

**CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA (UNIALFA)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**ARLEI INÁCIO DE ALMEIDA**

**OCUPAÇÕES IRREGULARES NAS MARGENS DO RIO ARAGUAIA E  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE DO ACESSO À  
PROPRIEDADE URBANA NA BARREIRA DA BEM-VINDA, SÃO  
MIGUEL DO ARAGUAIA (GO)**

Goiânia  
2024

**OCUPAÇÕES IRREGULARES NAS MARGENS DO RIO ARAGUAIA E  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE DO ACESSO À  
PROPRIEDADE URBANA NA BARREIRA DA BEM-VINDA, SÃO  
MIGUEL DO ARAGUAIA (GO)**

Dissertação apresentada ao Centro Universitário  
Alves Faria – UNIALFA para a obtenção do título  
grau mestre. Área de concentração:  
Desenvolvimento Regional. Linha de Pesquisa:  
Políticas Públicas, Arranjos Produtivos (clusters),  
Território e Desenvolvimento Regional.  
Orientadora: **Dra. Cintia Neves Godoi.**

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

A447o

Almeida, Arlei Inácio de.

Ocupações irregulares nas margens do rio Araguaia e desenvolvimento regional: uma análise do acesso à propriedade urbana na barreira da bem-vinda, São Miguel do Araguaia (GO). / Arlei Inácio de Almeida. – 2024. 133 f.: il. 30cm.

Orientadora: Prof. Dra. Cintia Neves Godoi.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2024.

1. Direito à cidade. 2. Função social da propriedade. 3. Regularização fundiária/Planejamento urbano. 4. São Miguel do Araguaia-GO. I. Godoi, Cintia Neves. II. UNIALFA. III. Título.

**CDU: 347.235+556.53**

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente à Deus por ser o sustentáculo de todas as nossas conquistas e vitórias. Semblante de graça e amor, tu és a essência do meu ser e, sem ti, não vivo. Obrigado por me tornar um ser mais compreensível e sem mágoa no coração.

Ao Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA, pela estrutura, pelo excelente quadro de professores que acreditaram neste projeto de pesquisa e estudos.

Um agradecimento especial à minha querida orientadora, professora Cintia Neves Godoi, pela exemplar dedicação, comprometimento, disponibilidade e notório saber, fundamentais e primordiais para que eu pudesse concluir esse trabalho. Obrigado, pela atenção, carinho, compreensão, paciência e dedicação.

Ao meu pai Miguel e minha mãe Nilva, por terem me ensinado a ser o homem que sou. Vocês são e sempre serão muito importantes para mim, obrigado por cada momento que passamos juntos e mesmo aqueles a distância, porque vocês sempre me ensinaram que com esforço e dedicação as vitórias sempre serão alcançadas.

A minha querida e amada esposa Daniela Amaral e a meus filhos Sofia Amaral e Luan Amaral, pelo amor, compreensão, companheirismo e apoio incondicionado, que mesmo nas minhas ausências paternas, soube sabiamente com paciência compreender o momento, que foram muito importantes para que eu alcançasse a tranquilidade necessária para desenvolver o presente trabalho.

Aos meus companheiros e professores de mestrado, de modo especial àqueles parceiros de trabalhos de grupo, pelo compartilhamento de aprendizado, pela honra da convivência, e pelas trocas de experiências.

Aos meus colegas de serviço, que com muita sabedoria contribuiu para que desenvolvesse o raciocínio necessário para ultimar a presente pesquisa. E, por fim, a todos aqueles que direta ou indiretamente participaram da construção desse projeto, me incentivando e torcendo para um resultado promissor. Graças a Deus que existem pessoas que possibilitam nossos sonhos.

## RESUMO

O acesso à terra é um direito fundamental, e a regularização fundiária busca garantir esse direito. A falta de acesso à terra ou a ocupação irregular podem levar a diversos problemas sociais, econômicos e ambientais, como insegurança jurídica, falta de acesso a serviços públicos, limitações no desenvolvimento socioeconômico e conflitos fundiários. O acesso à terra permite que as pessoas possam utilizá-la de forma produtiva, seja para a agricultura, indústria, comércio e habitação, incentivando investimentos, produção de alimentos, geração de empregos, incentivando o empreendedorismo, o que contribui para o crescimento econômico. A terra também pode ser uma fonte de riqueza e patrimônio para as pessoas, possibilitando a acumulação de capital, a melhoria das condições de vida, garantindo assim o desenvolvimento social. Quando as pessoas têm acesso à terra para moradia, há melhorias nas condições de vida, acesso a serviços básicos, como água potável, saneamento, saúde, educação, contribuindo para a redução da pobreza, desigualdade e exclusão social. Levando em consideração a análise de tais fatos, este trabalho apresenta como área de concentração o desenvolvimento regional, na linha de pesquisa das políticas públicas, arranjos produtivos (clusters) e território, problematizando sobre a formas de ocupação, o perfil dos ocupantes, e se a regularização fundiária se apresentaria como a solução viável para contornar essa situação? Como objetivo geral buscaremos estudar os problemas das ocupações irregulares que margeiam o rio Araguaia, localizadas no município de São Miguel do Araguaia, especialmente na localidade denominada como Barreira da Benvinda, em Goiás, para tanto, pretender-se-á especificamente analisar o processo de formação das cidades e a discussão sobre o acesso à terra, à cidade, destacando a relação entre o desenvolvimento e os recursos naturais; refletir sobre o processo de urbanização e a ligação com o aumento das ocupações irregulares, sejam elas motivadas por fatores econômicos ou não, buscando ao final destacar a Reurb com uma excelente opção para a resolução de tais problemas. O estudo destaca também a relação entre a Reurb e a função social da propriedade urbana como instrumentos de promoção de dignidade humana. A promulgação do Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001) é um marco histórico na organização urbana, resultado das lutas das classes sociais menos favorecidas. Atualmente, essas classes contam com o apoio de outra legislação, a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), que busca regulamentar a regularização fundiária tanto urbana quanto rural. A apropriação de terras, a propriedade privada, e o acesso à cidade e à natureza são questões que envolvem o fenômeno das ocupações irregulares, inadequadas ou clandestinas se colocando como problema frequente no país e também em Goiás. O direito à natureza e à cidade, portanto se colocam como tema complexo que deixam mais difícil o entendimento das relações de acesso à terra, mas devem ser analisados, pois a ocupação brasileira em planícies fluviais é corriqueira bem como a mescla dos usos urbanos e rurais.

**Palavras Chaves:** Direito à cidade; Função social da propriedade; Ocupação irregulares; Regularização fundiária/Planejamento urbano; São Miguel do Araguaia-GO.

## ABSTRACT

Access to land is a fundamental right, and land regularization seeks to guarantee this right. Lack of access to land or irregular occupation can lead to various social, economic and environmental problems, such as legal insecurity, lack of access to public services, limitations in socioeconomic development and land conflicts. Access to land allows people to use it productively, whether for agriculture, industry, commerce and housing, encouraging

investment, food production, job creation, encouraging entrepreneurship, which contributes to economic growth. Land can also be a source of wealth and heritage for people, enabling the accumulation of capital, the improvement of living conditions, thus ensuring social development. When people have access to land for housing, there are improvements in living conditions, access to basic services, such as drinking water, sanitation, health, education, contributing to the reduction of poverty, inequality and social exclusion. Taking into account the analysis of such facts, this work presents as its area of concentration regional development, in the line of research on public policies, productive arrangements (clusters) and territory, problematizing the forms of occupation, the profile of the occupants, and whether Would land regularization present itself as a viable solution to overcome this situation? As a general objective, we will seek to study the problems of irregular occupations that border the Araguaia River, located in the municipality of São Miguel do Araguaia, especially in the location known as Barreira da Benvinda, in Goiás, to this end, we will specifically intend to analyze the process of formation of cities and discussion about access to land and the city, highlighting the relationship between development and natural resources; reflect on the urbanization process and the connection with the increase in irregular occupations, whether motivated by economic factors or not, ultimately seeking to highlight Reurb as an excellent option for resolving such problems. The study also highlights the relationship between Reurb and the social function of urban property as instruments for promoting human dignity. The promulgation of the City Statute - Law nº 10,257 (BRASIL, 2001) is a historic milestone in urban organization, the result of the struggles of less favored social classes. Currently, these classes have the support of another legislation, Law No. 13,465 (BRASIL, 2017), which seeks to regulate both urban and rural land regularization. Land appropriation, private property, and access to the city and nature are issues that involve the phenomenon of irregular, inadequate or clandestine occupations, which are a frequent problem in the country and also in Goiás. The right to nature and the city, Therefore, they pose as a complex issue that makes it more difficult to understand the relations of access to land, but must be analyzed, as Brazilian occupation of river plains is common, as is the mix of urban and rural uses.

**Key words:** Right to the city; Social function of property; Irregular occupation; Land regularization/Urban planning; São Miguel do Araguaia-GO.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|            |                                                                     |
|------------|---------------------------------------------------------------------|
| ADIN       | Ação Direita de Inconstitucionalidade                               |
| ADU        | Auto de Demarcação Urbanística                                      |
| APP        | Área de Preservação Permanente                                      |
| APPs       | Áreas de Preservação Permanentes                                    |
| BNH        | Banco Nacional da Habitação                                         |
| CC         | Código Civil                                                        |
| CCJ        | Comissão de Constituição e Justiça                                  |
| CEIC       | Câmara de Indústria e Comércio                                      |
| CF         | Constituição Federal                                                |
| COP-2023   | Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2023  |
| CNBB       | Conferência Nacional dos Bispos do Brasil                           |
| CNDU       | Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano                         |
| COHAB – GB | Companhia Habitacional do Estado da Guanabara                       |
| CRF        | Certidão de Regularização Fundiária                                 |
| CF         | Constituição Federal                                                |
| CRFB       | Constituição da República Federativa do Brasil                      |
| ECID       | Estatuto da Cidade                                                  |
| ECO-92     | Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento |
| FCP        | Fundação da Casa Popular                                            |
| FGTS       | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço                              |
| FMR        | Fundo Municipal de Regularização                                    |
| FUMREURB   | Fundo Municipal de Regularização Fundiária                          |
| GO         | Goiás                                                               |
| IBGE       | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                     |
| IAPs       | Institutos de Aposentadorias e Pensões                              |
| IDH        | Índice de Desenvolvimento Humano                                    |
| IPEA       | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada                            |
| IPTU       | Imposto Predial e Territorial Urbano                                |
| ITBI       | Imposto de Transmissão de Bens Imóveis                              |
| LMEO       | Linha Média das Enchentes Ordinárias                                |

|         |                                                        |
|---------|--------------------------------------------------------|
| LRF     | Lei de Responsabilidade Fiscal                         |
| MNRU    | Movimento Nacional pela Reforma Urbana                 |
| ONU     | Organização das Nações Unidas                          |
| PDM     | Plano Diretor Municipal                                |
| PEM     | Planejamento Estratégico Municipal                     |
| PIB     | Produto Interno Bruto                                  |
| PL      | Projeto de Lei                                         |
| PMCMV   | Programa Minha Casa Minha Vida                         |
| PNB     | Produto Nacional Bruto                                 |
| PNUD    | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento      |
| PRF     | Projeto de Regularização Fundiária                     |
| REURB   | Regularização Fundiária Urbana                         |
| REURB-E | Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico |
| REURB-S | Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social     |
| SERFHAU | Serviço Federal de Habitação e Urbanismo               |
| SFH     | Sistema Financeiro da Habitação                        |
| TFP     | Tradição, Família e Propriedade                        |
| USAID   | Agency for International Development                   |
| ZEIS    | Zonas Especial de Interesse Social                     |

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                                                    | <b>11</b> |
| <b>CAPÍTULO 01: ACESSO À TERRA, O DIREITO À NATUREZA, À CIDADE E À MORADIA E DESENVOLVIMENTO.....</b>                                                     | <b>18</b> |
| 1.1 - ACESSO À TERRA E DESENVOLVIMENTO.....                                                                                                               | 20        |
| 1.2 - ACESSO À NATUREZA .....                                                                                                                             | 26        |
| 1.3 - O DIREITO À CIDADE .....                                                                                                                            | 31        |
| <b>CAPÍTULO 02: A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E NORMAS PARA O DIREITO À CIDADE E MORADIA.....</b>                                                              | <b>39</b> |
| 2.1 – POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO URBANO .....                                                                                                      | 43        |
| 2.2 – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA.....                                                                                                            | 50        |
| 2.3 – DIREITO À MORADIA DIGNA.....                                                                                                                        | 58        |
| <b>CAPÍTULO 03: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E DESAFIOS DO PODER PUBLICO PARA ACESSO EQUITATIVO À TERRA, MORADIA, CIDADE E NATUREZA.....</b>            | <b>66</b> |
| 3.2 – REURB .....                                                                                                                                         | 74        |
| 3.3 TERRENOS MARGINAIS.....                                                                                                                               | 87        |
| <b>CAPÍTULO 04: METODOLOGIA.....</b>                                                                                                                      | <b>92</b> |
| <b>CAPÍTULO 5: SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA-GO E SUA RELAÇÃO COM AS OCUPAÇÕES DOS LOTEAMENTOS QUE MARGEIAM DO RIO ARAGUAIA – CASO BARREIRA DA BENVINDA.....</b> | <b>97</b> |
| 5.1 A OCUPAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA – ONDE SE LOCALIZA A BARREIRA DA BENVINDA.....                                                      | 97        |
| 5.2 - SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA (CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO, MAPA DE LOCALIZAÇÃO, MAPA DE LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO).....                               | 98        |
| 5.3 - PROCESSO DE OCUPAÇÃO DOS TERRENOS MARGINAIS EM SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA – O ACESSO À TERRA, À CIDADE, E À NATUREZA EM SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA .....    | 109       |
| 5.4 - OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA-GO .....                                                                               | 111       |

|                                                                                                                          |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.5 - VIABILIDADE DA REURB NA BARREIRA DA BENVINDA EM SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA-GO, COMO SOLUÇÃO PARA A REGULARIZAÇÃO ..... | 118        |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>                                                                                                    | <b>129</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                                                                 | <b>135</b> |

## INTRODUÇÃO

O acesso à terra para moradia, lazer, produção ou outras atividades é direito garantido constitucionalmente, e uma das formas de efetivar tal direito é através da regularização fundiária. Quando não ocorre acesso com regularização por causas variadas, podem se desdobrar problemas de diversas naturezas, como acesso ilegal, acesso irregular, conflitos por terra, dentre outros.

Ao longo da história do acesso à terra no Brasil, esta ocorreu de maneira desordenada e desigual. Desta maneira, problemas e conflitos existentes em âmbito rural permanecem quando da formação das ocupações urbanas.

Um dos grandes problemas sociais da atualidade se refere à ocupação desordenada das cidades, retrato de uma urbanização descontrolada, o que gera por consequência, imóveis irregulares/clandestinos que inobservam os padrões mínimos de habitabilidade, de saneamento, de higiene, de segurança, resultado da segregação imposta pela valorização imobiliária especulativa, que expulsa a classe social mais pobre para as periferias, para áreas de riscos, áreas de preservação e outras áreas que colocam pessoas em situação de vulnerabilidade nas cidades, onde se vive em condição de sobrevivência.

Em razão dessa imposição social, fomentada basicamente por interesses econômicos e/ou por formalidades legais, as ocupações irregulares vão aumentando proporcionalmente ao crescimento populacional, que, corroborada pela falta de um planejamento por parte dos Municípios, ou pela ausência de uma efetiva fiscalização dos órgãos competentes, contribuem para o aumento de ocupações que não observam padrões de habitabilidade, retirando da moradia o seu atributo da dignidade.

