



**Desafios urbanísticos e fundiários na Amazônia: relato sobre soluções jurídicas para a titulação de agricultores urbanos e periurbanos em municípios no Estado do Pará**

**Urban and land challenges in the Amazon: a report on legal solutions for the titling of urban and peri-urban farmers in municipalities in the state of Pará**

**Ana Luisa Santos Rocha\***

**Luly Rodrigues da Cunha Fischer\***

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo relatar soluções jurídicas diante da problemática questão fundiária e urbana na Amazônia enfrentadas, em concreto pelas autoras, na institucionalização de iniciativas de agricultura urbana e periurbana. Quanto ao delineamento metodológico, trata-se de uma pesquisa de vertente empírica, do tipo pesquisa-ação, com coleta de dados em fontes documentais descritos e analisados no âmbito de uma estratégia de revisão narrativa. O artigo se divide em três partes: a primeira descreve desafios para a implementação do Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, lançado em 2023, na Amazônia. Posteriormente, discute-se a competência municipal para do ordenamento territorial, titulação em regularização fundiária urbana (Reurb) e as atividades de agricultura urbana e periurbana. Por fim, apresentam-se os critérios apontados na legislação paraense para a implementação de polos e quintais agroflorestais. Conclui-se que diante da complexidade fundiária amazônica, o os polos e

---

\* Pós-Doutoranda em História (PPHIST/UFC) e Pesquisadora (INCT Proprietas/CNPq). Doutora em Direito com ênfase em Direitos Humanos pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA) e, em regime de cotutela, Doutora em Direito com ênfase em Direito Público pela Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne (École Doctorale de Droit de la Sorbonne). Mestra em Direito com ênfase em Direitos Humanos pelo PPGD/UFPA (2016). Especialista em Direito Imobiliário, Notarial e Registral pela UNISC (2022). Bacharela em Direito pela UFPA (2014). Professora Universitária. Assessora Jurídica. Mediadora judicial e extrajudicial certificada pelo TJE/PA (2023). E-mail: analuisasrocha@gmail.com.

\* Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e Universidade de Paris XIII (2014), em regime de cotutela. Possui graduação (2005) e mestrado em Direito (2008) pela UFPA. É professora adjunta do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA, advogada inscrita na OAB-PA, membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, do Instituto Histórico e Geográfico do Pará, da Comissão de Regularização Fundiária Urbana da UFPA, da Clínica de Direitos Humanos da (PPGD/UFPA) e Clínica Multiverdades (PPGDDA/UFPA) e mediadora judicial e extrajudicial certificada pelo TJE/PA (2021). É Pesquisadora associada ao Laboratoire Caribéen des Sciences Sociales (LC2S - CNRS-França). Tem experiência em pesquisa na área de Direito, com ênfase em Direitos Especiais, atuando principalmente nos seguintes temas: direito fundiário, direito urbanístico-ambiental e ordenamento territorial. E-mail: lulyfischer@ufpa.br.

quintais agroflorestais podem ser utilizados pelos municípios paraenses em parceria com o Estado do Pará como instrumento fundiário no âmbito das agendas municipais de AUP.

**Palavras-chave:** Amazônia; Agricultura urbana; Agricultura periurbana; Direito Urbanístico; Direito Fundiário.

**Abstract:** The aim of this article is to report on the legal solutions to the problematic land and urban issues in the Amazon that the authors have faced, specifically in the institutionalization of urban and peri-urban agriculture initiatives. As for the methodological design, this is an empirical, action-research study, with data collected from documentary sources, described and analyzed using a narrative review strategy. The article is divided into three parts: the first describes the challenges of implementing the National Urban and Peri-urban Agriculture Program, launched in 2023, in the Amazon. It then goes on to discuss municipal competence for land-use planning, titling in urban land regularization (Reurb) and urban and peri-urban agriculture activities. Finally, the criteria set out in Pará legislation for the implementation of agroforestry hubs and backyards are presented. The conclusion is that, given the complexity of Amazonian land ownership, agroforestry hubs and backyards can be used by Pará municipalities in partnership with the State of Pará as a land instrument within the scope of municipal AUP agendas.

**Keywords:** Amazon; Urban agriculture; Peri-urban agriculture; Urban planning law; Land law.

## 1 Introdução

O processo de urbanização no Brasil é marcado pela periferização e inefetividade de direitos sociais e coletivos com acúmulo de passivos sociais e ambientais (Cruz, 2018). Arelada ao processo de segregação socioespacial, soma-se o elemento histórico da estrutura fundiária: o acesso restrito à propriedade da terra. Desde o período colonial, grande parte dos brasileiros foram forçados a morar à revelia do sistema jurídico, sendo



a ilegalidade quase uma norma não nos assentamentos urbanos e rurais do país (Holston, 2013).

A primeira diretriz elencada no Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001) como essencial para o objetivo geral de desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana é a garantia do direito à cidade sustentável (art. 2º, I). Trata-se um direito instituído legalmente sob amplo aspecto, pois agrega critérios sociais (direito à moradia, trabalho e lazer), urbanístico-ambientais (saneamento ambiental, infraestrutura, transporte e serviços públicos), além do critério estritamente fundiário (direito à terra urbana).

