulnerabilidades socioambientais, incluindo alagamentos, degradação hídrica e precariedade sanitária.

Em terceiro lugar, os dados indicam que a regularização fundiária, embora necessária, apresenta limitações estruturais. A titulação, quando dissociada de políticas de infraestrutura e requalificação urbana, não é capaz de garantir o direito à cidade.

Por fim, identifica-se uma contradição central: a formalização da propriedade pode gerar valorização imobiliária e pressão de mercado, resultando em processos de exclusão indireta. Os resultados confirmam a hipótese de que a informalidade fundiária não é uma anomalia, mas um componente estrutural da produção do espaço urbano. Essa constatação dialoga com a literatura crítica sobre urbanização desigual, que aponta a centralidade da exclusão territorial na formação das cidades do Sul Global.

A análise dos territórios de Belém revela que a urbanização ocorreu como resposta à ausência de políticas públicas efetivas, configurando aquilo que pode ser compreendido como urbanização por necessidade. Nesse processo, a população constrói a cidade real antes da intervenção estatal. A regularização fundiária, nesse contexto, emerge como instrumento ambivalente. Por um lado, promove inclusão jurídica e reconhecimento territorial. Por outro, quando inserida em contextos de valorização fundiária, pode reforçar desigualdades. A dimensão ambiental reforça essa complexidade. A ocupação de áreas de várzea não pode ser interpretada apenas como irregularidade, mas como

adaptação social às condições ecológicas da Amazônia. Assim, a política urbana deve articular regularização, requalificação ambiental e planejamento territorial integrado.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que a urbanização de Belém constitui um processo historicamente marcado pela informalidade fundiária, pela ocupação de áreas ambientalmente frágeis e pela fragmentação da governança territorial. A leitura multitemporal dos territórios analisados demonstra que a expansão urbana ocorreu de forma predominantemente auto-organizada, consolidando a precedência da cidade real sobre a cidade legal.

Nesse contexto, a informalidade fundiária não pode ser compreendida como uma disfunção do sistema urbano, mas como um elemento estrutural da produção do espaço, resultante da articulação entre exclusão socioeconômica, ausência de políticas públicas integradas e mercantilização do solo urbano. Tal constatação exige o deslocamento do debate da regularização fundiária de uma perspectiva estritamente técnico-jurídica para uma abordagem político-estrutural, orientada pela justiça territorial e socioambiental.

Os resultados indicam que a regularização fundiária, embora fundamental para a garantia da segurança jurídica, apresenta limites significativos quando dissociada de políticas de infraestrutura, requalificação urbana e gestão ambiental. A titulação isolada pode reforçar dinâmicas de valorização imobiliária e exclusão indireta, reproduzindo desigualdades históricas.

A proposta da REURB-Inominada emerge, nesse cenário, como alternativa relevante ao integrar dimensões fundiárias, urbanísticas e ecológicas em uma perspectiva sistêmica. Sua potencialidade reside na capacidade de articular regularização jurídica com requalificação ambiental, participação social e planejamento territorial, reconhecendo as especificidades da urbanização amazônica.

Do ponto de vista da governança, o estudo evidencia que a fragmentação institucional entre os entes federativos constitui um dos principais entraves à efetividade das políticas de regularização. A superação desse quadro exige arranjos intergovernamentais integrados, sistemas unificados de informação e mecanismos de participação social que assegurem legitimidade às ações públicas. A análise reforça que os desafios da regularização fundiária na Amazônia são também desafios ecológicos e

climáticos. A ocupação de áreas de várzea, associada ao adensamento urbano e à impermeabilização do solo, intensifica riscos socioambientais, exigindo políticas orientadas pela sustentabilidade e pela resiliência territorial. Como limitação, o estudo concentra-se em um recorte espacial específico e adota abordagem predominantemente qualitativa, o que abre possibilidades para pesquisas futuras que integrem métodos quantitativos e análises comparativas com outras cidades do Sul Global.