Cabe destacar que ocupações irregulares/clandestinas são compreendidas como o preenchimento dos espaços urbanos à margem da lei, com inobservância das normas jurídicas, urbanísticas, ambientais, sociais, dentre outros problemas.

Analisar problemas de ocupação irregular se justifica pois, conforme destacado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE-2020), mais de 65,5 milhões de domicílios ocupados pelos mais de 210 milhões de brasileiros, cerca de 5,127 milhões (7,8%)

correspondem a moradias irregulares<sup>1</sup>. E, que mais de cinco milhões das moradias brasileiras apresentam alguma irregularidade, o que torna tal situação extremamente séria e relevante.

Em pesquisa Perfil Municipal (MUNIC – IBGE 2000), os dados apontam que a presença de assentamentos irregulares atinge 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes, 80% dos que têm entre 100 mil e 500 mil habitantes, e 30% naqueles que têm menos de 20 mil habitantes. Tais dados indicam um montante de quase 12 milhões de domicílios com famílias de renda mensal até 5 salários-mínimos com característica informal (ROLNIK, 2007, p. 07).

Além de ser fenômeno numeroso em termos de alcance de população, é também um fenômeno de grande alcance geográfico, pois a ocupação irregular/clandestina do solo urbano existe na maioria das cidades brasileiras, não se restringindo somente aos grandes centros urbanos, atingindo até mesmo as cidades pequenas.

Esta condição é altamente irregular, pois, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 05 de outubro de 1988, o Estado brasileiro assumiu uma série de deveres referentes aos direitos dos cidadãos brasileiros, e, também, com relação ao direito de acesso à terra.

A Constituição em questão prevê, portanto, não só aspectos de direito à terra para todos, como preconiza a necessidade da regularização das áreas, e vai além, considerando ainda a necessidade de se cumprir a função social da propriedade.

Além de definir formas e funções de acesso à terra, também foram definidos os agentes responsáveis por estes processos. Desta maneira, coube primordialmente aos Municípios criar políticas públicas primando por uma administração eficiente, célere, desburocratizada e qualificada, com responsabilidade por promover regularização fundiária.

Neste sentido, o objetivo geral é analisar e compreender o processo de ocupação das margens da planície fluvial do Rio Araguaia na região da Barreira da Benvinda, no município de São Miguel do Araguaia-GO.

Como objetivos específicos desta pesquisa, almeja-se:

- 1 – Analisar o processo de formação das cidades e a discussão sobre o direito ao acesso à terra, à cidade, à natureza e ao desenvolvimento.
- 2 - Investigar o processo de urbanização e os esforços municipais para instrumentalizar e apoiar regularização de tais ocupações com planejamento, gestão e observação das normas ambientais;

---

1 R7 NOTÍCIAS. Brasil tem mais de 5 milhões de moradias irregulares, diz IBGE. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/economia/brasil-tem-mais-de-5-milhoes-de-moradias-irregulares-diz-ibge-19052020>>. Acesso em: 20 de mar. 2023.

3 – Sugerir soluções legais viáveis junto aos órgãos pertinentes objetivando promover a regularização das ocupações irregulares/clandestinas das planícies que margeiam o Rio Araguaia, perante o ente municipal competente.

O presente estudo, portanto, exigirá analisar a relação existente entre a regularização fundiária e o direito de propriedade, destacando da perquirição desta relação, o quanto uma política social municipal contribui para a efetivação da função social da propriedade, dignificando o seu uso. Não se trata de um problema apenas urbanístico, pois afeta diretamente postulados constitucionais como o direito à moradia digna e a função social da propriedade, bem como pode afetar, no que diz respeito às ocupações de terras que margeiam rios, o meio ambiente e impactar toda a sociedade.

A regularização fundiária apresenta-se como um instrumento efetivo no enfrentamento desta questão, se apresentando, portanto, como problemática deste trabalho, analisar no Município de São Miguel do Araguaia, as ocupações irregulares/clandestinas que margeiam o “Rio Araguaia”, de modo especial a situação da Barreira da Benvinda.

As perguntas que apoiam reflexão sobre o objeto de pesquisa em questão são:

1. De que maneira ocorre a ocupação das margens da planície fluvial do Rio Araguaia na região em questão?
2. Qual o perfil do uso da terra (trata-se de grupos que fazem uso dos recursos naturais para sobrevivência? ou de grupos de fazem usos de especulação imobiliária ou sítios de lazer?) na ocupação das margens do Rio Araguaia na região da Barreira?
3. Esta ocupação considera princípios da moradia digna e da função social da propriedade?
4. A regularização fundiária, o planejamento urbano e a produção pormenorizada de dados se apresentariam como instrumentos hábeis para a resolução da questão?

Diante dos apontamentos apresentados, a metodologia do trabalho se apresenta majoritariamente qualitativa, visa além da problematização e análise do cenário, o levantamento de dados sobre as atividades para buscar compreender a dinâmica e agentes do processo de ocupação em questão, como: mapear as ocupações, examinar a existência de irregularidades, analisar imagens de satélite existentes, levantar dados em órgãos municipais, estaduais e federais, e gerar análises reflexivas sobre os materiais encontrados e suas relações.

Como principais resultados se pode dizer que a presente pesquisa permitiu conhecer as razões que levaram à formação desses conglomerados irregulares/clandestinos, procurando entender o porquê até o presente momento, ainda não houve por parte dos interessados, posturas no sentido de buscar soluções junto ao Município e/ou cartório local para regularizar tais situações.

O presente trabalho está dividido em cinco capítulos. O primeiro capítulo apresenta um estudo bibliográfico, documental. A revisão de literatura almejou a compreensão dos conceitos, teorias e classificações sobre as temáticas da pesquisa. Por consequência, o estudo foi guiado, inicialmente, à luz da discussão sobre o acesso à terra e desenvolvimento, destacando a íntima relação entre ambos os institutos, ponderando, ainda, que a compreensão de desenvolvimento não se equivale ao de crescimento, pois, para o seu correto intelecto, dever-se-á levar necessariamente em consideração também a melhoria dos aspectos sociais, e, para tanto, fora feito uso de materiais que conceituam e normatizam esta ligação.

Ao se estudar o acesso à natureza, tem-se por finalidade destacar que o desenvolvimento destacado na parte introdutória desde primeiro capítulo, deverá levar em consideração a proteção dos recursos naturais, ou seja, ser sustentável, procurando conciliar as necessidades atuais sem comprometer os anseios futuros. Sem embargo dessa correlação, outra questão pertinente, refere-se à tendência de se instituir ocupações irregulares em áreas de preservação permanente, de uso restrito, destacando, assim, que o crescimento de tais ocupações, representam um sério risco para os recursos naturais, já que, como regra, tais moradias não dispõem de nenhuma infraestrutura sanitária, o que acaba por contribuir para desencadeamento de vários outros problemas sociais.

A compreensão do chamado direito à cidade, terá como fundamento majoritariamente a obra do francês Henri Lefebvre (LEFEVRE, 2001), conhecido por analisar consequências que o processo de urbanização ocasiona ao meio urbano, onde a propriedade deixa de ser compreendida como um local de descanso, de moradia, de lazer, de diversão, para ser alçada à categoria de um bem econômico, com alcance apenas para os detentores de capital, diante do início da especulação imobiliária, o que acaba por expulsar os mais pobres para as periferias/subúrbios, onde os imóveis são mais baratos. Ficou nítida também a preocupação do autor com a questão da aparência da cidade, das construções, dos espaços livres, onde, segundo as suas conclusões, são os mais afetados com a mercantilização dos imóveis, interferindo diretamente no chamado direito à cidade.

O segundo capítulo inicia com a análise do fenômeno da urbanização em solo brasileiro, buscando compreender como tal acontecimento se desencadeou em solo nacional, suas características, almejando na medida do possível, fazer uma relação entre as vantagens e as desvantagens que o capitalismo trouxe para o crescimento urbano brasileiro, e a ligação dessa combinação, com as ideias destacadas por Henri Lefebvre (LEFEVRE, 2001).

Na sequência é abordada a questão do planejamento urbano, e como a ideia em questão surgiu em solo brasileiro. Fruto inicialmente de uma política higienista, o planejamento

urbano, deixou, com o crescimento das cidades, de se voltar apenas para as questões de saúde pública da população, já que, essa compreensão restrita, não mais era suficiente para alcançar todas as necessidades sociais. Diante dessa constatação, passou-se a compreender o planejamento urbano como um conjunto de medidas sociais, jurídicas, urbanísticas e econômicas, pensadas e planejadas para o futuro, levando em consideração as experiências e a vivência do presente.

Abordar-se-á também a análise do aspecto socialidade dos imóveis, conhecida usualmente como a função social da propriedade privada. Elevado também à garantia constitucional, a função social da propriedade tem por mérito condicionar o ocupante do imóvel, a usá-lo em seu benefício, contudo, respeitando os aspectos sociais do seu uso e os benefícios que tal uso possa gerar à comunidade. Como forma de contribuir para a implementação da função social da propriedade urbana, foi editada a Lei n. 10.257 (Estatuto da Cidade), que veio regulamentar o art. 182 da Constituição Federal, trazendo uma série de regras para o correto uso dos espaços urbanos.

O último tema abordado neste segundo capítulo será a questão da moradia digna, um dos desdobramentos da função social da propriedade privada. A ligação da dignidade à moradia é resultado da preocupação internacional com a qualidade dos assentamentos humanos, cujos movimentos pela atribuição de tal característica à moradia se iniciaram a partir da década de 1970. Em relação ao Brasil, a atual Constituição de 1988, inicialmente não consagrou a moradia à categoria de um direito social, fato este somente ocorrido com a Emenda Constitucional n. 26/00 (BRASIL, 2000), que além de constitucionalizar como um direito social, lhe conferiu também o adjetivo da dignidade, destacando que uma habitação saudável e segura é elemento essencial para o bem-estar econômico, social, psicológico e físico da pessoa.

No terceiro capítulo a regularização fundiária será o tema central. Iniciam-se os estudos analisando a origem da ideia de se utilizar a Reurb, ainda de forma tímida, como um excelente instrumento para promover a justiça social, possibilitando a titulação dominial do ocupante, garantindo assim a dignificação dos moradores das comunidades beneficiadas.

A preocupação com a normatização do correto uso do solo, com a participação do poder público no âmbito nacional deu os seus primeiros passos com a edição da Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979). Mesmo que a Lei em questão somente normatizasse a chamada “cidade legal”, houve a necessidade de se perquirir a obrigatoriedade da participação estatal nos novos parcelamentos do solo urbano instituídos após a edição da Lei em voga.

Alguns anos depois, já sobre a vigência da atual Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), diante do crescimento expressivo da população urbana e do aumento exponencial dos problemas urbanísticos, de modo especial quanto a questão habitacional, foi editada no ano de 2001, a Lei n. 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, que dentre outros temas, possibilitou a utilização da regularização fundiária, como um dos instrumentos da política urbana. Oito anos depois, foi editada a Lei n. 11.977/2009, e dentre os assuntos normatizados foi dedicado um capítulo específico a disciplinar a Reurb. Em 2017, com a edição da atual Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017), foi revogada a Lei de 2009, concretizando em definitivo a regularização fundiária como um elemento de política urbana.

A efetiva implementação da regularização fundiária, no entanto, dependerá de políticas executadas pelos Municípios, observando assim os preceitos legais da Lei n. 10.257/01 (BRASIL, 2001), atualmente delineada pela Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017), que buscou regulamentar caminhos do procedimento da regularização fundiária urbana e rural. A lei da Reurb permitiu eliminar a diferenciação anteriormente existente entre ocupações irregulares e/ou clandestinas, facilitando assim a regularização dos imóveis.

Na segunda parte do terceiro capítulo, será abordada a análise de alguns institutos da regularização fundiária, onde estudar-se-ão conceitos e definições que contribuirão para uma melhor compreensão dos dispositivos legais da Lei da Reurb, destacando de modo especial o cuidado e até mesmo os “deslizes” do legislador, ao optar por tal forma de normatização.

Nesta oportunidade o capítulo em questão será finalizado com discussão sobre as situações imobiliárias elencadas pelo legislador como factíveis de serem regularizadas, as etapas e/ou fases do procedimento da Reurb, o que levará impreterivelmente a necessidade de se definir o que seja núcleo urbano, informal e consolidado, Projeto de Regularização Fundiária, (PRF), a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), Reurb por interesse específico, por interesse social, enfim, buscar-se-á, fazer um estudo didático da Reurb, e suas consequências positivas para as cidades, na medida que sua implementação vislumbra dignificação da função social da propriedade urbana. Por fim, dar-se-á ainda especial atenção a um dos temas mais polêmicos da Reurb, qual seja, o aspecto temporal de sua aplicação.

O quarto capítulo será voltado para a análise dos aspectos metodológicos e estruturais da presente dissertação. Neste se exporá como se desenvolveu o presente trabalho, suas fases, características, argumentando a escolha pelo método qualitativo. Para o capítulo em questão foram levantados dados coletados junto à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano e Câmara Municipal de São Miguel do Araguaia (GO), bem como na serventia registral desta cidade, com a análise de matrícula(s), a fim de identificar os marcos

históricos acerca da ocupação urbana das margens do Rio Araguaia, foram também levantadas as imagens de satélites e drones do recorte espacial analisado, definidas as metragens e medidas que deveriam ser consideradas áreas de preservação, terrenos marginais, dentre outras definições para avaliar de que maneira foram ocupadas as terras e problematizar o tratamento histórico dado às margens do Rio Araguaia, e o tratamento histórico com relação às normas de ocupação de terras, para posteriormente no capítulo de resultados apresentar propostas de soluções.

Por fim, foi apresentado o quinto capítulo, dedicado aos principais resultados da pesquisa, analisando as ocupações que margeiam o Rio Araguaia, especificamente o loteamento denominado Barreira da Benvinda. Para o estudo do caso foram verificados os aspectos históricos das ocupações, como se iniciou o processo, agentes e características principais. No que diz respeito aos levantamentos de dados e informações atuais foram levantados dados coletados junto à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano e Câmara Municipal de São Miguel do Araguaia (GO), bem como na serventia registral desta cidade, com a análise de matrícula(s), a fim de identificar os marcos históricos acerca da ocupação urbana das margens do Rio Araguaia, foram também levantadas as imagens de satélites do recorte espacial analisado, definidas as metragens e medidas que deveriam ser consideradas áreas de preservação, terrenos marginais, dentre outras definições para avaliar de que maneira foram ocupadas as terras e problematizar o tratamento histórico dado às margens do Rio Araguaia, e os antecedentes com relação às normas de ocupação de terras, para posteriormente no capítulo de resultados apresentar propostas de soluções.

Ao final do presente trabalho foi apresentada uma possível solução para a regularização da situação pontuada, considerando os embasamentos legais na Lei n. 13.465/17, e no Decreto n. 9.310/18, para que o Município de São Miguel do Araguaia, utilizando das faculdades legais e constitucionais concedidas pela Lei n. 10.257/01 e pela Constituição de 1988, para apoiar a discussão de uma política urbana que venha a cumprir a sua função social, e de modo especial, que observe as normas ambientais.

Por fim, a última parte foi dedicada à conclusão onde se expôs os resultados da presente pesquisa expondo quais os maiores entraves encontrados para uma política social da regularização fundiária urbana para os seus municípios.