Reconhecendo as relações intrínsecas entre a cidade e os modos de vida dos ocupantes, David Harvey (2014) discute o direito à cidade pensando-o mais como coletivo do que individual. Para além do acesso aos recursos a ela incorporados, congrega-se liberdade de fazer e refazer não só à cidade, mas a si próprio. Sob essa perspectiva, o direito à cidade é um direito humano, enquanto reprodução da vida (Harvey, 2014).

Assim, para além das análises do uso e da ocupação do solo urbano, outras dinâmicas devem ser consideradas, “entre as quais as culturais, as questões de gênero, de etnia, do trabalho e suas relações, do uso do espaço público, da apropriação e uso do espaço coletivo, da segurança de vida” (Rodrigues, 2004, p. 24).

Quanto ao planejamento urbano, a compreensão sobre o urbanismo na Amazônia e a institucionalização de políticas públicas devem ter como pressuposto o reconhecimento das dinâmicas contraditórias e as disputas pelo território que marcam a região enquanto espaço de fronteira (Loureiro, 2009; Schimink; Wood, 2012).

Urge compreender as cidades amazônicas para além da dicotomia entre perímetro urbano x rural e considerando as formas de ocupação que redefiniram “[...] produção do espaço urbano em meio a um rural em transformação” (Cardoso; Lima, 2006, p. 82).

A partir desse cenário de diferentes dinâmicas e complexidades é que se propõe a discussão no presente artigo relatando soluções jurídicas diante da problemática questão fundiária e urbana na Amazônia enfrentadas, em concreto pelas autoras, na institucionalização de iniciativas de agricultura urbana e periurbana.

Isto porque, dentre os vários aspectos para a caracterização do tipo de agricultura urbana e periurbana, a localização (periurbana – franjas ou fora do tecido urbano, urbana,

regiões centrais, regiões periféricas) e a situação fundiária (terrenos públicos – lotes públicos de diferentes entes federativos) são elementos a serem considerados no âmbito das “agendas municipais de agricultura urbana e periurbana: um guia para inserir a agricultura nos processos de planejamento urbano” (Coelho et al., 2022).

Quanto ao delineamento metodológico, trata-se de uma pesquisa de vertente empírica, pois parte da perspectiva de que o fenômeno jurídico “[...] é variável dependente da sociedade e trabalha com as noções de eficiência, de eficácia e de efetividade das relações direito/sociedade”, estudando de forma concreta “[...] os objetivos propostos pela lei, por regulamentos de todas as ordens e de políticas públicas ou sociais” (Gustin; Dias, 2010).

Ademais, é uma pesquisa de campo do tipo pesquisa ação, pois se desenvolveu “[...] em estreita correlação com uma ação ou com a solução de problemas grupais ou coletivos” (Gustin; Dias, 2010, p. 102). Nesse sentido, ressalta-se que em 2023 as autoras participaram diretamente da elaboração de consultoria jurídica para um município paraense interessado em implementar iniciativas de agricultura urbana e periurbana, mas que esbarrava na localização e na situação fundiária do espaço onde as ações seriam implementadas.

Em relação aos procedimentos metodológicos para coleta de dados a pesquisa é documental e a maior parte dos dados descritos são primários, posto que constam em fontes como legislação federal e estadual. Os procedimentos para interpretação e análise dos dados são qualitativos, com descrição e análise dos documentos coletados, no âmbito de uma estratégia de revisão narrativa.

O artigo está dividido em três partes. A primeira aponta elementos do Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana e desafios diante do complexo fenômeno urbano e fundiário na Amazônia. Na segunda, discute-se a competência municipal para a promoção do ordenamento territorial e das atividades de agricultura urbana. Por fim, apresentam-se os critérios apontados na legislação paraense para a implementação de polos e quintais agrofloretais.

## **2 Desafios para a implementação do Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) diante do complexo fenômeno urbano e fundiário na Amazônia**



A definição de agricultura urbana (AU) é polissêmica, sendo conhecida como agricultura intra ou periurbanas e consiste na utilização de áreas localizadas dentro das cidades, ou então em áreas periféricas para a produção agrícola e/ou criação de pequenos animais, destinados à subsistência ou comercialização em pequena escala.

Pode-se dizer que há um verdadeiro universo das iniciativas de agricultura urbana e periurbana: “hortas comunitárias ou pedagógicas, unidades produtivas familiares, fazendas periurbanas altamente produtivas e engajadas no mercado, canteiros de ervas em praças públicas, telhados verdes, estufas agrícolas urbanas, fazendas verticais” (Coelho et al., 2022, p. 28).

A AU recebeu tratamento jurídico no Brasil com a Portaria n. 467/2018, do então Ministério do Desenvolvimento Social, enquanto uma subpolítica da agricultura familiar. Já em setembro de 2023, o Decreto nº. 11.700, instituiu o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana.