Conclui-se que a efetivação do direito à cidade em Belém depende da construção de uma nova racionalidade territorial, baseada na integração entre justiça social, equilíbrio ecológico e governança democrática, na qual a regularização fundiária se insere como parte de um projeto mais amplo de transformação socioespacial.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 4, n. 68, 2010. DOI: 10.1590/S0103-40142010000100010.
- ALVES, C. S. Resgatando a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Iniciativas no período de 2015 a 2021. **Confinns**, São Paulo, v. 58, 2023.
- BRASIL. **Lei nº 13.465/2017. 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; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2017.
- COSTA, F. E. V., *et al.* A complexidade da questão dos rios urbanos nas cidades amazônicas: o caso de Belém/PA. In: RIBEIRO, W. O.; *et al.* (Org.). **Cidades amazônicas: formas, processos e dinâmicas recentes na região de influência de Belém**. Belém: EDUEPA, 2021, p. 240-274.
- CRUZ, V. C. Das lutas por redistribuição por terra às lutas pelo reconhecimento de territórios: uma nova gramática das lutas sociais? In: ACSELRAD, H. (Org.). **Cartografia social, terra e território**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2013, p. 119-176.
- GUIMARÃES SOBRINHO, C., *et al.* Cidades sustentáveis para a água: as políticas públicas de retificação e saneamento do canal da Providência, em Belém (Pará-Brasil). **Research, Society and Development**, v. 11, n. 12, p. e45111234294, 2022.
- HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. Tradução de: C. Słzak. São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, D. **Cidades rebeldes**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HIANES, A. C., *et al.* Análise ambiental do saneamento básico no contexto da REURB: o caso de Sapucaia (Pará, Brasil). **Revista Universidade e Meio Ambiente**, Belém, v. 8, n. 1, p. 11-22, 2023.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução de: R. E. Frias. 5ª Ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LEIVAS, L. C. P. Terrenos de marinha e terrenos da Marinha: do patrimônio nacional às origens do patrimônio naval. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 12, 1977, p. 111-119.

LIMA, I. A complexidade da justiça territorial. **Ensaios de Geografia**, Niterói, v. 4, n. 7, p. 50-70, 2015.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MENDES, L. A. S. Das palafitas aos condomínios, das informalidades ao *shopping center*: a inserção do Bairro da Sacramento na estruturação urbano metropolitana de Belém. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Pará**, Belém, v. 9, p. 45-45, 2022.

MITSCHEIN, T., *et al.* Desenvolvimento local e direito à cidade na floresta amazônica. Belém: NUMA/UFPA, 2013.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. UN-HABITAT. **Nova Agenda Urbana**. Quito: Organização das Nações Unidas, 2016.

ROCHA, G. M. Aprendizagem territorial. In: ROCHA, G. M.; *et al.* (Org.). **Aprendizagem territorial: dinâmicas territoriais, participação social e ação local na Amazônia**. Belém: NUMA/UFPA, 2016, p. 9-24.

ROCHA, G. M. **Municipalização do território na Amazônia: entre o global e o local – transformações territoriais de desenvolvimento e emancipações municipais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

ROCHA, G. M., *et al.* Ilhas de Belém – mapeando vulnerabilidades socioambientais: subsídios à atenção básica em saúde. **InterEspaço**, Grajaú (MA), v. 9, p. 1-18, 2023.

ROCHA, G. M., *et al.* Águas na cidade de Belém, Brasil: natureza, urbanização e política pública. In: ROCHA, G. M.; LELO, K. (Org.). **Água, cidade e governança: desafios às mudanças climáticas**. Belém: NUMA/UFPA, 2024, p. 47-82.

ROLIM, M. R. S., *et al.* Nova agenda urbana e a renaturalização fluvial da cidade na perspectiva de mudança da relação sociedade e natureza. In: ROCHA, G. M.; LELO, K. (Org.). **Água, cidade e governança: desafios às mudanças climáticas**. Belém: NUMA/UFPA, 2024, p. 115-146.

SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. 2ª Ed. São Paulo: EDUSP, 2004.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4ª Ed. São Paulo: EDUSP, 2009.

SANTOS, M. **A urbanização desigual**: a especificidade do fenômeno urbano nos países subdesenvolvidos. 3ª Ed. São Paulo: EDUSP, 2010.

SILVA JR., F. X., *et al.* Impactos socioambientais da urbanização na Amazônia brasileira: uma análise do município de Muaná (Ilha do Marajó). **Papers do NAEA**, Belém, v. 1, n. 1, paper 587, 2025.

SOARES, D. A. S. **Produção do espaço, dinâmicas territoriais e vetores técnicos na zona costeira do estado do Pará**: uma geografia da subsunção e das exterioridades: uma geografia das águas. 405f. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Federal do Pará, Belém, 2021.

SOMBRA, D., *et al.* Crônica espacial de Belém: espaço geográfico e classes sociais. **GeoDiálogos**, Salvador, v. 1, n. 9, p. 15-48, 2018.

VASCONCELLOS SOBRINHO, M., *et al.* (Org.). **O desafio político da sustentabilidade urbana**: gestão socioambiental de Belém. Belém: NUMA/UFPA, 2009.