## **CAPÍTULO 01: ACESSO À TERRA, O DIREITO À NATUREZA, À CIDADE E À MORADIA E DESENVOLVIMENTO.**

O acesso à terra é uma garantia constitucional, contudo, a forma como este fato ocorre é bastante diversificado por todo o território brasileiro. Seja esse acesso no espaço urbano, seja no espaço rural, as dificuldades existem principalmente para aquelas camadas da população mais pobres.

O presente capítulo abordará questões históricas e teóricas do acesso à terra, à natureza, cidade e moradia no Brasil como um todo para problematizar ao final como se dão estes processos no recorte espacial da pesquisa.

Ao analisar como essa previsão constitucional tem se concretizado, logo se vê que muito pouco do previsto foi materializado, especialmente pelo fato de atualmente a terra ter deixado de ser um local de se morar, de se cultivar alimentos, para adquirir contornos com características eminentemente especulativas/econômicas, fato este, que acaba por dificultar ou mesmo impedir que todos tenham acesso ao referido bem e direito.

Diante dessas dificuldades encontradas, de modo especial por envolver recursos econômicos inexistentes para a maioria da população, criam-se meios alternativos de contornar tais obstáculos, o que vem a contribuir para o aumento constante das irregularidades envolvendo imóveis, sejam eles urbanos e/ou rurais.

Aliada à questão econômica, a questão formalística imposta pelos atos normativos atualmente existentes, como por exemplo a Lei n. 6.766/79 (BRASIL, 1979), acaba por contribuir também, para a ampliação das situações irregulares, atuando assim ao lado do fator econômico como uma das principais causas para o aumento crescente das ocupações sem registro.

Em razão do quadro atual preocupante acerca da questão fundiária brasileira, o Governo Federal, editou a atual Lei n. 13.465/17 (BRASIL, 2017), regulamentando o procedimento de regularização fundiária, visando melhorar a conjuntura existente, dedicando especial atenção para todos os ocupantes de área, que por algum motivo não conseguiram regularizar a situação do imóvel.

Ao elaborar sua tese de doutorado, Rafael da Mota Mendonça, fez uma breve reflexão acerca do processo de industrialização no Brasil, destacando a questão da especulação imobiliária como forma de mercantilização da terra, contudo, vê na regularização fundiária uma saída para contornar tal fato. Para ele

[...] o processo de industrialização, especialmente da forma como ocorreu no Brasil, e sua vinculação com a urbanização, moldaram a cidade para ser um centro de valor de troca. A formação do espaço urbano favoreceu a especulação imobiliária, com a produção de ambientes segregados. Por isso, construir um sistema de regularização fundiária valorizador da posse é uma tentativa de romper com essa dinâmica (MENDONÇA, 2022, p. 100).

Precursor nos estudos das transformações urbanas, Henri Lefebvre, destaca que o espaço urbano foi apropriado para atender a uma determinada demanda, qual seja, o escoamento de capital proveniente da industrialização. Em seus estudos, Lefebvre persegue um entendimento da cidade através desse processo de surgimento e atuação das indústrias, afirmando, inclusive, a existência de uma simbiose entre industrialização e urbanização (LEFEBVRE, 2016).

A busca por contornar essa situação instalada em diversas cidades brasileiras, independente do tamanho, no âmbito Federal, teve como ponta pé inicial a edição da Lei n. 11.977/11 (BRASIL, 2011), que teve por mérito adotar a regularização fundiária como uma forma de buscar regularizar milhões de moradias/posses irregulares, como uma política de governo.

É preciso pontuar que a previsão da regularização como uma forma de política urbana, fora prevista desde o ano de 2001, com a edição do chamado Estatuto das Cidades, Lei n. 10.257/01 (BRASIL, 2001), todavia, a efetiva materialização dessa política, muito pouco fora colocada em prática, justamente pela falta de um maior detalhamento.

Atualmente revogada pela Lei 13.465/17 (BRASIL, 2017), a nova lei da Reurb, pretende com a diminuição as formalidades exigidas, suplantar as dificuldades de regularização dos imóveis, garantindo assim, o acesso à terra àquelas pessoas que se sentem excluídas socialmente, resguardando a sua dignidade com a concretização do direito à cidade, o que acaba por trazer consigo todos os benefícios econômicos, sociais e ambientais desta decorrente.

Portanto, a Lei em voga, tem por objetivo suplantar os entraves para a concretização da regularização fundiária dos imóveis urbanos e/ou rurais, que além de titularizar as famílias irregulares, benefício jurídico, possibilita ainda uma maior participação estatal, ao conhecer os problemas sociais de perto, possibilitando de modo especial velar pela saúde pública dos habitantes de tais localidades, com reflexos diretos na seara ambiental, na qual o poder público poderá controlar e até mesmo penalizar agressões aos recursos naturais recorrentes.

Após termos essa visão geral acerca da ligação existente entre urbanização, industrialização e a dificuldade de acesso à terra diante de sua mercantilização, faremos um estudo um pouco mais detalhado acerca conexão entre acesso à terra e o desenvolvimento.

## 1.1 - ACESSO À TERRA E DESENVOLVIMENTO

A ocupação do espaço territorial brasileiro decorrente da chegada da família real portuguesa, é marcado pela constituição da propriedade privada da terra em favor das elites. Desde a extinção das Sesmarias ocorridas em 1822, os privilégios da elite latifundiária começaram a ser gestados, uma vez que as terras eram cedidas segundo a capacidade de exploração de cada requerente (SILVA, 2008), ou seja, não bastava o seu prestígio político, o escolhido também deveria apresentar capacidade financeira para explorar a terra, o que nos parâmetros da época, se dava basicamente com exploração de trabalho escravo, condições estas que somente dispunham os privilegiados financeiramente.

Ao elaborar um artigo voltado ao estudo do acesso à terra no Brasil, focando na reforma agrária e na regularização fundiária, Fábio Luiz Zeneratti, fez breve histórico das ocupações das terras brasileiras, citando José de Souza Martins, destacou que

[...] a propriedade privada da terra encontrou guarida legal, pela primeira vez, na Constituição Imperial de 1824, chegando à sua plenitude com a Lei de Terras (Lei n. 601) em 1850. A terra tornada mercadoria, podendo ser comprada e vendida, encontrava-se em abundância no país nesse período, evidentemente, para aqueles que podiam pagar por ela. Enquanto era garantido o estoque de terras às elites, os camponeses tiveram esse acesso bloqueado pelos poucos recursos de que dispunham para aplicar na compra de terra (ZENERATTI, 2021, p. 565).

A partir da posição destacada se nota que a ocupação e o acesso à terra em território brasileiro, por questões históricas, desde a sua colonização, foram direcionadas como regra, para aqueles que detinham poderio econômico, o que acabou por excluir a grande maioria da população, fato este que certamente contribuiu para a concentração fundiária existente.

Segundo Zeneratti, “nem mesmo os dispositivos legais promulgados na segunda metade do século XX foram capazes de mudar a lógica de acesso à terra” (ZENERATTI, 2021, p. 565).

Com a publicação do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64[BRASIL, 1964]), houve inicialmente uma expectativa da possibilidade de distribuição de terras aos camponeses, por meio da reforma agrária, contudo, diante da prerrogativa central estimular a empresa rural, leia-se agricultura capitalista, tal intenção nunca chegou efetivamente a ocorrer.

Conforme frisado pelo geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira, no que se refere à desconcentração fundiária, o Estatuto nasceu com o destino de nunca ser implementado (OLIVEIRA, 1988).

Fábio Luiz Zeneratti, destaca que com a edição da Constituição Federal de 1988, houve uma afirmação da função social da propriedade, o que de certa forma, contribuiria para a

alteração dessa situação histórica de privilégios, contudo, a situação em tela pouco mudou. O autor em voga destaca que

[...] paradoxalmente, de certo modo, a previsão do conceito de função social da terra, presente no Estatuto da Terra e mantido na Constituição Federal de 1988, contribuiu para a luta contra o latifúndio, mas não alterou a dinâmica de apropriação das terras no país, movida pelo constante saque ao estoque de terras públicas. Nos últimos anos, sobretudo desde 2005, tais ações têm sido legitimadas por aportes legais em favor dos latifundiários, especialmente, validando a grilagem de terras (ZENERATTI, 2021, p. 565).

Ao estudar as influências do modo de produção capitalista na agricultura e na reforma agrária, Ariovaldo Umbelino Oliveira, destaca que a grilagem de terras revela o caminho “gratuito” do acesso à renda, ou seja, o bloqueio que a propriedade privada da terra exerce no modo de produção capitalista é promovido pela apropriação ilegal. O grileiro se apodera de grandes extensões territoriais, cercando-as e requerendo-as para si, sem comprá-las nos cânones do mercado capitalista (OLIVEIRA, 2007, p. 66).

É neste contexto que as recentes medidas legais estão inseridas, trata-se de uma disputa histórica por terra (MOTTA, 2002). No cenário atual, assim como no passado, os afortunados financeiramente têm sido beneficiados, ao passo que os menos favorecidos que não possuem terras/moradias veem em políticas de acesso à moradia, à terra, na regularização fundiária e na reforma agrária, saídas para essa discriminação histórica.

Partindo para a atual seara constitucional, o acesso à terra em solo brasileiro fora elevado pela Constituição Federal (arts. 5º, XXII e 6º *caput*)<sup>2</sup>, à categoria de um direito fundamental, ao garantir o direito de propriedade e da moradia.

Ao lado desse direito, antes de elevá-lo à condição de direito, o constituinte destacou como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CF)<sup>3</sup>.

---

2 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(....)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

3 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(....)

II - garantir o desenvolvimento nacional;

A preocupação do constituinte com a meta do desenvolvimento, fora estampada novamente ao tratar da ordem econômica (art. 174, § 1<sup>o</sup>), pois se destacou que a Lei estabelece as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, ou seja, as políticas econômicas devem buscar uma melhoria social com abrangência nacional e regional.

Observa-se, portanto, que tanto o acesso à terra, quanto o desenvolvimento nacional, são pilares do ordenamento constitucional brasileiro, o que nos induz à conclusão de que ao se promover a regularização fundiária dos imóveis irregulares, estar-se-á garantindo o direito ao acesso à terra (moradia), que por sua vez traz consigo o desenvolvimento. Logo, o Estado brasileiro, garantirá o desenvolvimento nacional ao implementar uma política pública de regularização fundiária. É prudente destacar que além dessa ligação de complemento, a Reurb também materializa outra garantia constitucional, qual seja, que a propriedade cumpra a sua função social, conforme também destacado no art. 5<sup>o</sup>, XXII<sup>5</sup>, da Constituição.

Partindo da premissa constitucional de que o desenvolvimento nacional constitui um dos objetivos a serem perseguidos pelo Estado brasileiro, resta-nos procurar compreender o que seria esse desenvolvimento.

Antes de adentrarmos diretamente na definição do que seja desenvolvimento, recorreremos à definição geral que consta no dicionário: “Passagem gradual (da capacidade ou possibilidade) de um estágio inferior a um estágio maior, superior, mais aperfeiçoado etc.; no campo da Economia, significa “Crescimento econômico de um país ou região, acompanhado por alterações na estrutura política e social, que resulta em melhoria do padrão de vida da população” (MICHAELIS, 2023).

Um dos pontos de discussão em torno da definição de desenvolvimento está relacionada ao vínculo direto com melhoria da renda, pois se analisa por meio de indicadores o desempenho econômico de cada país ou das partes destes.

Nesta senda, os critérios utilizados para se observar e mensurar o desenvolvimento dos países focam em aspectos numéricos, e não demonstram, portanto, a situação da população em

---

4 Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 1<sup>o</sup> A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

5 Art. 5<sup>o</sup> Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(....)

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

termos de como viviam (condições de moradia, alimentação), em que trabalhavam (se trabalhavam), renda média, acesso aos serviços essenciais como saúde, educação, segurança.

Para Walt Whitman Rostow o conceito de desenvolvimento está vinculado ao conceito de crescimento econômico. O autor citado constrói uma visão de desenvolvimento ligada à economia e descreve cinco etapas pelas quais os países poderiam alcançá-lo. “É possível enquadrar todas as sociedades em suas dimensões econômicas, dentro de uma das cinco categorias: a sociedade tradicional, as condições para o arranco, o arranco, a marcha para a maturidade e a era do consumo em massa” (ROSTOW, 1974, p. 16).

De acordo com Marcos Daniel Schmidt de Aguiar, os termos *progresso*, *crescimento econômico* e *desenvolvimento* eram tidos, praticamente, como sinônimos. Eis as palavras do autor:

[...] assumia-se o desenvolvimento como um rito de passagem entre um passado “arcaico” e um presente “moderno”. Mais que isso, aceitou-se por muito tempo que o crescimento econômico trazia consigo, de forma quase simultânea, o desenvolvimento social e humano e a melhoria do padrão de vida das pessoas, o que hoje se sabe, consistia numa simplificação do assunto (AGUIAR, 2011, p. 40-41).

Entretanto, a ideia de ligar o conceito de desenvolvimento somente a aspectos econômicos, se tornou insatisfatória, diante da necessidade de se considerar outros fatores que foram acrescentados ao conceito de desenvolvimento.

Os relatórios de desenvolvimento humano, publicados a partir de 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), assim como relatórios posteriores do Banco Mundial, incluíram um novo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que abrange aspectos sociais como alfabetização e expectativa de vida (BOHLE, 2010).

Crítico às teorias que levam em consideração à compreensão de desenvolvimento ligado somente ao aspecto econômico, Amartya Sen, analisa o conceito baseado nas diferentes formas de liberdades. Para esse autor, as liberdades dizem respeito aos direitos de cada cidadão, quando são respeitados e cumpridos: saúde, educação, segurança, moradia, entre outros. Acrescenta-se aí o direito de participar de encontros, assembleias, reuniões onde os indivíduos possam opinar nas decisões. O direito à liberdade de se expressar e de dispor de uma boa qualidade de vida. Para o autor,

“[...] a concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele” (SEN, 2010, p. 28.).

Essa nova compreensão de desenvolvimento, tende a desconstruir a visão ideológica e capitalista, puramente economicista como eixo fundamental do desenvolvimento. Pode tratar-se, talvez, de uma nova convicção e/ou superação epistemológica do conceito de desenvolvimento que o aliará a um novo conceito.

Imbuído dessa nova ideia, Alberto Acosta (2016), acrescenta outros elementos na assimilação de desenvolvimento como por exemplo o bem-estar/bem viver. Para o autor em voga

[...] o Bem Viver é um conceito em construção e refere-se, portanto, à vida em pequena escala, sustentável e equilibrada, como meio necessário para garantir uma vida digna para todos e a própria sobrevivência da espécie humana e do planeta. O fundamento são as relações de produção autônomas, renováveis e autossuficientes [...] O bem viver também se expressa na articulação política da vida, no fortalecimento das relações comunitárias e solidárias, assembleias circulares, espaços comuns de sociabilização, parques, jardins e hortas urbanas, cooperativas de produção e consumo consciente, comércio justo, trabalho colaborativo e nas mais diversas formas do viver coletivo, com diversidades e respeito ao próximo (ACOSTA, 2016, p.15/16).

Analisando as definições acima destacadas, nota-se sem muito esforço para compreender o que seja desenvolvimento, expondo que não é uma tarefa simples, já que, abrange variados aspectos, sejam eles de natureza econômica, social, de bem-estar, enfim, se trata de uma tarefa complexa e difícil entendimento.

Não é por outra razão que Verônica Auridete Dantas Medeiros (2021), destaca em sua Dissertação de Mestrado que

[...] desenvolver inclui não somente os indicadores como PIB, PNB ou renda per capita. De nada adianta crescer em números quando isto não está atrelado às melhorias na qualidade de vida de uma dada sociedade. Como se pode observar, para que uma nação ou lugar passe a ser considerado desenvolvido, devem estar reunidos nele outros elementos que vão além da produção e da acumulação de riquezas (MEDEIROS, 2021, p. 43).