Para fins do Programa, a agricultura urbana e periurbana<sup>†</sup> (AUP) são entendidas como as atividades agrícolas e as pequenas criações de animais desenvolvidas nas áreas urbanas ou nas regiões periurbanas, contemplando: as etapas de produção, processamento, distribuição e comercialização de alimentos, de plantas medicinais, de plantas aromáticas e ornamentais, de fitoterápicos e de insumos, para o autoconsumo ou a comercialização; além dos processos de gestão de resíduos orgânicos (art. 2º, Decreto nº. 11.700/2023).

Dentre os princípios que regem o Programa Nacional de AUP estão o direito humano à alimentação adequada, o direito à saúde, o direito à cidade, os circuitos curtos de comercialização, o uso sustentável do solo, da água, dos ecossistemas e da agrossociobiodiversidade, o respeito à diversidade socioambiental e cultural, a alimentação como prática cultural e social, dentre outros elencados no art. 4º do Decreto.

De forma voluntária, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão aderir às iniciativas do programa nacional, devendo ser consideradas na implementação das ações as especificidades locais e a aptidão e a vocação agrícola regional. Ademais, do ponto de

---

<sup>†</sup> No documento que orienta as agendas municipais de AUP, as regiões periurbanas são caracterizadas como “[...] uma colcha de retalhos dos tecidos urbano e rural”, sendo que “[...] nelas são encontrados habitantes de baixa renda que trabalham em meio urbano; propriedades historicamente rurais que, pelo avanço do urbano, acabaram sendo integrantes das bordas da cidade; e, ainda, pessoas de maior renda em busca de amenidades que movimentam a construção de empreendimentos voltados ao lazer, ao turismo e aos condomínios de habitação, entre outros exemplos” (Coelho et al., 2022, p. 9).



vista da inserção das práticas de agricultura urbana e periurbana no planejamento territorial, há comando expresse para que os entes federativos sejam incentivados a editar normas que permitam e assegurem as referidas práticas no âmbito dos planos diretores e da legislação de parcelamento e uso do solo.

O documento “agendas municipais de agricultura urbana e periurbana: um guia para inserir a agricultura nos processos de planejamento urbano” (Coelho et al., 2022) elaborado em iniciativa conjunta do Ministério da Cidadania, do FGVces e do TEEB Agricultura & Alimentos (vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente/PNUMA) é indicado no Decreto nº. 11.700/2023 (art. 11) como referência para planejamento e implementação das ações do programa nacional por entidades da administração pública estadual, distrital e municipal.

O documento estabelece cinco elementos da AUP que a difere da agricultura atrelada aos espaços rurais/interioranos. O primeiro deles é a proximidade com os mercados da agricultura praticada dentro das cidades e nas áreas adjacentes, e o conseqüente encurtamento da cadeia de valor. A AUP não atende às funções estritamente atreladas à produção de alimentos ou bens primários, sendo vinculada a funções como a promoção da saúde física, psíquica ou mental, o ativismo social e a educação ambiental e cultural. Pela polissemia e diante das múltiplas funções desempenhadas<sup>‡</sup>, há diversos perfis de “agricultores urbanos e periurbanos”, refletindo, inclusive, “[...] o interesse, as condições econômicas de desigualdade e de acesso a recursos que perpassam o território” (COELHO Et Al., 2022, p. 8).

Outros fatores caracterizados da AUP são a relação com a construção de cidades sustentáveis e o debate sobre a produção de espaços verdes urbanos diante da crise climática. A discussão ecológica é, assim um dos sustentáculos para os programas e iniciativas de AUP. Outro elemento é que há no Brasil, apesar de avanços, baixa institucionalização de políticas públicas e normativas que estrutrem ou fomentem as ações de AUP (Coelho et al., 2022).

Dentre as dez variáveis a serem consideradas pelas agendas municipais para inserção da AUP no planejamento urbano, aponta-se a “localização” e a “situação

---

<sup>‡</sup> As múltiplas dimensões da agricultura urbana e periurbana também são analisadas por Ricardo Folhes et al. (2021).



fundiária”. Averiguar se as iniciativas de AUP se desenvolvem dentro do perímetro urbano, nas zonas periurbanas e o regime jurídico fundiário do local em que se desenvolvem ou em que se planeja desenvolver foram justamente as questões que nortearam os estudos e a consultoria jurídica executada pelas autoras e que demandaram a compreensão do fenômeno urbano na Amazônia para a correta articulação entre instrumentos urbanístico fundiários e as iniciativas de AUP.

Os núcleos urbanos amazônicos se constituíram sob distintos contextos históricos e institucionais. No Pará, “o urbano estendido produzido pela expansão capitalista se sobrepôs a territórios de comunidades e vilas, que compunham o padrão histórico de ocupação humana nativa e dispersa da região” (Cardoso, 2021, p. 39). A noção de “urbano e periurbano estendido” são perspectivas que representam, para além da dicotomia campo x cidade, a área de produção de diferentes grupos e comunidades que dependem das relações diretas com rios, as várzeas, os campos e as florestas e que considera as práticas socioambientais e espaciais próprias da Amazônia (Cardoso, 2021).