É preciso destacar que ao lado das ponderações acerca da melhor assimilação em torno da expressão desenvolvimento, nos últimos anos a preocupação com a questão ambiental entrou com força nesta seara.

Na atualidade não é mais possível buscar um conceito de desenvolvimento sem acrescentar a questão ambiental. Fala-se muito contemporaneamente no chamado desenvolvimento sustentável, onde se busca conciliar o desenvolvimento respeitando os recursos naturais. A ligação da necessidade de se conciliar o desenvolvimento com o meio

ambiente está prevista de forma expressa no art. 225, *caput*<sup>6</sup>, da Constituição Federal, ao destacar que incumbe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Tomando por base as explicitações acerca do que pode ser entendido atualmente como desenvolvimento, que leva em consideração aspectos econômicos, sociais, de bem-estar e ambiental, fica fácil compreender que ao se possibilitar o acesso à terra àqueles que não a tem, ou que a possuem de forma irregular, poderá advir como consequência o desenvolvimento.

Por ser atualmente uma das formas de se possibilitar o acesso à terra, seja urbana e/ou rural, a Regularização Fundiária (Reurb), traz benefícios em todas as searas do conceito de desenvolvimento que buscamos trazer, especialmente na concepção de Amartya Sen que vincula desenvolvimento como acesso aos direitos, e o direito à terra é básico e fundamental!

Os benefícios econômicos da Regularização Fundiária (Reurb) são aqueles que podem ser sentidos de forma mais rápida, pois, ao se outorgar a titulação registral aos proprietários irregulares, ocorre uma valorização extraordinária dos imóveis, pois, o registro em cartório, traz a fé pública e a segurança jurídica que toda a sociedade necessita, pois, exclui-se, qualquer questionamento acerca da titularidade ou não do imóvel.

Com isso se abrem as portas para os financiamentos bancários, aumentando crédito, com barateamento dos juros, enfim, viabilizando maior circulação de riquezas. Nota-se, portanto, que a regularização fundiária traz consigo não somente a formalização legal do imóvel, mas também, uma série de outras repercussões econômico-sociais.

No aspecto social, a regularização traz consequências, pois, com o registro dos imóveis, o Município aumentará sua arrecadação, pois, a compra e venda passa a ser formalizada por meio de uma escritura pública, com incidência do imposto de transmissão de bens imóveis (ITBI) até então inexistente, já que, tais imóveis eram comercializados à margem da legalidade. Outra consequência da regularização é a necessidade do cadastramento da unidade imobiliária junto ao órgão municipal competente, onde, a partir de então, será possível gerar anualmente a incidência do imposto de propriedade territorial urbano (IPTU), a taxa de iluminação pública etc.

Com mais recursos o Município poderá fazer investimentos, promover políticas sociais, asfaltamento das ruas, avenidas, beneficiamento de praças, áreas de lazer, enfim, possibilita a

---

6 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

população a cobrar do poder público melhorias necessárias, já que a partir de então, pagando os tributos devidos, gera obrigação estatal de retribuir à comunidade os tributos pagos.

Outra consequência positiva da regularização refere-se à tranquilidade social proporcionada às famílias regularizadas. Com a titulação do imóvel, acabam as incertezas quanto à propriedade, o que motiva o agora proprietário, a fazer investimentos, a ampliar o tamanho do imóvel, a construir um ponto comercial, enfim, fazer melhorias necessárias, para cuidar e valorizar seu bem.

Quanto ao aspecto ambiental, a partir do momento que o poder público tem acesso à localidade regularizada, ele passa a ter conhecimento dos problemas existentes, dentre eles se destacando a questão ambiental. Tomando conhecimento desses problemas, políticas públicas podem direcionar recursos com material de orientação, como limpeza dos córregos, canalização dos esgotos, fiscalização sanitária etc, enfim, poderá exercer uma efetiva fiscalização da comunidade no sentido da necessidade de se observar as normas de preservação ambiental.

Finalizaremos o presente item destacando que, dentre as possibilidades de acesso à terra, a Reurb se apresenta como forma de se possibilitar tal direito, titularizando aqueles que se encontram irregulares, formalizando e possibilitando acesso à diferentes grupos ao direito à terra, apoiando, portanto, avanços no desenvolvimento entendido aqui como fenômeno de garantia de direitos à diferentes grupos da sociedade.

## **1.2 - ACESSO À NATUREZA**

Os recursos naturais invariavelmente são fonte de toda a riqueza mundial, e a procura por estes bens, tem causado constantes desrespeitos à natureza, pois, o homem na busca pela riqueza, ultrapassa todos os limites toleráveis. Por serem finitos, os recursos naturais existentes, já apresentam desgastes bastante avançados, o que acaba ocasionando na atualidade uma série de consequências e impactos sociais e econômicas negativos.

A exploração desmedida à natureza tem levado a sociedade atual a repensar a forma como essa interação vem ocorrendo com o tempo, e a conclusão que se tem, é que a sociedade necessariamente deverá se adequar às necessidades ambientais, sob pena de um futuro ser incerto.

Historicamente como vimos anteriormente, o modelo de desenvolvimento se concentra na organização das atividades produtivas para produção de riqueza, com vistas a ampliar produção, consumo e acesso a direitos. No entanto, a busca pelo desenvolvimento atrelado a geração de riquezas tem acarretado muitos problemas ao meio ambiente, em nível mundial,

dentre eles a intensificação do efeito estufa, a existência de buracos na camada de ozônio, a destruição da vegetação, a poluição de rios e mares, entre outros. Frente a isto, criou-se um ideal desenvolvimentista que, no discurso mostrava a possibilidade de se harmonizar crescimento econômico sem limite para com o meio ambiente.

Ao comentar sobre esses primeiros movimentos buscando conciliar o desenvolvimento com o uso racional dos recursos naturais, Medeiros (2021) destacou que o primeiro documento internacional a utilizar a expressão desenvolvimento sustentável, foi intitulado de Nosso Futuro Comum, conhecido com relatório de *Brundtland*, apresentado em 1987, enfatizando o tema: o desenvolvimento que atende as necessidades presentes sem comprometer a habilidade das gerações futuras em atenderem às suas próprias necessidades (MEDEIROS, 2021, p. 45).

Em 1988 a constituição brasileira dedicou um capítulo específico para tratar do tema meio ambiente. Coube, conforme art. 225<sup>7</sup>, da constituição federal disciplinar os principais

---

7 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (Regulamento)

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; (Regulamento)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento)

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (Regulamento)

VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam a alínea "b" do inciso I e o inciso IV do caput do art. 195 e o art. 239 e ao imposto a que se refere o inciso II do caput do art. 155 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 123, de 2022)

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. (Regulamento)

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro,

regramentos envolvendo a questão ambiental, o acesso aos recursos naturais sem considerá-lo infinito, portanto.

No ano de 1992, com a realização no Rio de Janeiro da Cúpula da Terra, conhecida como Rio-92 ou ECO-92, tentou-se dar continuidade às discussões anteriormente trabalhadas no relatório de *Brundtland*. Nesse evento foram produzidos documentos, dentre eles a Agenda 21- uma espécie de receituário dos países signatários onde se estabeleceram ações de cooperação global entre os países, no que tange à preservação do meio ambiente, que passou a ser considerado cada vez menos livre para exploração sem limite.

Após essa primeira iniciativa, outras ocorreram, como, por exemplo, no ano de 2002, foi realizada em Johannesburgo na África do Sul, a Cúpula Mundial Sobre o Desenvolvimento Sustentável – Rio + 10; a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável conhecida como Rio + 20, realizada novamente no Brasil no ano de 2012, a qual reuniu representantes de mais de 190 países e tinha como principal objetivo a renovação do compromisso sustentável, a *Conference of the Parties - COP 2012*, dentre outros eventos dedicados a expor nossa urgente necessidade de alterar o modo como exploramos a natureza.

Vizeu et al (2012, p.570), assevera que o conceito de desenvolvimento sustentável “emerge de condições particulares de contradição do sistema capitalista, uma vez que, no surgimento da ideia de sustentabilidade, destacam-se os efeitos nocivos que o avanço desse sistema trouxe para o Planeta, particularmente, para a questão ecológica.”

Dessa forma, observa-se que a noção de desenvolvimento sustentável sobretudo, serviu para demonstrar os efeitos danosos que o sistema capitalista com suas contradições, fora capaz de acarretar para o Planeta, visto que é um sistema que preza, acima de tudo, pela geração de lucros, muitas vezes em detrimento da própria vida. Isso se sustenta nas palavras abaixo:

[...] essa pretensão do sistema capitalista é essencialmente utópica, tendo em vista que, considerando seus fundamentos históricos, os princípios de sustentação social e política do capitalismo tardio são irreconciliáveis com a apropriada atenção aos problemas ecológicos e sociais contemporâneos, sobretudo, ao se notar que os elementos constituintes do capitalismo não se desvinculam de uma concepção política liberal, centrada na hegemonia de uma ideologia burguesa que apregoa o sucesso econômico como o único caminho possível para a sociedade. (VIZEU, MENEGHETTI e SEIFERT, 2012, p. 580).

A ideia de desenvolvimento sustentável, segundo Vladimir Oliveira da Silveira e Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches Silveira,

---

devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017)

“[...] não pode ser apartado das dimensões ambiental (sustentabilidade), social (diminuição das disparidades e possibilidade de inclusão) e econômica (renovação das fontes produtoras continuamente). Outrossim, o termo deriva da “junção entre o direito ao desenvolvimento e o direito ao meio ambiente sadio” (SILVEIRA; SANCHES, 2015, p. 148).

O ideal do desenvolvimento de cunho sustentável que tanto se dissemina por meio das mídias digitais, os quais pressupõe crescimento econômico atrelado à prosperidade social e ao combate às injustiças sociais e respeito aos limites da natureza com a preservação dos recursos naturais, não se apresentam reais quando se considera a realidade exploradora de um mundo capitalista e os problemas ambientais, sociais e econômicos que não findam.

Voltando os olhos para a nossa realidade, considerado um dos países mais modernos a nível global no trato da questão ambiental, o Brasil mesmo servindo de referência pela quantidade de normas protetora dos recursos naturais, ainda sente o avanço sem controle dos danos aos recursos naturais, já que a quantidade de normas não se reverte em resultados de preservação<sup>8</sup>.

Barros (2019) ao comentar acerca do desenvolvimento sustentável pressupõe uma lógica de direito e deveres. A autora destaca que

[...] agir em uma lógica pautada pelo desenvolvimento sustentável é perceber que a adoção de um novo modo de vida pressupõe direitos e deveres. Estes devem estar pautados no novo cenário que é edificado. Hoje, em muitas constituições pelo globo, assegura-se que o ser humano tem direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e muitas vezes, nas cartas mais arrojadas (a exemplo das Constituições do Equador e da Bolívia), já se considera que a relação e o acesso à natureza, pautados no equilíbrio, se constitui em benefício e obrigação de humanos e não-humanos (BARROS, 2019, p. 381).

Analizando as ponderações outrora explanadas, nota-se que na atualidade a compreensão de desenvolvimento sustentável está intimamente ligada às ações humanas em busca do desenvolvimento/crescimento e o uso comedido/controlado dos recursos naturais. Ao se falar em desenvolvimento, tem-se logo em mente a ideia de uma mudança de paradigma, de mudança de cenário, que, conforme já explicitado, não abrange somente os aspectos econômicos e o social, mas principalmente o ambiental.

---

8 GEBRIM, Sophia. REDD+Brasil (Ministério do Meio Ambiente). Disponível em: <<https://www.ecoresponse.com.br/blog/noticia-interna/conquistas-ambientais-no-brasil-147>>. acesso em mar 2023.

Pertinente ao acesso à natureza, um dos grandes problemas existentes na atualidade, refere-se aos impasses ambientais ocasionados pelas ocupações irregulares ocorridas nos centros urbanos e suas imediações.

A necessidade por uma moradia combinada com a ausência de recursos para a aquisição de um lar, diante da precificação dos imóveis, acaba por impor à população mais carente, a necessidade de procurar um local para viver condizente com a atual situação econômica. E essa relação da necessidade por uma moradia com a falta de recursos, tende a condicionar as pessoas a procurar locais, onde muitas das vezes, não seria o ideal e/ou permitido ali se instalar, diante das restrições naturais e legais existentes, dentre elas se destacando ocupações em áreas de preservação, áreas de risco, dentre outras.

Levando em consideração tais fatores Anderson Santos (2008) explicita que é inevitável o confronto entre a função ambiental da propriedade e a Reurb. O autor em voga, naquela oportunidade assim se manifestou “é inevitável o confronto da função ambiental da propriedade urbana e a regularização fundiária, mesmo porque as destinadas ao meio ambiente não admitem regularização para tornarem-se assentamentos habitacionais (SANTOS, 2008, p. 100)”.

O estudo do acesso à natureza, também compreende a análise dessa relação entre as ocupações irregulares e as consequências ambientais delas decorrentes, ou seja, busca-se estudar os possíveis efeitos negativos ocasionados pelas ocupações dessas áreas pela população, bem como, as prováveis soluções para minimizar tais impactos.

Possuindo a regularização fundiária uma tênue ligação com o aspecto social, urbanístico e econômico, o tema meio ambiente não se exclui dessa relação, isso porque, a maior parte das incidências de parcelamento de solo que são considerados irregulares estão situadas em áreas de proteção ambiental.

As áreas de proteção são áreas destinadas ao meio ambiente, áreas verdes, que por abandono ou por não serem utilizadas para seus devidos fins, acabam sendo alvo daqueles que necessitam construir sua moradia, já que, não tem onde se abrigar. Outra forma de agressão às áreas verdes é a inobservância, por parte dos loteadores, dos índices mínimos de reserva para o fim ambiental nos loteamentos, o que acaba por ocasionar a não aprovação do parcelamento e sua consequente irregularidade. Obviamente, não apenas os que não tem condições financeiras ocupam as áreas de proteção ambiental. Por vezes, áreas que margeiam lagos, rios, são também ocupadas por populações abastadas que se apropriam de terras e dos privilégios paisagísticos e dos recursos naturais que deveriam ser preservados.

O desordenamento das cidades e seu excessivo crescimento são fatores degradantes e perigosos do ponto de vista do equilíbrio ecológico. O Estatuto da Cidade prega a manutenção

da sustentabilidade, também do ponto de vista ambiental. Essa sustentabilidade é comprometida pela produção econômica predatória, coloca em risco os recursos naturais ainda existentes nas grandes cidades.

Não obstante, a existência das invasões destinadas às moradias e de lazer em áreas de preservação ambiental, e a ausência de infraestrutura desses aglomerados habitacionais, proporciona o despejo de detritos oriundos de esgoto doméstico e até industriais em mananciais de vital importância para a vida na cidade.

Pertinente as áreas irregulares que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida através da aprovação do projeto de regularização fundiária, que deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior.

No que concerne a ocupação em áreas de risco, vale lembrar que não obstante a proibição expressa do Código Florestal (art. 65, caput), a questão deve ser observada em consonância com o art. 39 da Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017), de forma a se permitir a regularização fundiária em áreas de risco, mediante realização de estudos técnicos, desde que haja a possibilidade de eliminação, correção ou administração de riscos na parcela por eles afetada.

Após estudarmos um pouco dos problemas ambientais decorrentes das ocupações irregulares dos centros urbanos, chegou o momento de voltarmos os olhos para estudo do direito à cidade.

### **1.3 - O DIREITO À CIDADE**

A noção de cidade sofreu mudanças com o passar do tempo, saindo de uma compreensão inicial onde se caracterizava por reunir uma maior concentração de pessoas com propósitos de vivência, de trocas, permuta do excedente de produção, para uma concepção atual, não mais apenas de concentração de pessoas, mas também de centralização de trabalhadores, de capital, de poder e etc.

O presente item busca refletir sobre o direito à cidade e sua relação com as transformações ocorridas ao longo do tempo, e como foram sendo estruturadas as medidas, as normas, e as políticas de planejamento urbano, buscando destacar que esta interação apesar de ser essencial para o crescimento e controle adequado dos perímetros urbanos, ao menos na teoria, na prática, muitas cidades não conseguem efetivamente implementar tais políticas

públicas em função de fatores como questões de poder, políticas, econômicas, culturais, sociais etc.

Um dos primeiros autores a efetuar uma análise crítica acerca das transformações sociais do meio urbano, foi o filósofo e sociólogo Henri Lefebvre, que na segunda metade do século XX, por intermédio de uma obra intitulada de “O Direito à Cidade”, buscou fazer uma análise mais aprofundada das questões urbanísticas envolvendo a França, de modo especial a cidade de Paris, destacando a grande transformação que a chegada da industrialização ocasionou no seio social<sup>9</sup>.

O autor em destaque, antes de iniciar o primeiro capítulo de seu livro, em um título denominado de “Advertência”, destaca entre outras conclusões que:

[...] as questões relativas à cidade e à realidade urbana não são plenamente conhecidas e reconhecidas; ainda não assumiram politicamente a importância e o significado que têm no pensamento (na ideologia) e na prática (mostraremos uma estratégia urbana já em obra e em ação), (LEFEBVRE, 2001, p. 10).

Os problemas sociais envolvendo o direito da cidade atingem diversos países, e o que os diferenciam uns dos outros, são as formas como tais problemas são encarados/compreendidos, o que nos leva a refletir que a expressão “Direito à Cidade”, variará de acordo com o local (país/cidade), com a época (acontecimentos sociais), em razão de questões políticas (lutas pelo poder), dentre outras.

Em razão da crescente preocupação com as questões sociais envolvendo os problemas urbanos, especialmente nos grandes centros, outros especialistas passaram a se interessar pela questão e escrever sobre o assunto, o que levou a um alargamento da noção inicial da discussão de “Direito à Cidade” defendida por Lefebvre, que trata do direito à vida urbana em suas formas diversas.

Bianca Tavolari (2016) que em artigo intitulado de “Direito à Cidade: Uma Trajetória Conceitual”, explicou que com a generalização do termo, especialmente nos círculos acadêmicos, nas reivindicações de movimentos sociais mais diversos, em conferências internacionais, em legislações e propostas institucionais começou haver críticas à diversidade de sentidos ligados ao direito à cidade, o que culminou em uma imprecisão conceitual. A autora em voga, deixa claro que essa pluralidade de significados passou a ser entendida como falta precisão conceitual, ou seja,

---

9 LEBEVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. 5ª edição. São Paulo: Centauro, 2001.

[...] o afamado direito à cidade teria se transformado um “significante vazio”, um conceito vazio e sem especificidade, um “guarda-chuva”, um “chavão”, o que, para alguns autores, seria a substancial razão da perda de seu potencial crítico, como se o direito à cidade tivesse vulgarizado, passando a ser tema de praticamente qualquer assunto urbano (TAVOLARI, 2016, p. 103).

João Bosco Moura Tonucci Filho, autor do artigo intitulado de “Do direito à cidade ao comum urbano: contribuições para uma abordagem lefebvriana”, ao discorrer sobre o chamado comum urbano, defendeu que houve uma generalização da expressão e destacou:

[...] à difusão da noção de direito à cidade, formulada originalmente ainda em 1968 pelo filósofo e sociólogo marxista francês Henri Lefebvre (1901-1991), e hoje apropriada e difundida – outros diriam banalizada – por um amplo espectro de sujeitos políticos: de movimentos urbanos radicais a entidades internacionais, como o Banco Mundial e a UN-Habitat [...] (TONUCCI FILHO, 2020, p. 373).

Lefebvre, que conforme destacado acima, tinha por objetivo fazer uma crítica às intervenções capitalistas decorrentes da industrialização, que acabava por deslocar as classes sociais mais pobres para as periferias, e a desconfiguração dos centros, com destruição de praças, espaços livres, jardim, dos monumentos, das obras de arte, enfim, com a descaracterização do urbano como um espaço de encontro, de alegrias, e de divertimento. Defensora desse entendimento Tavolari, explicitou que a expressão realmente fora de certa forma vulgarizada, contudo, destaca que a forma correta de compreender a expressão, é buscar a essência da expressão, para tanto,

[...] a primeira tarefa seria definir o que o direito à cidade é. E isso significa voltar às obras de Lefebvre para reconstituir o sentido do conceito em sua origem e, assim, determinar o critério para medir o que desvia do original. Essa exigência de definição gera uma competição pela melhor forma de ler a obra lefebvriana, que passa a ser o campo comum que organiza as divergências de posicionamentos, o terreno em que as diferentes interpretações são construídas, validadas e contestadas. Há, portanto, a tentativa de responder a uma pergunta prévia que estaria num plano puramente conceitual, desvinculado das lutas sociais contemporâneas — estaria no terreno do que Lefebvre “quis dizer” (TAVOLARI, 2016, p. 103/104).

Os problemas urbanos, portanto começaram efetivamente a serem objeto de uma análise mais profunda por Henri Lefebvre, que observando a cidade de Paris e as transformações decorrentes da chegada da industrialização, concluiu que aquele antigo local de encontros, de reunião, de diversão, de lazer, de confraternização, havia se dissipado, cedendo espaço para os interesses econômicos, onde o direito de propriedade deixou de ser um espaço para se habitar, para se morar, e se transformou em uma mercadoria, destinada, como regra, aos detentores do poder e do capital.

Antes de Lefebvre, outros estudiosos como Platão (A República), Karl Marx (O Capital), em data anterior, já haviam comentado em suas obras de forma mais simplificada, acerca das mudanças sociais ocasionadas pelo crescimento desordenado das cidades, entretanto, nenhum dos referidos autores, chegou a aprofundar no estudo da questão, buscando analisar de forma mais enfática à(s) causa(s) dessas mudanças, especialmente no que diz respeito à descaracterização do direito a cidade.

Como o objetivo do presente estudo é debater algumas questões em torno da expressão “direito à cidade”, surge uma indagação que entendemos ser importante, qual seja, o chamado “direito à cidade”, seria realmente um direito no sentido jurídico da palavra, ou esse “direito” seria de outra natureza?

Uma decorrência lógica dessa indagação é a existência de correntes diversas em torno da questão, uns defendendo que a expressão não se trataria de um direito no sentido literal do termo, já que se trataria de mais uma forma de apelo, de uma exigência, fundada no princípio da justiça, da ética, da moral. Tal pensamento é defendido por Margit Mayer, autora da obra *The ‘Right to the City’ in Urban Social Movements* (O ‘Direito à Cidade’ nos Movimentos Sociais Urbanos), onde destaca que o direito da cidade seria “menos um direito jurídico, mas uma demanda de oposição que desafia as reivindicações dos ricos e poderosos” (MARGIT, 2012, p. 57).

Biança Tavolari ao comentar acerca dessa discussão semântica em torno da expressão “Direito à Cidade”, destaca que, Peter Marcuse, também defende que o direito em destaque não possui uma conotação jurídica, tratando-se de um princípio de justiça. Este também é o pensamento de David Harvey, autor do livro *“The Right to the City”* (O Direito à Cidade), que ao interpretar Lefebvre esclarece que o direito da cidade seria entendido como um “direito humano de outro tipo por ser coletivo, inalienável e permitir transformar a cidade de acordo com os desejos do coração, o que desafiaria o sistema capitalista” (TAVOLARI, 2016, p. 104).

Contrariando esta primeira corrente, outros especialistas no assunto são enfáticos em defender que o direito à cidade, debatido por Lefebvre efetivamente apresenta uma conotação jurídica, mesmo que permeado por influências filosóficas e políticas. Neste sentido é o entendimento de Don Mitchell, que defende a ideia

“[...] não é tirar o peso das dimensões filosófica e política, mas antes mostrar como o sentido propriamente jurídico e institucional do direito à cidade está contido na obra de Lefebvre, ainda que ele não tenha explorado essa gama de argumentos diretamente” (MITCHELL, 2003, p. 21).

Com pensamento similar, Edésio Fernandes, ao comentar a obra de Lefebvre em artigo denominado de “*Constructing the ‘Right to the City in Brazil’*” (Construindo o ‘Direito à Cidade’ no Brasil), destaca a sua relevância, contudo, esclarece que a melhor compreensão da expressão direito à cidade deverá ser buscada em outra obra do referido autor denominada de “*Du Contrat de citoyenneté*”, publicada em 1991. Para Fernandes, o direito à cidade é incluído numa lista de direitos humanos que ampliaria o rol de direito expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e estabeleceria as bases para um novo contrato social. Nesse registro, a função social da propriedade e a participação popular são interpretadas como o conteúdo do direito à cidade (FERNANDES, 2007, p. 79).

Nota-se evidentemente a existência de posições diversas em relação à real conotação pretendida por Lefebvre na sua obra “Direito à Cidade”, se motivada por razões morais e de justiça e/ou por questões jurídicas.

Cabe destacar que a obra de Lefebvre não teve por objetivo destacar apenas os problemas urbanos ocasionados pelo processo de industrialização, mas também, ainda que de forma indireta, fazer uma crítica ao capitalismo, ou seja, demonstrar que a busca incessante do lucro, desrespeita tudo e todos, provocando alterações profundas no aspecto social com a divisão entre aqueles que detém o poder, o capital e aqueles explorados (o proletário), entre o rural e o urbano, entre o centro e a periferia, modificando sobremaneira o aspecto organizacional das cidades, especialmente com a degradação dos espaços urbanos, das obras de arte, enfim, com a destruição do convívio social que as antigas cidades proporcionavam a sua urbe.

Levando em consideração essas transformações, é necessário voltarmos os olhos para uma questão muito impactada pelo processo industrial no seio social urbano, quais sejam, as questões espaciais, estruturais e arquitetônicas das cidades, que deixam de ter qualquer relevância para essa nova ordem, cedendo lugar para o poderio econômico, onde os locais de encontro, de aproximação entre as pessoas são substituídos pelos interesses comerciais, de compra e venda de produtos, onde a propriedade deixou de ser o habitat, o local de moradia, e passou a ter uma conotação econômica, especulativa.

Tonucci Filho (2020) ao comentar as transformações que o processo de industrialização ocasionou no meio urbano, destacou que:

[...] o capitalismo industrial rompe a realidade urbana, destrói as barreiras e a simbiose entre a cidade e o campo, coloniza e secciona a vida cotidiana. Os trabalhadores, expulsos para as periferias, perdem o sentido da cidade como obra coletiva. Uma extrema segregação se impõe aos grupos, etnias, estratos e classes sociais, destruindo

morfologicamente a cidade e ameaçando a vida urbana (TONUCCI FILHO, 2020, p. 388).

O espaço urbano deixa de ser um local de moradia, de se habitar, e cede lugar a outros interesses, como por exemplo o interesse mercantil, econômico, ou seja, o espaço urbano deixa de ser um local de se residir e passa a ter uma conotação especulatória, transformando numa verdadeira moeda de troca, onde o valor é determinado não em razão dos benefícios de se morar, mas sim, em razão dos benefícios econômicos que tal espaço possa gerar ao seu proprietário.

Essa questão da monetarização/mercantilização do espaço urbano foi enfrentada por Carlos (2020) que ao estudar a obra Lefebvre, destacou como o autor em voga, buscou com sua obra debater a questão espacial dos centros urbanos, e pontuou que a

[...] ideia vem de encontro ao debate geográfico sobre a produção do espaço – refiro-me aqui a sua vertente crítica, segundo o qual a cidade hoje se transforma em mercadoria como desdobramento do processo de produção do espaço tornado mercadoria no seio do processo da produção capitalista. Neste movimento o valor de troca suplanta o valor de uso estrangulando-o, trazendo como consequência a degradação das relações sociais na cidade através do aprofundamento da segregação espacial. Este movimento da história fundamenta e justifica as lutas pelo espaço. É aqui que se localiza e ganha atualidade o debate sobre o “direto à cidade” como aposta e mediação entre realidade presente e o futuro da sociedade (CARLOS, 2020, p. 353).

Com a chegada do capitalismo houve uma monetarização do espaço urbano, que deixou de ser uma criação social do homem urbano voltado para se constituir um espaço, seja ele particular, seja ele social, para servir de mercadoria, onde a sua finalidade desvinculou-se da sua origem, e passou a ter propósitos efetivamente de um produto valioso.

Como consequência dessa mudança de paradigma acerca da valorização do espaço urbano, ocorreu a separação/dissociação dos elementos de sustentação do propósito urbano, que se fragmentou na separação dos espaços-tempos da vida cotidiana deteriorando as relações sociais, numa cidade vivida como fonte de privação pelas restrições ao uso e normatização/programação do cotidiano numa sociedade desigual.

Essas mudanças urbanas decorrentes do capitalismo, além de alterarem a noção de valorização do espaço, trouxeram consigo outras consequências sociais, como por exemplo, a moradia, que por sua vez se refletia na mobilidade urbana. Tal fato fora muito bem observado por Ana Fani Alessandri Carlos ao destacar que

[...] nessa conjuntura, a cidade, aonde se desenrola a vida real, tem se transformado em fonte de lucro e disputa de poder pela coação do uso. De forma mais clara o uso coloca como questão central o acesso à moradia para em seguida desdobra-se no problema da mobilidade na cidade (tanto em relação ao tempo do deslocamento quanto ao seu custo). Isto porque a cidade, sob a lógica da acumulação capitalista, se

produz separando lugar de moradia àquele do trabalho e dos serviços e lazeres obrigando grandes deslocamentos (CARLOS, 2020, p. 356).

A origem de tais problemas são sintomas concretos da tendência da “vitória do valor de troca sobre o valor de uso”, destacado por Lefebvre frisando o momento onde a troca suplanta o uso transformando-o em signo, trazendo consigo a explosão do fenômeno urbano a extensão das periferias revelando, por outro lado, a extensão/concentração da propriedade privada do solo urbano como uma das formas da riqueza.

Outra questão impulsionada pelo processo de industrialização se refere à ligação entre a indústria, a cidade e o urbano. É preciso deixar claro que a cidade, como *polis*, como centro de encontro, preexistiu ao movimento de industrialização. Na verdade, a indústria teve origem justamente em razão das cidades, já que, em tais lugares o consumo passou a ser uma fonte de riqueza, o que motivou a produção em escala para atender as necessidades de seus cidadãos.

Utilizando-se das conclusões de Lefebvre a interação entre indústria/cidade, resulta a chamada urbanização. Segundo o autor em voga

[...] a industrialização desencadeia um processo de ampla envergadura, e que terminará depois por lhe suceder: a urbanização. A produção agrícola, convertida em setor da produção industrial, perde sua autonomia, enquanto a indústria – a não-cidade, a [...] “ausência ou ruptura da realidade urbana” – vai conquistar a cidade. Nesse duplo e indissociável processo de industrialização-urbanização, a cidade vai perder seus traços anteriores de obra: totalidade orgânica, sentido de pertencimento, espaço demarcado e monumentalismo enaltecido (LEFEBVRE, 1999, p. 25).