Vale destacar que, a questão fundiária é apontada como um grande desafio para a compreensão do urbano no Estado do Pará. Há relações diretas entre a concentração e acumulação de terras urbanas e rurais, objetos de disputas dos agentes sociais comuns com objetivos especulativos e que se contrapõem à lógica da “trama periurbana” do trabalho ligado à biodiversidade dentro, no entorno e fora das cidades (Cardoso, 2008, 2021).

O quadro institucional é complexo, observando-se uma não correspondência e leituras desarticuladas entre os instrumentos de gestão de terras urbanas (Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Estatuto da Cidade, Código Civil) e a regulamentação e instrumentos de gestão terras rurais e atividades agrícolas, sob a ingerência de instituições federais como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Instituto de Terras do Pará (ITERPA) (Cardoso, 2008).

Nessa linha, Ponte, Lima e Rodrigues (2018, p. 2) assim comentam os desafios:

Para o caso amazônico, a necessidade de atendimento do direito à moradia, à distribuição justa do ônus da urbanização e a compatibilização entre a dimensão ambiental, a provisão de infraestrutura e equipamentos e a habitação, enfrenta a peculiaridade de uma área repleta de terras públicas. Adicionalmente, a malha fundiária regional possui unidades de conservação ambiental e a urgente demanda pela titulação e segurança de posse de terras para populações tradicionais locais. As cidades amazônicas, portanto, e suas Administrações Municipais, precisam lidar com um arcabouço legal que procura regular o mercado imobiliário, mas que demandaria recursos jurídicos



adicionais para trabalhar uma relação urbano-rural intensa e permanente, existente mesmo em capitais de população milionária, e também para lidar com o problema da posição regional da Amazônia como região geradora de energia, produtora de minérios, fornecedora de matérias-primas de origem vegetal e animal, fronteira agroempresarial e foco do projeto de geração energética com base hidráulica do país.

Esse cenário, apesar das potencialidades advindas da recente inserção da AUP na agenda política federal, indica os limites e os desafios, sobretudo para as municipalidades, de implementar as iniciativas em seus territórios.

### **3 Competência municipal para a promoção do ordenamento territorial, titulação em regularização fundiária urbana (Reurb) e as atividades de agricultura urbana e periurbana**

Para a compreensão do objetivo do artigo é necessário ressaltar o contexto que gerou a discussão. O Município localizado no sudeste Paraense buscava soluções de reassentamento de famílias de agricultores familiares urbanos ocupantes de parte de um núcleo urbano informal (NUI), mas que não poderiam ser atendidas pelo Projeto de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) instaurado na área, posto que ocupavam área caracterizada como institucional e que seria destinada à construção de uma escola municipal.

Para fins de reassentamento das famílias, o Município buscou áreas particulares para serem objeto de desapropriação com a finalidade de desenvolvimento de um projeto-piloto municipal de incentivo à produção agrícola familiar. O interessante no caso é que o NUI se originou por meio de ocupação irregular de área pública municipal, promovida por integrantes da Federação dos Trabalhadores e das Trabalhadoras da Agricultura Familiar no Estado do Pará.

O objetivo do Município era garantir o acesso à moradia e à terra às famílias, para que pudessem continuar a residir servindo-se de equipamentos públicos urbanos, desenvolvendo suas atividades produtivas de agricultura urbana, garantindo-se a segurança alimentar, de forma, inclusive, a fundamentar o projeto-piloto de agricultura urbana no município, mesmo antes da consolidação de um Programa Nacional de AUP.

O Município submeteu à análise da consultoria um imóvel particular a ser desapropriado e para fins reassentamento das famílias. Entretanto, as autoras constataram



que nos termos do zoneamento do Plano Diretor, o imóvel estava localizado na zona rural, em gleba pública estadual, limítrofe à demarcação do perímetro urbano, o impactaria diretamente nas opções titulatórias. A partir daí, iniciaram-se as investigações quanto à solução jurídica.

Sob o aspecto da dominialidade os Municípios só adquirem patrimônio fundiário no Brasil se estes lhe foram concedidos pela União ou pelos Estados em que se localizam. É por isso que hoje, mesmo com o fortalecimento do papel do Município no federalismo brasileiro, como, por exemplo, com a competência legislativa para determinar a sua zona urbana, isto não lhe confere patrimônio público municipal de forma automática (Fischer, 2014).

Conforme dispõe a Constituição de 1988, é competência privativa da União legislar sobre Direito Agrário (art. 22, I). No âmbito da competência executiva, cabe ao Município promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30).

Ao promover o ordenamento territorial e executar a política de desenvolvimento urbano (art. 182, CF), compete ao Município atuar, nos termos do Plano Diretor, tanto nas zonas qualificadas como urbanas, quanto nas zonas rurais.

No âmbito da competência legislativa concorrente, cabe ainda à União dispor sobre normas gerais de direito urbanístico (art. 24, I), que podem ser suplementadas tanto pelos Estados quanto pelos Municípios para fins de atendimento aos interesses regionais e locais (art. 24, § 2º c/c art. 30, I).

Não é vedado ao Município intervir no uso e no parcelamento do solo em áreas rurais, desde que possua patrimônio fundiário próprio e que atenda às regras de direito agrário e às regras gerais de direito urbanístico, ambas editadas pela União, suplementadas pelo Estado e pela própria legislação municipal no atendimento de seus interesses locais.

Quanto aos instrumentos previstos na legislação agrária sobre parcelamento rural ou para a destinação de lotes rurais individuais, não seria vedado ao Município promover uma política municipal de regularização fundiária de imóveis rurais, desde que possuindo patrimônio fundiário próprio (o que não era o caso) e observando os instrumentos normativos editados pela União sobre a matéria, em especial os relacionados ao cumprimento da função social e da pequena propriedade rural (Lei Federal 8.629/1993)



e à criação de projetos de assentamento rurais (Portaria INCRA nº. 414/2017, que criou o Projeto Descentralizado de Assentamento Sustentável - PDAS, substituindo os projetos CASULO).

Em todos os casos, entretanto, a fração mínima de parcelamento dos lotes individuais deve ser respeitada. Nos termos da Instrução Especial INCRA nº. 05/2022, no Município em que as autoras atuaram, o módulo rural é calculado em 4ha (quatro hectares), tornando inviável a aplicação dos referidos instrumentos para a área objeto de análise (área total – 71,1998ha), já que não abarcaria o número de famílias a serem remanejadas. Para além desse critério, haveria ainda a necessidade de realização de estudos complementares pelo INCRA para definição de viabilidade e capacidade de geração de renda das famílias a serem assentadas, considerando os tipos de atividades produtivas da agricultura familiar e demais explorações agrárias da região.

No caso das famílias ocupantes do NUI dentro do perímetro urbano e que não precisavam ser reassentadas, distintos instrumentos de titulação individual aos ocupantes em situação de vulnerabilidade econômica e social que, além da moradia, desenvolviam agricultura urbana nos lotes públicos municipais, eram passíveis de manejo.

Nos termos da legislação municipal, a titulação dos ocupantes de baixa renda em lotes com usos mistos, isto é, para fins de moradia e para a agricultura urbana, poderia se dar meio da concessão gratuita de direito real de uso, contendo cláusula que permitisse a consolidação da propriedade pela futura.

A concessão gratuita do direito real de uso (CDRU) com cláusulas condicionando a concessão à manutenção das finalidades de moradia e agricultura urbana pelos ocupantes, mostrava-se mais adequada em razão do interesse municipal de incentivar o desenvolvimento da agricultura urbana e para a proteção do patrimônio público fundiário.

Além da CDRU, apontou-se ainda a opção de titulação por meio de legitimação fundiária, operando-se a transferência gratuita e em caráter originário, do direito real de propriedade ao ocupante, posto que as ocupações eram anteriores ao marco legal de 22 de novembro de 2016 (Lei nº. 13.465/2017). No processo de titulação, a situação individual dos ocupantes precisava ser verificada, tendo em vista os requisitos previstos no §1º, art. 23, da Lei nº. 13.465/2017.

Para os lotes públicos ocupados e destinados aos usos mistos de moradia e agricultura urbana por ocupantes de baixa renda, não se excluiu também a possibilidade



de transferência gratuita do direito de superfície, regulamentada na legislação municipal, com cláusulas condicionando a transferência à manutenção das finalidades de moradia e agricultura urbana pelos ocupantes.

Havia ainda, há ainda a opção de transferência gratuita do direito real de propriedade por meio do instrumento da doação. Neste caso, considerando que se tratava de uma política pública implementada em terrenos públicos, recomendou-se que constasse no instrumento de transferência a cláusula resolutiva indicando a obrigatoriedade de manutenção da atividade produtiva no âmbito da agricultura urbana e o modo de reversão ao patrimônio público municipal caso a cláusula não seja cumprida, indenizando-se as acessões e benfeitorias.

Os instrumentos titulatórios que o Município poderia fazer uso em áreas públicas para a titulação dos ocupantes no âmbito da Reurb eram diversos, incluindo-se os instrumentos que garantiam a transferência do direito real de propriedade, seja de forma originária (legitimação fundiária), seja de forma derivada (doação). Entretanto, como a Reurb analisada em área pública se enquadrava no âmbito de uma política municipal mais ampla de incentivo à agricultura urbana, compreendeu-se que para a boa gestão do patrimônio público municipal e do ordenamento municipal urbano, os instrumentos não translativos no direito real de propriedade plena para os particulares seriam os mais adequados.

A questão restou problemática para a análise dos ocupantes que precisariam ser remanejados, pois já não se trataria de regularização fundiária urbana, mas de um novo empreendimento a ser implantado pelo Município. Quanto aos novos empreendimentos de parcelamento do solo para fins urbanos, há exigências urbanísticas restritivas, em comparação aos procedimentos da Lei nº. 13.465/2017 que visam regularizar núcleos urbanos informais previamente ocupados. Para o parcelamento de um imóvel para fins urbanos pelo Município, devem ser observados os seguintes requisitos urbanísticos: compatibilidade da localização do imóvel com o zoneamento do plano diretor e a aprovação de projeto de loteamento (Lei nº. 6.766/1979) ou de condomínio de lotes (Lei nº. 10.406/2002).