Diante das ponderações esboçadas por Lefebvre, extrai-se que o urbano é algo impulsionado pela indústria, existente nos centros urbanos, ou seja, nas cidades, como algo que a transborda, que ultrapassa os limites da *urbi*, uma realidade que está sempre se transformando, se modificando, adequando-se com relação à realidade de cada época.

A compreensão do urbano nos leva a entender que ele não se confunde com a realidade imediata da noção de cidade, suplantando-a, ou seja, o urbano tem origem nos germes da vida urbana historicamente ligados e associados à cidade.

No caso brasileiro, “o direito à cidade” apresenta uma característica jurídica, principalmente se analisarmos alguns dispositivos expressos na Constituição Federal de 1988<sup>10</sup>. Ao analisarmos o preâmbulo da Constituição Federal (CF), esta assegura ao povo brasileiro

---

10 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 23 mar. 2023.

alguns direitos, dentre eles o exercício dos direitos sociais, o bem-estar, a igualdade e a justiça como valores supremos, fundada na harmonia social<sup>11</sup>.

Nota-se que alguns dos valores defendidos por Lefebvre, quais sejam, o bem-estar, os direitos sociais, justiça etc, são elevados para o Brasil, com conotação jurídica, pois, dentre outros fundamentos da República Federativa do Brasil elencados no art. 1º da Constituição Federal<sup>12</sup>, um se destaca, qual seja, a cidadania.

Bianca Tavoroli (2016) ao apresentar o conceito de direito à cidade, salientou que esse termo tem recebido maior projeção a partir do início desta década, quando eclodiu uma nova onda de ocupações e protestos pelo mundo. Essas ações, diferentemente das anteriores, não têm como reivindicações apenas direitos sociais, como moradia, transporte e equipamentos públicos, mas questionam a maneira como vem sendo produzido o espaço urbano, de forma a privilegiar os interesses do capital (TAVAROLI, 2016, p. 16).

Após termos uma noção acerca do “Direito à Cidade”, de modo especial em território nacional, chegou o momento de voltarmos os olhos de forma mais enfática para a questão da urbanização em território brasileiro, onde poder-se-á aprofundar um pouco mais nas características da urbanização nacional.

---

11 “ Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”.

12 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(....)

II - a cidadania;

## **CAPÍTULO 02: A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E NORMAS PARA O DIREITO À CIDADE E MORADIA.**

Os estudos voltados para a análise das características da urbanização brasileira são relativamente recentes, já que os movimentos migratórios da população rural para os “centros/cidades” efetivamente se iniciaram a partir da década de 1930, se intensificando, a partir da segunda metade do século XX, quando cidades como Rio de Janeiro, Recife, Salvador e São Paulo, começaram a concentrar um contingente populacional bastante significativo, ao menos em termos de Brasil.

Inicialmente é preciso destacar que até a década em destaque, o Brasil apresentava uma população majoritariamente rural, com mais de 70% (setenta por cento) dos cidadãos residindo no campo e/ou em pequenos vilarejos, e tal situação se devia dentre outros fatores, a ausência de uma infraestrutura mínima, que facilitasse a comunicação entre as cidades, caracterizadas pelo isolamento, o que dificultava muito o crescimento desses aglomerados urbanos.

Em razão desse isolamento, caracterizado principalmente pela falta de acessibilidade, pela dificuldade de comunicação, cada região se desenvolveu com características próprias, já que, sempre foram influenciadas pelos aspectos culturais de cada localidade, que apresentavam traços costumeiros variados, pois, a população brasileira fora marcada por origens de países diversos.

Levando em consideração as características diversas de cada região, pode-se afirmar que a urbanização do território brasileiro ostenta desigualdades, pois cada região apresentou e/ou ainda apresenta contexto histórico diverso, potencialidades e fragilidades que se relacionam ao fenômeno da urbanização, e que, na atualidade evidencia uma população marcadamente urbana.

Milton Santos, em seu livro “A Urbanização Brasileira”, se baseando em pesquisas e dados estatísticos, fez um estudo acerca da urbanização brasileira, de modo especial, entre a década de 1930 e o início da década de 1990, em que o autor analisou como fenômeno da urbanização ocorreu em solo brasileiro (SANTOS, 1993).

O autor em voga buscou descrever o processo de desenvolvimento urbano ocorrido em território brasileiro, trazendo uma visão mais abrangente dos fenômenos sociais que desencadearam o processo de urbanização de cada localidade/região.

A diversidade com que cada região e/ou centro metropolitano se desenvolveu e ainda se desenvolve, está intimamente ligada às formas como, nelas, a divisão do trabalho sucessivamente de seu, ou, em outras palavras, pela maneira diferente como, a cada momento

histórico, foram afetadas pela divisão inter-regional do trabalho, que privilegia diferentemente cada fração do território a um dado momento de trajetória histórica.

Santos (1993) abordou os diferentes momentos urbanização e esclareceu que

[...] a urbanização brasileira conhece, nitidamente, dois grandes regimes, ao longo das diferentes periodizações que se proponham. Após os anos 40-50, os nexos econômicos ganham enorme relevo, e se impõem às dinâmicas urbanas na totalidade do território, conforme veremos depois com mais detalhe; e, antes desse momento, o papel das funções administrativas tem, na maior parte dos estados, uma significação preponderante (Santos, 1993, p. 24).

Ao estudar a obra de Santos, fica nítido que a urbanização brasileira é caracterizada por dois momentos distintos, o primeiro marcado pela predominância da população rural sobre a urbana que durou até a década de 1960, quando, a partir de então, houve a superação da população urbana sobre a rural, com crescimento exponencial principalmente na década de 1970/80, onde o índice de crescimento populacional urbano foi 4 (quatro) vezes maior do que o crescimento da população rural, chegando, na atualidade, a quase 85% (oitenta e cinco por cento) da população nacional.

O fenômeno da urbanização ganha força a partir do fim da segunda guerra mundial, com forte crescimento demográfico, resultado de uma natalidade mais elevada e de uma mortalidade decrescente, resultante dos progressos sanitários e de uma relativa melhoria dos padrões de vida da população urbana, em razão da chegada de novos recursos, especialmente na área da saúde.

Autores como Ojima (2006) e Silva e Monte-Mór (2010) ao estudar o processo de urbanização brasileiro, concluem que em linhas gerais, a transição urbana teria duas fases, uma primeira transição urbana seria o momento em que a população urbana supera a população rural e o grau de urbanização se eleva de maneira sustentada. O que se entende como segunda transição urbana deriva do fato de que as tendências de crescimento populacional urbano perdem sua força para dar lugar à luta da população para se localizar dentro de seu tecido urbano e garantir seu acesso aos serviços e oportunidades da cidade. Nessa perspectiva, a primeira transição representaria uma dimensão mais quantitativa do processo de urbanização, enquanto a segunda a uma dimensão mais qualitativa.

Essa concentração de pessoas nas cidades em busca de melhores oportunidades, trouxe consequências como problemas urbanos característicos dos grandes centros, como por exemplo: a busca por moradia, por um sistema de saúde que atenda a necessidade de seus usuários, por novas oportunidades de empregos, por um sistema de transporte eficiente, enfim, com o crescimento populacional urbano, os estudos e as preocupações deixam de ser apenas de

números, de dados populacionais, e passam também a abranger um aspecto social, qualitativo, ou seja, aferir como estão vivendo as pessoas nos centros urbanos.

Conforme aludimos na parte inicial deste trabalho, ao comentarmos as contribuições de Henri Lefebvre, na obra “O Direito à Cidade”, o autor em voga, procura descrever as consequências que o processo de industrialização traz ao meio urbano, principalmente em razão da concentração do capital nas mãos de poucos, o que acarretou uma supervalorização imobiliária dos imóveis, que deixou de ser um local de se habitar/morar, de descanso, de algo familiar e passa a ter uma característica eminentemente especulativa, com fins marcadamente capitalistas, cujos interesses preponderantes passam a ser eminentemente financeiros. Tal fato, tende a estimular a saída as pessoas dos centros para as periferias/subúrbios diante dessa valorização, acarretando por consequência, outros problemas, que não somente a desnaturalização da noção do lar/habitat, mas também desafios com relação ao acesso a transporte, saneamento, saúde básica, habitação etc.

A situação destacada no parágrafo anterior fora bem observada por Zazyki, Marin e Moura (2020, p. 43) ao comentar as consequências da urbanização descontrolada dos grandes centros urbanos. Os referidos autores são enfáticos ao pontuar alguns problemas desse crescimento descompassado das cidades, destacando que

[...] o crescimento desordenado dos grandes centros urbanos, aliados a processos de urbanização diferenciados acabaram mostrando as diversas faces que urna mesma cidade pode apresentar, dependendo do bairro e da classe social da população que o ocupa. A face mais visível é a existência de duas cidades dentro da cidade, que convivem e coexistem pacificamente, lado a lado: a cidade legal, onde se encontram presentes todos os serviços e infraestrutura urbana, e a cidade ilegal ou clandestina, que se caracteriza pela ausência de normas legais e urbanísticas (ZAZYKI, MARIN e MOURA, 2020, p. 43).

A ausência de controle quanto ao crescimento da população urbana dos grandes centros, gera, portanto, duas cidades, uma denominada de cidade legal/lícita/visível, onde todos os serviços urbanos são oferecidos, e, outra cidade ilegal/clandestina/invisível aos poderes públicos, contudo, marcadamente destacada em termos populacionais.

Ao comentar acerca das características atual da urbanização Rosa, Oliveira e Pêgo (2018, p. 24), enfatizam a chamada urbanização estendida, em que o fenômeno se estende pelo território deixando a sua marca, que são firmadas pelos movimentos da população.

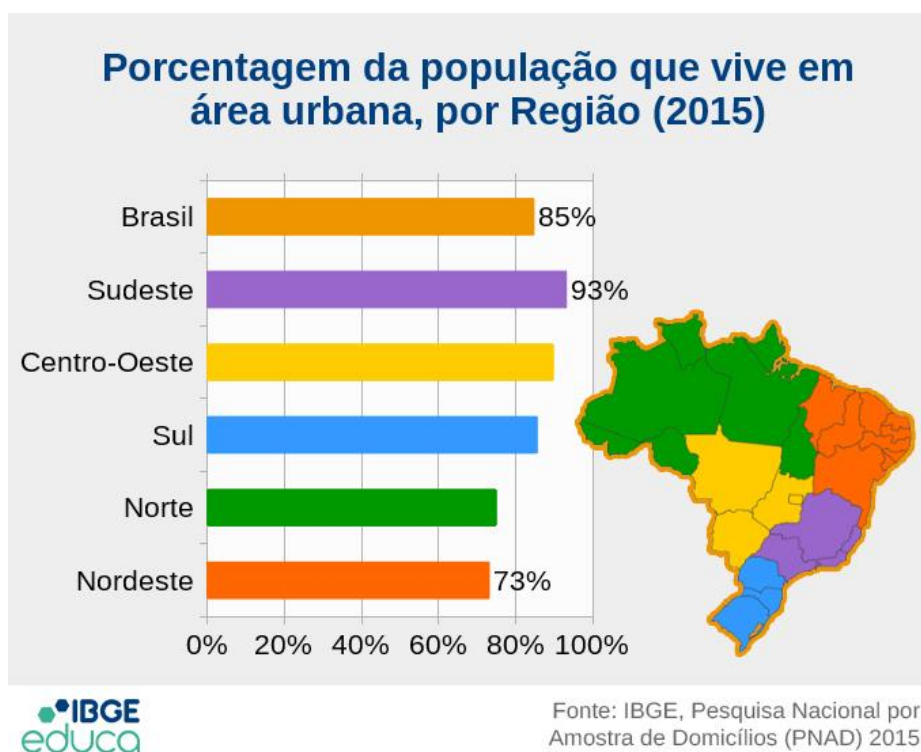
Segundo os referidos autores as taxas de crescimento populacional indicam o baixo crescimento das centralidades de maior porte populacional e o elevado crescimento de seus

municípios vizinhos, indicando que prossegue o processo de expansão da ocupação em direção às periferias urbanas, cada vez mais distantes do município polo.

As maiores taxas de urbanização ocorrem nas áreas externas das aglomerações, em novas áreas, em municípios em continuidade, o que pode sinalizar pequenas ou médias aglomerações urbanas em formação.

Para melhor compreender a situação da urbanização no Brasil, levando em consideração as 5 (cinco) macrorregiões do país, segue abaixo o mapa destacando as regiões por cores e os índices de ocupações urbanas apresentadas, conforme levantamento feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE)<sup>13/14</sup>.

Mapa 01: Porcentagem da população que vive em área urbana, por região, 2015, IBGE



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas  
Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15789-areas-urbanizadas.html?=&t=acesso-ao-produto>

13 IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE Educa. **Porcentagem da população que vive em área urbana, por região (2015)**. disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313->>>. Acesso em 02 de abr 2023.

14 Esclarecemos aos leitores que até o desenvolvimento do presente capítulo, ainda não tinham sido disponibilizadas pelo IBGE, em razão do censo de 2022, informações mais atualizadas acerca do índice da população urbana brasileira, mas tão somente um índice parcial do total da população por região, onde a Região Norte apresentou até o presente momento um total de 17.834.762 pessoas, a Nordeste um total de 55.389.382, a Sudeste 87.348.223, a Sul com 30.685.598, por fim, a Região Centro-Oeste, apresentando uma população de 16.492.326 pessoas (Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação do Censo Demográfico - CTD).

Nota-se dos dados acima apresentados que a região sudeste apresenta uma porcentagem de população urbana que alcança a incrível média de 93% (noventa e três por cento) da população, enquanto a região menos urbanizada é a região nordeste, mesmo assim, alcança a marca de 73% (setenta e três) por cento de seus habitantes.

Observa-se claramente que a partir da década de 1960 o Brasil deixou de ser um país marcadamente rural e passou a ter uma população majoritariamente urbana, e, tal fator, decorreu da interligação entre as regiões metropolitanas proporcionadas pelo estímulo à industrialização, ao modo de vida urbano, pelas implementações de infraestruturas e, também, pelo aumento do capital dentre outros.

O capital privado, portanto, pode ser compreendido como elemento estimulador da urbanização, da circulação de riquezas, que possibilita a criação de infraestruturas e de consequência a eliminação dos isolamentos com a interligação das rodovias. Todavia, de outra parte, os estudiosos também culpam esse mesmo sistema capitalista por contribuir com o aumento das diferenças de tratamento estatal no trato da disponibilidade à população das infraestruturas urbanas, na medida que somente privilegiam mais diretamente os donos de capitais.

Após compreendermos um pouco acerca do processo de urbanização brasileiro, chega-se o momento de se refletir acerca das políticas públicas e do planejamento urbano, objeto do item a seguir disposto.

## **2.1 – POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO URBANO**

A preocupação com políticas públicas de planejamento urbano, começou com o crescimento da população urbana. Francisco de Oliveira (1982), destacou que a introdução de legislação trabalhista beneficiava apenas os trabalhadores urbanos e que este fator se apresentou como estratégia que produziu transformações diversas e também significativa transferência de trabalhadores rurais para as cidades.

Em razão dessa transformação e de outros estímulos como o início dos processos industriais no Brasil, bem como discursos sobre modernização e vida na cidade, se estimulou a migração da população rural para as cidades, constituindo a chamada urbanização. Este processo trouxe consigo a complexificação das relações socioeconômicas, culturais e políticas, bem como os problemas que se formam a partir de tais relações, resultando na deterioração dos recursos naturais, do meio ambiente urbano, potencializando a inacessibilidade da cidadania pela ausência ou estrangulamento de bens e serviços urbanos, especialmente a moradia

adequada, a mobilidade, a manutenção da saúde, tornando a cidade o local das violações e da negação da vida digna (CASIMIRO, 2017).

Diante do surgimento desses problemas nos centros urbanos, houve a necessidade de voltar os olhos para essas questões, que a partir de então, a urbanização passou a ser parte integrante da pauta política dos governantes.

Angela Moulin S. Penalva Santos (2012, p. 93), destaca que desde os primeiros estudos o planejamento urbano vem sendo reinterpretado. Num primeiro momento, foi identificado como um instrumento de política higienista, que visava combater a disseminação de doenças infectocontagiosas por meio de obras públicas; posteriormente, foi empregado para divulgar o chamado urbanismo tecnocrático-modernista, caracterizado pela magnificação do poder da tecnologia e de um paradigma replicável em qualquer cidade; essa nova forma de compreender o planejamento urbano, teria surgido de movimentos sociais urbanos que colocaram em xeque a atuação do Estado e do planejamento tecnocrático, passando a defender que o poder público se tornasse um instrumento de garantia do acesso à cidade pela população de baixa renda; entretanto, a incapacidade econômica do Estado de enfrentar esse desafio, suscitou a defesa de parcerias com o empresariado para promover projetos que ficaram associados à visão do planejamento com empreendedorismo urbano.

Para Oliveira (2006) planejamento é “um processo de decisão política que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e principalmente para as partes” (OLIVEIRA, 2006, p. 284).

Ao fazer uma ligação da compreensão de planejamento com o texto constitucional, André Ribeiro de Oliveira, destaca que

[...] planejamento significa estabelecer metas a serem alcançadas pelo governo no ramo da economia em determinado período futuro. Nota-se que não se almeja transformação instantânea, mas gradativa e realizada através de um processo dirigido para as metas traçadas, denominado processo de administração estratégica (OLIVEIRA, 2020, p. 21).

Lígia Maria Silva Melo de Casimiro destaca que o “planejamento urbano é um instrumento de organização e definição do modo de funcionamento da cidade, no sentido de transformar sua estrutura, uso e ocupação do solo urbano” (CASIMIRO, 2017, p. 17).

Santos (2012) alega que planejamento urbano é:

[...] uma atividade que envolve visão de futuro da cidade e requer instrumentos urbanísticos, jurídicos e financeiros que permitam a ação na direção pretendida.

Alcançar essa visão de futuro da cidade implica o controle de um grande número de variáveis, o que se tornou praticamente impossível de ser atingido por governos locais e mesmo nacionais, na atual ordem econômica (SANTOS, 2012, p. 101).

Diante dos conceitos acima destacados, pode-se compreender planejamento urbano como um conjunto de ações políticas, econômicas e sociais voltadas para melhora da ordenação das cidades, almejando contribuir para o seu desenvolvimento, seja no aspecto humano, (habitacional, lazer, transporte, saúde), seja no aspecto ambiental, jurídico, social, econômico, enfim, em toda a ordenação da ocupação do solo urbano.

Ao fazer uma análise do planejamento urbano como uma questão sanitária, Santos (2012) destacou que no Brasil esse planejamento se iniciou como uma necessidade das políticas de saúde coletiva que justificavam a destruição de construções decadentes e urbanisticamente desordenadas, que favoreciam a propagação de doenças infectocontagiosas. Em razão desse propósito, as moradias degradadas e densamente ocupadas deveriam ser demolidas para que fossem construídos novos espaços urbanos que favorecessem a iluminação solar e a ventilação. Esses novos espaços e valorização de novas perspectivas levaram ao encarecimento da terra urbana e ao enobrecimento do território, resultando na expulsão da população que não conseguia arcar com custos fundiários.

Levando em consideração o atual ordenamento jurídico brasileiro, pode se afirmar que o legislador erigiu à categoria de fundamento da República Federativa do Brasil, a soberania, o que garante ao Estado a possibilidade de se organizar livremente e impor dentro de seu território a autoridade de suas decisões, visando o bem comum (art. 1º da CF. [BRASIL, 1988]). Tal fato lhe garante a viabilidade de intervir nas inúmeras relações entre particulares, a fim de que, na ordem interna, prevaleça como regra, supremacia do interesse público e, sob o âmbito internacional, impor aos outros países o pleno domínio do Estado e do povo brasileiro sobre o seu território e população.

Dentro desse propósito, o constituinte de 1988, instituiu de forma expressa no art. 3º, como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, entre outros, a garantia do desenvolvimento nacional, com a redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988). Partindo destas premissas, o desenvolvimento regional é elemento essencial para que se atinja um dos objetivos precípuos da República brasileira, qual seja, a redução das desigualdades sociais e regionais.

A possibilidade de intervenção estatal nas relações privadas objetivando garantir o interesse público, foi evidenciada no art. 170, da Constituição, ao dedicar um capítulo específico para disciplinar a ordem econômica, elevou à categoria de princípios gerais dentre

outros, a soberania nacional, a propriedade privada e a redução das desigualdades regionais e sociais (BRASIL, 1988).

Diante de tais mandamentos, o Estado não pode se manter como observador, pois, deverá manter postura proativa no sentido de fiscalizar o comportamento econômico dos particulares, de forma que “o Estado interfere de fato no domínio econômico, restringindo e condicionando a atividade dos particulares em favor do interesse público” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 914).

O Estado, portanto, passou a ser garantidor da moradia digna, elevada à categoria de “Direitos Sociais”, destacado no art. 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil, e isto exige necessário estudar as políticas públicas e o planejamento, a fim de dar especial enfoque ao papel deste ente público na realização da regularização fundiária e das garantias de moradia à cidadãos.

O planejamento urbano está ligado ao poder público (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), na qualidade de entidade governamental, deverá como regra, ser o principal responsável pela implantação do planejamento urbano, o que impõe obrigatoriamente a necessidade de o Estado interferir nas relações privadas.

A interferência ocorrerá não somente no aspecto econômico, mas também, e principalmente, no aspecto social, para garantir que os cinco princípios basilares elencados no art. 1º da Constituição Federal<sup>15</sup>, sejam alcançados, objetivando que a livre iniciativa, os valores sociais do trabalho, resguardem a dignidade da pessoa humana.

O Estado como organização política, administrativa e jurídica, estrutura-se a partir de governos, transitórios e fazem a gestão da coisa pública, pela qual se estabelece seu poder soberano (SILVA, 2012).

Em razão dessa ligação, as políticas públicas são uma das principais formas de intervenção do governo, o que vem referendar alguns dos atributos característicos da atividade estatal, quais sejam: capacidade de universalização; coerção; regulamentação; e poder adotar medidas com caráter universal, que atenda a todo povo ou de forma generalizada tenha maior poder de alcance.

---

15 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Para Silva (2012):

[...] independentemente do autor, todas as definições apontam para a seguinte configuração”, dentro do contexto de políticas públicas: 1) o governo como principal agente, contando com participações de vários atores como ONG’s e instituições públicas e privadas; 2) a perspectiva de que o todo é mais importante que as partes, onde os indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo existindo diferenças sobre a importância relativa dos mesmos (SILVA, 2012, p. 18).

Políticas públicas são, contudo, um conjunto de ações e decisões tomadas pelo poder público, que a critério do Estado poderá contar ou não com outros parceiros na sua execução, e que têm como núcleo as necessidades e os anseios da coletividade, os quais, todavia, não deixam de sofrer ingerências de cunho ideológico e políticos, devendo, porém, sempre almejar atender os interesses sociais.

Em âmbito nacional as primeiras políticas públicas de planejamento urbano se iniciaram com características sanitarista, objetivando melhorar a saúde pública, tornando, por exemplo, obrigatória a vacina contra a febre amarela (SANTOS, 2012, p. 95).

Com a crescente urbanização, especialmente de São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador, notou-se que a solução para alguns problemas urbanísticos não poderiam ser solucionados apenas baseados em políticas sanitárias, já que as dificuldades crescentes superavam as questões higienistas.

Diante dessa nova realidade, passou-se adotar também como política pública de planejamento urbano a teoria tecnocrática, modernista, em que técnicos, arquitetos ou engenheiros, teriam por objeto propor soluções que otimizassem o espaço urbano. Em face disso, essas soluções poderiam ser replicadas no espaço, barateando projetos e permitindo atender um número muito maior de unidades habitacionais multifamiliares (SANTOS, 2012, p. 96).

Diante desse novo cenário, Angela Moulin Santos, destaca que

[...] no Brasil, o avanço nos processos de urbanização e de industrialização após a Revolução de 1930 suscitou a necessidade de considerar as demandas dos trabalhadores urbanos e de superar a concepção do planejamento urbano como instrumento de saneamento e de embelezamento das cidades. A moradia tornou-se seu principal desafio; antes mesmo de ser considerada um direito dos cidadãos, o poder público foi chamado a reagir ao adensamento urbano e ordenar a expansão das cidades (SANTOS, 2012, p. 98).

Em razão dessas novas necessidades urbanas, Nabil Bonduki, destacou que a partir do governo Vargas (1930-1945), o poder público passou a prover a produção direta e o

financiamento da moradia urbana, bem como a regulação do crescimento urbano, por meio de legislação urbanística (BONDUKI, 1998).

Durante o regime militar (1964-1985), o planejamento urbano foi elevado à condição de prioridade nas políticas governamentais. À época, o avanço nos direitos sociais foi considerado uma compensação pelas perdas de direitos civis e políticos (CARVALHO, 2001). Cabe reconhecer, todavia, que o tratamento dado às demandas por habitação e saneamento em âmbito nacional foi responsável por significativas melhorias nas condições de vida da população (MELLO, 1994).

No Brasil, o planejamento urbano foi uma das estratégias utilizadas pelo regime militar para controlar o território, por meio de investimentos na malha urbana (BECKER e EGLER, 1993). Apesar de diminuir o caos provocado pelo crescimento urbano, boa parte das iniciativas não enfrentavam o problema da metropolização da pobreza (ROCHA, 1995).

Um dos maiores avanços na seara do parcelamento do solo urbano ocorreu com a edição da Lei Federal n. 6.766/79 (BRASIL, 1979), que disciplinou o parcelamento do solo urbano, colocando o ente estatal como parte interessada na ordenação adequada da ocupação solo urbano. A referida Lei disciplinou alguns elementos essenciais da ocupação do solo urbano, como: moradia, circulação, lazer, trabalho, escolas, unidades de saúde etc, objetivando assim, preservar os interesses da população. Conquanto a sua edição tenha significado um avanço enorme, ela não atingiu a eficácia esperada em razão da rigidez dos critérios adotados, bem como, pelo fato de somente resguardar as ocupações regulares do solo urbano.

Embora as iniciativas criadas pelo governo federal fossem motivadas com objetivos de regulamentar a ocupação do solo urbano, ela, contudo, não reduziu as disparidades econômicas. Mesmo com tais iniciativas houve um aumento das desigualdades intraurbanas, o que desencadeou a criação de movimentos sociais que almejava serem reconhecidos como cidadãos aquelas pessoas mais vulneráveis. Ao discorrer sobre esses movimentos sociais, Angela Moulin S. Santos, destacou:

[...] movimentos conseguiram, através de emenda popular, introduzir dois artigos na Constituição Federal de 1988 (Artigos 182 e 183), inserindo inovações jurídicas que levassem ao tratamento da cidade como um bem público, cuja gestão deveria estar submetida ao interesse coletivo, garantido ainda o direito à participação popular nessa gestão (SANTOS, 2012, p. 100).

O apontado art. 182 da Constituição da República Federativa do Brasil deixou expresso a necessidade de se garantir o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. O referido dispositivo legal ainda exige que o proprietário de

solo urbano lhe confira o seu adequado aproveitamento, sob “pena” de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, desapropriação, e ainda, que cumpra a chamada função social (BRASIL, 1988).

O direito à moradia foi também elevado à categoria de direito social com a edição da Emenda Constitucional n. 26/2000. Posteriormente, advieram diversos ordenamentos e políticas públicas, da qual se destacam a Lei Federal n. 11.977 (BRASIL, 2009), que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), a Lei Federal n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017), o Decreto n. 9.310/2018.

Visando regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, o Governo Federal aprovou a Lei n. 10.257/01 (BRASIL, 2001), conhecida como o “Estatuto das Cidades” que teve por objetivo estabelecer, diretrizes gerais da política urbana, abordando problemas urbanos como, por exemplo, prioridades de investimentos, gestão participativa, meio ambiente, direito de vizinhança, finanças públicas, parcelamento do solo, regularização fundiária, plano diretor obrigatório para as cidades com mais de 20 (vinte) mil habitantes, e outras questões.

Todos os assuntos tratados na referida Lei são importantes, contudo, um em especial se destaca: o Plano Diretor Municipal (PDM). Considerado como o principal instrumento ordenador das cidades, de modo especial para aquelas com população superior a 20 (vinte) mil habitantes, este instrumento normativo tem por finalidade assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas etc. Nota-se que o propósito almejado pelo plano diretor busca conciliar os aspectos objetivos e subjetivos do planejamento urbano.

Rezende (2007) destaca que os planos municipais dedicados a cidades com população superior a vinte mil habitantes apresentam interfaces semelhantes, quais sejam: 1) problemas urbano-ambientais que permanecem os mesmos há décadas e tem se agravado; 2) os municípios têm quadro de agentes públicos dos governos locais reduzidos para trabalhar especificamente com planejamento; 3) são poucos os recursos financeiros disponíveis para a elaboração de plano; 4) há indispensabilidade ou insuficiente da participação da comunidade; 5) é possível perceber a redução do papel do Estado e valorização as regras da iniciativa privada.

Levando em conta os objetivos constitucionais explicitados nos arts. 182 e 183, e, consolidado pela Lei n. 10.257/01, o PDM se apresenta como descentralização político-administrativa instituída pela Constituição da República Federativa do Brasil, porquanto define o poder público municipal como seu principal ator.

O plano em questão é obrigatório para os municípios com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; com áreas de especial interesse

turístico; situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país.

Embora todo o esforço normativo do Estado as políticas públicas por vezes são inviabilizadas, bem como o planejamento urbano em função de interesses diversos,

[...] a necessidade de contar com a participação do capital privado compromete a possibilidade de sucesso do planejamento urbano, deixando-o em segundo plano em relação a outro tipo de planejamento, o estratégico. Este prioriza setores considerados relevantes para o crescimento da cidade, que passa a ser vista não mais como um bem coletivo, mas como fonte de aplicação rentável do investimento privado. Nesse sentido, a legitimidade do empreendimento deixa de se basear na sua importância como instrumento do planejamento urbano e passa a ser defendida como fonte de empregos durante a realização da obra (SANTOS, 2012, p. 103).

Em razão dessa dificuldade econômica a grande maioria dos municípios brasileiros não experimenta o papel de protagonista da política urbana. No entanto, essa maioria constitui uma rede urbana de grande capilaridade e importância para o controle do território nacional. Torna-se, assim, necessária a articulação entre municípios para que constituam novos arranjos territoriais que viabilizem a formulação de políticas em escala regional e sub-regional (AMADOR, BECKER, CHICA e SAGAWA, 2004).

Falamos durante exposição do presente item, que um dos objetivos elencados no Plano Diretor é justamente condicionar a propriedade urbana cumprir sua função social, fato este expresso de forma clara no art. 182, § 2º da Constituição Federal. Tendo por base tal fundamento abordaremos no próximo item a questão da função social da propriedade.