Segundo a Lei nº. 6.766/1979, em seu art. 3º, “somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica”, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei

municipal. Sob a ótica penal, considera-se crime contra a Administração Pública (art. 50, I, c/c art. 3º, caput, lei nº. 6.766/79) executar parcelamento do solo, para fins urbanos, em zona rural, onde não se admite essa prática, ainda que seja para chácaras ou sítios de recreio.

Por esse motivo, é necessário que a área objeto do projeto de parcelamento esteja zoneada pelo plano diretor como uma das categorias de zona urbana, uma vez que a atividade de agricultura urbana não é um uso exclusivamente agrário e, portanto, não regulamentada pelo Direito Agrário, o que pode gerar responsabilização civil e penal do loteador e do gestor, caso tenha autorizado o parcelamento.

No mesmo sentido é a manifestação do INCRA na Nota Técnica INCRA/DF/DFC 2/2016, que trata especificamente da matéria:

[...] todo parcelamento para fins urbanos deve ocorrer nas áreas adequadamente delimitadas pelo zoneamento municipal (...) A denominação empregada pela legislação municipal para as referidas zonas é indiferente, desde que respeitado o respectivo regime jurídico; (...) a IN [INCRA] 82/2015 emprega a terminologia “perímetro urbano” como gênero que engloba todas as zonas destinadas a fins urbanos, independentemente das denominações empregadas na legislação municipal.

Para que o Município pudesse atuar mediante instrumento de parcelamento do solo para fins urbanos, com acesso aos equipamentos públicos urbanos, concessão de lotes para moradia e para o desenvolvimento de atividades de agricultura urbana pelos reassentados, a área pretendida deveria ser enquadrada no zoneamento urbano do município. Mas, como visto, tratava-se de área inserida fora do perímetro urbano.

Entretanto, a vedação ao parcelamento do solo para fins urbanos em áreas rurais, não impede que o Município promova outras formas de intervenção nessas áreas, como por exemplo, valer-se de instrumentos de intervenção no uso do solo previstos no âmbito da legislação concorrente em matéria urbanística, isto é, nas normas gerais federais e suplementares estaduais, para o desenvolvimento de atividades de agricultura urbana, atendendo aos seus interesses locais.

#### **4 Polos e Quintais Agroflorestais na legislação do Estado do Pará**

Conforme indicado, no âmbito da consultoria jurídica constatou-se que a área pretendida pelo Município estava fora do perímetro urbano, inserida em gleba pública estadual, o que fomentou a consulta à legislação estadual.



No âmbito da legislação urbanística do Estado do Pará, a Lei Estadual n.º 8.878/2019 dispõe sobre a regularização fundiária de ocupações rurais e não rurais em terras públicas do Estado do Pará. Nos termos da lei, a regularização de áreas nas quais se pretenda a implantação de atividades não agrárias pode ser efetivada por meio de alienações onerosas e não onerosas, conforme critérios e procedimentos estabelecidos em decreto governamental (art. 6º).

Há comando expresso quanto à possibilidade de os municípios atuarem nesse processo, sendo permitida, por exemplo, a doação de áreas estaduais para as municipalidades interessadas em regularizar áreas de atividades não agrárias (art. 7º).

Os instrumentos para a regularização de áreas nas quais se pretenda a implantação de atividades não agrárias são regulamentados pelo Decreto Estadual n.º 1.191/2020.

Dentre eles, elenca-se a implantação de Polos Agroflorestais e Quintais Agroflorestais (PQA), com a finalidade de assentar famílias carentes ou originárias da zona rural, concentradas nas periferias das cidades, que vivam abaixo da linha de pobreza e recuperar áreas alteradas através da implantação de Sistemas Agroflorestais (SAFS), mantendo a capacidade produtiva do solo, além de contribuir para a diminuição de desmatamentos.

A previsão da norma estadual é clara no sentido de competência municipal para a implantação dos polos agroflorestais e quintais agroflorestais (PQA), desde que realizado em patrimônio fundiário próprio, daí previsão de doação de áreas estaduais para as municipalidades.

Os quintais agroflorestais são caracterizados pela norma estadual como áreas próximas das cidades, compostas de lotes variando de 0,5 (meio) a 1 (um) ha (art. 47, § 2º), onde a produção hortifrutigranjeira é a base de segurança alimentar da família. Considerando o caso de Parauapebas, seriam lotes inferiores à fração mínima de parcelamento, cujo módulo rural é de 4ha.

Mediante o instrumento dos quintais florestais, as áreas destinadas à implantação dos projetos serão mantidas sob a propriedade do município, devendo as famílias serem regularizadas por meio de concessão de uso, sob a condição resolutive de serem desenvolvidas apenas atividades agroflorestais e hortifrutigranjeiras e a possibilidade de transmissão apenas por causa mortis (art. 47, § 3º).

Nessa modalidade, a legislação estadual estabelece como requisitos (art. 47, §4º) para a outorga de concessão de direito real de uso, nos casos em que as terras são doadas pelo Estado para o Município, que o beneficiário comprove que: a) reside no imóvel objeto da concessão; b) não possui outro imóvel, tanto rural quanto urbano; c) não ocupa terras particulares ou públicas, inclusive estendendo essa vedação ao cônjuge, companheiro ou dependente econômico; d) não foi anteriormente beneficiado pelo programa de reforma agrária ou de regularização fundiária urbana, salvo nos casos de justificativa comprovada; e) demonstra aptidão agroflorestral; f) não possui vínculo empregatício permanente fora das atividades agroflorestrais, não exerce atividade profissional liberal ou não é servidor ou empregado público; g) não é militar; h) não é aposentado, pensionista ou está na reserva; i) não está exercendo mandato político.

Outros parâmetros são elencados como a possibilidade de serem beneficiadas com quintais agroflorestrais famílias integradas por aposentados, pensionistas ou por pessoas que possuam vínculo empregatício, desde que a renda mensal não ultrapasse um salário-mínimo (art. 47, §5º).

Indica-se ainda que as famílias beneficiadas que, por algum motivo, não se adaptarem no assentamento, poderão, mediante autorização administrativa do Município, ter as benfeitorias indenizadas e a efetivação da transferência para outro beneficiário (art. 47, §6º).

Nesse sentido, os projetos para implantação dos polos e quintais agroflorestrais (PQA) previstos pela norma estadual objetivam a regularização de áreas nas quais se pretenda a implantação de atividades não agrárias, cuja competência para implantação é municipal, podendo ser aplicadas nas zonas rurais dos Municípios interessados, para o desenvolvimento de agricultura urbana e moradia. Tratando-se de área pública com parcelamento pro indiviso, não se viola à legislação agrária e urbanística e atende-se aos beneficiários mediante concessão de direito de uso.

## 5 Considerações finais

A política urbana brasileira possui uma série de desafios para serem enfrentados e que superam as responsabilidades e competências dos municípios enquanto promotores do desenvolvimento urbano e do ordenamento territorial através do controle do uso, do



parcelamento e da ocupação do solo urbano. A ocupação das cidades brasileiras está diretamente atrelada às marcas da desigualdade e à exclusão socioespacial, fruto do modelo de expansão econômico que reproduz em escala local e global problemas sociais, econômicos, políticos, ambientais.

Quanto à formatação urbana amazônica, as estratégias de análise do fenômeno urbano devem partir da consideração sobre os diferentes processos culturais, sociais, econômicos e ambientais atrelados à região. Em que pese a principiologia do direito urbanístico, a potencialidade dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e o planejamento municipal, as tradicionais dicotomias perímetro urbano x perímetro rural; campo x cidade; urbano x rural; são insuficientes para abarcar as tipologias urbanas amazônicas.

Pensar o planejamento urbano e as iniciativas de agricultura urbana e periurbana na Amazônia são um exemplo desse processo. É necessário compreender os aspectos jurídicos, urbanísticos, sociais, históricos e econômicos à luz da complexidade do fenômeno urbano na Amazônia.

Nessa perspectiva, a discussão relatada e que envolveu o levantamento sobre as estratégias de titulação em políticas de regularização fundiária urbana, sobre zoneamento urbano, as competências dos entes federativos em matérias de Direito Agrário e Urbanístico e a iniciativa piloto de fomento à agricultura urbana e periurbana em um contexto paraense, dão conta da complexidade que se é pensar soluções articuladas.

Por fim, nesse processo e em sintonia com o Programa Nacional de AUP lançado em 2023, ao menos em relação ao eixo fundiário, os “polos e quintais florestais” mostram-se como um importante instrumento urbanístico e fundiário, capaz de oferecer aos municípios paraenses caminhos para implementação de suas próprias agendas de AUP.

## Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 abr 2024.

BRASIL. Decreto nº. 11.700, de 12 de setembro de 2023. Institui o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana e o Grupo de Trabalho do Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 set. 2023.



Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11700.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11700.htm). Acesso em: 30 abr 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução Especial nº. 05, de 29 de julho de 2022. Dispõe sobre os índices básicos cadastrais e os parâmetros para o cálculo do módulo rural. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 ago. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-especial-n-5-de-29-de-julho-de-2022-418986404>. Acesso em: 30 abr 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Nota Técnica INCRA/DF/DFC nº. 02/2016**. Brasília, DF, 11 mai. 2016. Disponível em: [https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/Nota\\_Tecnica\\_02\\_2016\\_IN\\_82\\_INCRA.pdf](https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Nota_Tecnica_02_2016_IN_82_INCRA.pdf). Acesso em: 30 abr 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Portaria nº. 414, de 11 de julho de 2017. Aprova a nova modalidade descentralizada de Projeto de Assentamento no âmbito do INCRA. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2017/Jul/12/para-conhecimento/incraportaria-no-414-de-11-de-julho-de-2017-cria-a-modalidade-descentralizada-de-projeto-de-assentamento-denominado-projeto-descentralizado-de-assentamento-sustentavel-pdas-destinado-a-exploracao-pelos-trabalhadores-rurais-sem-terra-que-residem-nas-periferias-dos-centros-urbanos-atraves-de-atividades-economicamente-viaveis-socialmente-justas-de-carater-inclusivo-e-ecologicamente-sustentaveis>. Acesso em: 30 abr 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Portaria nº. 467, de 07 de fevereiro de 2018. Institui o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 fev. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portaria/portaria-no-467-de-7-de-fevereiro-de-2018-sesan>. Acesso em: 30 abr 2024.

BRASIL. Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 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: 30 abr 2024.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 fev. 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8629.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm). Acesso em: 30 abr 2024.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 30 abr 2024.



BRASIL. Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 30 abr 2024.

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 [...]; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 set. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 30 abr 2024.

CARDOSO, A. C. O desafio da compreensão do urbano no Estado do Pará. TOLEDO, Peter Mann de; MORHY, Erika de Souza. **Revista de Estudos Paraenses**. Edição de recriação do Idesp, p. 19–23, 2008. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/331531516\\_O\\_Desafio\\_da\\_Compreensao\\_do\\_Urbano\\_no\\_estado\\_do\\_Para](https://www.researchgate.net/publication/331531516_O_Desafio_da_Compreensao_do_Urbano_no_estado_do_Para). Acesso em: 30 abr 2024.

CARDOSO, A. C. Que contribuições virão de Amazônia brasileira para o urbanismo do século XXI? **Revista Thésis**, v. 6, n. 11, 20 dez. 2021. Disponível em: <https://thesis.anparq.org.br/revista-thesis/article/view/266>. Acesso em: 30 abr 2024.

CARDOSO, A. C. D.; LIMA, J. J. F. Tipologias e padrões de ocupação urbana na Amazônia Oriental: para que e para quem. **O rural e o urbano na Amazônia: diferentes olhares em perspectivas**. Belém: UFPA, p. 55–110, 2006.

COELHO, A. et al. **Agendas municipais de agricultura urbana e periurbana: um guia para inserir a agricultura nos processos de planejamento urbano**. São Paulo: FGV EAESP, TEEB, Ministério da Cidadania, 2022. Disponível em: <https://easp.fgv.br/centros/centro-estudos-sustentabilidade/projetos/guia-para-agendas-municipais-agricultura-urbana-e-periurbana>. Acesso em: 30 abr. 2024.

CRUZ, C. E. DE S. Regularização fundiária e cidade sustentável: panorama sobre tendências atuais da urbanização brasileira. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 4, n. 1, p. 59–79, 20 ago. 2018. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/4282/0>. Acesso em: 30 abr 2024.

FISCHER, L. R. DA C. **Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo Município de Parauapebas, Pará**. 2014. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

FOLHES, R. T. et al. Agricultura e produção do espaço urbano: reflexões para uma agenda de pesquisa. **Novos Cadernos NAEA**, v. 24, n. 2, 25 ago. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/10537>. Acesso em: 30 abr 2024.



GUSTIN, M. B. DE S.; DIAS, M. T. F. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/geografares/article/download/8844/6243/21726>. Acesso em: 30 abr. 2024

HOLSTON, J. **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LOUREIRO, V. R. L. A Amazônia no século XXI: novos dilemas e suas implicações no cenário internacional. In: ROCHA, G. M.; MAGALHÃES, S. B.; TYESSERENC, P. (Eds.). **Territórios de Desenvolvimento e Ações Públicas**. [s.l.: s.n.]. p. 95–126.

PARÁ. Decreto Estadual nº. 1.191, de 25 de novembro de 2020. Regulamenta os arts. 6º a 8º, da Lei Estadual nº 8.878, de 08 de julho de 2019, que dispõe sobre a regularização fundiária não rural em terras públicas do Estado do Pará. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, PA, 02 dez. 2020. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/16162.pdf>. Acesso em: 30 abr 2024.

PARÁ. Lei Estadual nº. 8.878, de 08 de julho de 2019. Dispõe sobre a regularização fundiária de ocupações rurais e não rurais em terras públicas do Estado do Pará, revoga a Lei nº. 7.289, de 24 de julho de 2009 e o Decreto-lei nº. 57, de 22 de agosto de 1969. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, PA, 09 jul. 2019. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/104647.pdf>. Acesso em: 30 abr 2024.

PONTE, J. P. X.; LIMA, J. J. F.; RODRIGUES, R. M. Administração municipal na Amazônia brasileira: aspectos urbanísticos e socioambientais. **Rev. Adm. Munic**, p. 51–64, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-911239>. Acesso em: 30 abr. 2024

RODRIGUES, A. M. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**, n. 12, 2004. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8807>. Acesso em: 30 abr. 2024

SCHIMINK, M.; WOOD, C. H. **Conflitos Sociais e a Formação da Amazônia**. Tradução: Noemi Miyasaka Porro; Tradução: Raimundo Moura. Belém: Ed. UFPA, 2012.