## **2.2 – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA**

A análise da função social da propriedade urbana passa necessariamente pela compreensão da noção do que seja propriedade. Conceituar propriedade não é uma tarefa fácil, pois, a sua definição tem origens remotas, seu conceito tem variado com o tempo, com a cultura e com o regime jurídico e econômico adotado por diferentes países.

Diante dessas inconstâncias, a concepção de propriedade varia de acordo com cada país, contudo, um fato é semelhante em todas as definições, qual seja, refere-se à ligação que existe entre uma pessoa e um bem móvel e/ou imóvel.

O ordenamento jurídico brasileiro, de modo especial o atual Código Civil (Lei n. 10.406/02 [BRASIL, 2002]), não definiu o que seja propriedade, estabelecendo tão somente os poderes inerentes ao proprietário, destacando que “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar

e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

O art. 1228 do Código Civil, define o direito de propriedade como: “o poder jurídico atribuído a uma pessoa de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, em sua plenitude e dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”.

Constitucionalmente a propriedade foi alçada à categoria de direito, ao dispor no art. 5º, XXII (BRASIL, 1988), que “é garantido o direito de propriedade”. Fazendo uma intelecção entre os poderes do proprietário destacado no Código Civil (CC), e a elevação da noção de propriedade à categoria de direito explicitada na Constituição Federal, pode-se compreender que propriedade, trata de um direito que liga uma pessoa a um bem, o qual faculta ao seu titular exercer poderes como usar, gozar, dispor e reavê-lo de quem impropriamente a possui.

Ao elaborar um estudo em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sobre “A Função Social da Propriedade e o Direito à Cidade: Teoria e Prática Atual”, Colin Crawford, ao buscar definir a propriedade, procura compreender a noção do que seja o “meu”, o “seu”, o “nosso” e o “vosso”, para a seguir elaborar um conceito de propriedade. Segundo o autor,

[...] o que a noção de propriedade consegue fazer em uma sociedade? Pensemos, primeiro, em metáforas comuns sobre a propriedade. Por exemplo, falamos em *nosso lar* – uma ideia que expressa um conceito territorial. A expressão reconhece que o *nosso* deve estar distinto do *vosso*; portanto, o *meu* se distingue do *seu*. Nos dois casos, temos desejos que queremos realizar a partir da propriedade de algo, e estes desejos podem ser incompatíveis entre indivíduos e grupos. Portanto, precisamos equilibrar esses desejos e interesses; e o direito à propriedade é uma maneira de estabelecer um sistema que pode regular e equilibrar supostos conflitos decorrentes dessa relação de posse (CRAWFORD, 2017, p. 9).

O constituinte ao impor que a propriedade deverá cumprir a sua função social<sup>16</sup> (BRASIL, 1988), buscou-se justamente destacar que o exercício dos poderes descritos no Código Civil (usar, gozar, dispor e reaver), muito mais do que simplesmente um direito, apresenta também limites/obrigações ao exercer os referidos direitos.

Ao lado de tais direitos, concomitante com o seu exercício, existe de outro lado a obrigação de ao exercê-lo, buscar resguardar não somente o interesse de seu titular, mas

---

16 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(....)

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

também, de todos aqueles que possam ser afetados pelo seu exercício excessivo e/ou pelo seu não exercício.

Essa nova visão do direito de propriedade, que sai de um pensamento eminentemente patrimonialista e individualista para uma visão social, onde se exige muito mais do que simplesmente uma conduta de não afetar o direito de outrem (negativa), passa a se exigir do proprietário uma postura no sentido de dar uma destinação social à propriedade (positiva), se iniciou com as ideias do francês León Duguit, que no início do século passado, numa série de palestras em Buenos Aires, o professor de direito em tela, articulou uma noção de propriedade que hoje em dia conhecimentos como a função social da propriedade privada (DUGUIT, 2016).

Duguit acreditava na sociabilidade humana como fator central na formação social. Para ele, mesmo existindo a propriedade particular, ela necessariamente será manifestada dentro de uma organização – um compacto – social, onde o seu exercício não poderá servir somente aos interesses particulares, mas também, alimentar os interesses coletivos. Bonilla e Foster (2011) explicaram assim:

“[...] propriedade como função social impõe obrigações ao proprietário a respeito da utilização por ele do imóvel [...] para que a propriedade cumpra sua função. Por propriedade faz operação, o proprietário cria benefícios econômicos e sociais que contribuem para satisfazer as necessidades dos membros da comunidade política” (BONILLA; FOSTER, 2011, p. 1.005).

Duguit não concebeu a propriedade como um direito, mas a pensou por sua função social. A natureza subjetiva do direito de propriedade – a propriedade função – firmada por Duguit, não foi acolhida totalmente pela legislação brasileira, mas serviu para redimensionar o tema.

Atualmente a propriedade não é aceita conforme concebido por Duguit: uma função social, mas deverá possuir a sua função social, em outras palavras, há um condicionamento de um direito a uma finalidade.

A preocupação constitucional com a função social da propriedade, seja ela urbana e/ou rural, fora evidenciada em várias oportunidades no texto constitucional. A função social aparece expressamente nos artigos 182, §2º que traduz a função social da propriedade urbana, trazendo no *caput* a função social da cidade, enquanto os artigos 184 *caput*, 186, incisos I a IV, destacam a função social da propriedade rural.

O fato da desapropriação para fins urbanísticos, artigo 182, § 3º, e a usucapião urbana, artigo 183, ambos da Constituição Federal, não fazer menção expressa e explícita da função social, não resta dúvida de que são informados pelo princípio em questão.

Conforme destacado acima, no rol de direitos e garantias individuais foi inscrita a garantia da propriedade - artigo 5º, inciso XXII, bem como que a propriedade atenderá sua função social, inciso XXIII. A função social da propriedade também fora destacada de forma expressa no art. 39, da Lei nº 10.257/01<sup>17</sup>, e art. 1.228, § 1º do Código Civil<sup>18</sup>.

Pires (2005) ao fazer uma digressão acerca dos dispositivos constitucionais que abordou a questão da função social da propriedade privada, destacou que

[...] considerando que as palavras não são utilizadas sem propósito específico, o fato de a Constituição Federal manter separadamente a garantia do direito de propriedade e o cumprimento de sua função social, nos leva a entender que a segunda (função) como um dever jurídico imposto, (PIRES, 2005, p. 73).

Nota-se pela análise dos dispositivos constitucionais, que a função social está na estrutura interna do direito de propriedade. Ao analisar os aspectos constitucionais da propriedade, José Afonso da Silva (1989, p. 273) asseverou que “a função social da propriedade não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade. Estes dizem respeito ao exercício do direito, ao proprietário; aquela, à estrutura do direito mesmo, à propriedade”.

Ao lado da garantia constitucional do direito de propriedade, a nossa Constituição<sup>19</sup> (Brasil, 1988), garante como um direito social, a moradia. Nota-se que tanto a propriedade quanto à moradia, são considerados constitucionalmente como um direito, fato este que destaca a íntima relação existente entre ambos. Como regra, a efetivação do direito de moradia se dará dentro de um espaço territorial (propriedade) pertencente a uma pessoa. Essa relação existente entre a propriedade e a moradia, encontra-se permeada pela função social da propriedade.

O dever do proprietário vai além da destinação social que deve ser concedida ao bem. Isto porque, no capítulo destinado à ordem econômica e financeira, a propriedade e a função social, têm, por fim, assegurar a todos uma existência digna, conforme ditames da justiça social, artigo 170, caput c/c incisos I e II. E mais, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil estão elencados no artigo 3º, da constituição de 1988, e constituem-se, dentre outros,

17 Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei.

18 Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

19 Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, na erradicação da pobreza, da marginalização e na redução das desigualdades sociais.

A função social da propriedade possui o propósito de apoiar o acesso de toda a população ao seu direito, e de estimular equânime distribuição de riqueza, portanto, está diretamente ligada a justiça social.

Voltando os olhos mais especificadamente para a função da propriedade urbana, cabe destacar que ela está intimamente ligada com o conceito de cidade, portanto, com a vida na urbe. Conforme já destacado outrora, atualmente a grande maioria da população vive na zona urbana, fato que traz consigo problemas para garantir um mínimo de qualidade de vida para seus habitantes.

A consequência natural dessa concentração populacional nos espaços urbanos é o surgimento de várias adversidades sociais decorrentes da urbanização, portanto, esse fenômeno desencadeia uma série de problemas com uma infinidade de escassez, tais como, falta emprego, inexistência de habitação digna a toda a população, saneamento básico que atenda a todos os moradores, excesso de população e degradação ambiental. Com a consolidação da urbanização o solo urbano passa a ter múltiplas utilizações.

Pertinente ao uso do solo, nas cidades, a forma de usar e edificar o imóvel não diz respeito apenas a seu proprietário, mas apresenta repercussão no entorno e atinge, de forma indireta, toda a coletividade. O tráfego viário, a insolação, o adensamento, a ventilação, a poluição sonora e atmosférica e a valorização venal, são determinadas pelas características de uso e de edificação do conjunto dos imóveis da cidade. Pode-se afirmar que a qualidade da vida urbana resulta do conjunto dos usos e edificações de cada imóvel, bem como da distribuição dos espaços abertos e fechados existentes na cidade, com a urbanização, portanto:

[...] a cidade passa a ter como funções essenciais a habitação, o trabalho, o lazer, a circulação e tudo isso visando à qualidade de vida. Todas essas funções estão ligadas, principalmente, à forma de uso do solo apresentando, portanto, a propriedade urbana, especial relevo. Essa realidade veio estampada em nossa Constituição Federal, que dedicou um capítulo à política urbana (PIRES, 2005, p. 79).

Conforme frisado acima, a propriedade urbana para cumprir a sua função social, deverá necessariamente respeitar o direito à moradia. Essa preocupação com a moradia advém da Constituição Federal, na medida em que estabeleceu a usucapião urbano, artigo 183, e rural, artigo 191 (BRASIL, 1988), bem como posteriormente, com a emenda 26, foi elencada objetivamente no caput do artigo 6º da Constituição Federal como direito social. Assim, a cidade cumprirá sua função social quando garantir a possibilidade de moradia digna a seus

habitantes, impedindo que a utilização do solo urbano se transforme em forma de segregação e exclusão social.

Pensando em colocar em prática essa previsão constitucional, fora editada a Lei Federal n. 10.257/01, que teve por objeto regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana.

O Estatuto das Cidades buscou regulamentar os mais variados setores afetados pela crescente urbanização, como a moradia, o transporte/deslocamento (infraestrutura e condições de deslocamento), o meio ambiente, a participação popular por intermédio de audiências públicas, enfim, pretenderam disciplinar as obrigações por parte do proprietário e do Estado, objetivando alcançar a almejada função social da propriedade urbana.

Levando em consideração os objetivos, os Municípios têm no plano diretor, um instrumento de vital importância para levar a efeito a concretização da função social da propriedade urbana.

Ao se analisar os arts. 5º, XXII, XXIII, 182 e 183 da Constituição federal, nota-se a preocupação do constituinte em melhorar a adequação dos espaços urbanos nas cidades, buscando para a efetivação de tal propósito, dentre outros, que a propriedade cumpra a sua função social.

Nota-se que houve uma conjugação de duas ideias já abordado por nós neste trabalho, a primeira destacada por Henri Lefebvre, onde o autor em voga critica as transformações negativas ocasionadas no espaço urbano em razão da industrialização/urbanização, e a necessidade de haver uma política pública de ordenação da ocupação do solo urbano, a segunda, defendida por Duguit, onde o autor em destaque pregou a necessidade de que a propriedade cumpra a sua função social, ou melhor, ele considera a propriedade em si uma função social.

Com a publicação do estatuto das cidades, o Poder Público Municipal, ganhou competência concreta na lida com o desenvolvimento urbano, passando a ser o principal ente público responsável pela efetiva implementação da função social da propriedade urbana.

Na atualidade um dos maiores problemas sociais se refere à moradia, tornando a questão habitacional, uma preocupação constante dos governantes, especialmente diante da ainda crescente população urbana, que por questões majoritariamente financeiras, não conseguem um lar adequado, especialmente pelo fato da propriedade hoje ainda ser vista, não como um local de moradia, mas sim, como uma oportunidade de negócio, especulativo, deixando os espaços urbanos mais centralizados de ser um local de habitação familiar, passando a ter contornos eminentemente econômicos.

Com a valorização dos imóveis mais localizados, com melhor infraestrutura, a população menos favorecida tende a se deslocar para as localidades mais distantes/periferias, pois, os imóveis são mais baratos, principalmente pelo fato de não possuir com regra as infraestruturas necessárias, as fiscalizações das construções, por inexistir como regra um parcelamento do solo devidamente registrado em cartório, enfim, por faltar regramentos que vêm agregar valor, contudo, de outro lado, sobram problemas sociais, especialmente as ocupações irregulares de seus habitantes. Também ocorrem ocupações ilegais, irregulares, clandestinas por parte da população abastada, especialmente de áreas ligadas no entorno de lagos, lagoas, praias, rios, dentre outros pontos com valorização paisagística e urbanística. Estas ocupações se vinculam a usos recreativos e até mesmo de moradia, ou de especulação para atividades de turismo e outros.

Atento a esta questão social, o Estatuto da Cidade em várias oportunidades demonstrou a preocupação com a questão fundiária dos espaços urbanos. Tal fato pode ser visto no art. 2º, XIV<sup>20</sup>, 4º, V, f, g, h e q<sup>21</sup>, 9º a 14<sup>22</sup>. Ao analisar os instrumentos existentes no Estatuto da Cidade

---

20 Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

21 Art. 4º Para os fins desta Lei serão utilizados, entre outros instrumentos:

(....)

V - institutos jurídicos e políticos:

(....)

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

(....)

q) regularização fundiária;

22 Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

que estão voltados para a promoção da regularização fundiária, Adilson Abreu Dallari (2006) alega:

[...] não se trata de criar privilégios para os economicamente fracos, nem de lhes conferir menos garantias de salubridade e segurança, mas, sim, de aplicar o direito com razoabilidade, promovendo um contemperamento entre os diversos objetivos e valores constitucionalmente consagrados. Estas considerações também se aplicam ao instrumento jurídico ou político na atuação em matéria urbanística designado pelo Estatuto da Cidade como regularização fundiária. Tal designação não corresponde a qualquer específico instituto jurídico, mas, sim, identifica a prática de enfrentar situações desconformes com a legislação urbanística, registral ou civil (como, por exemplo, nos loteamentos irregulares ou clandestinos), visando a conferir segurança jurídica aos adquirentes de boa-fé (DALLARI, 2006, p. 81).

Os arts. 5º, 7º do Estatuto (BRASIL, 2001) informam medidas restritivas/punitivas pelo não cumprimento da função social da propriedade privada. Além dos citados, outros dispositivos instrumentalizando a regularização fundiária urbana estão expressos no Estatuto, impregnando-o de caráter social.

No artigo 8º, que pondera sobre desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; no 26, o Poder Público terá preferência na aquisição de área para fins de regularização; o 31 prevê destinação dos recursos obtidos com a outorga onerosa do direito de construir; 32, §2º, inciso II, possibilita as operações urbanas consorciadas; 35, inciso III, transferência do direito de construir.

O Estatuto da Cidade configura-se, contudo, em aliado na regularização fundiária urbana, conforme Santos (2008):

“[...] o Estatuto da Cidade configura-se num aliado incondicional na luta pela regularização fundiária urbana, seja pela exaustiva abordagem do tema, seja pela

---

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de composses;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

ampliação e segurança que outorga aos administradores municipais para a efetivação destas ações nos municípios brasileiros” (SANTOS, 2008, p. 126).

Mesmo havendo importantes avanços em prol da possibilidade da implementação da regularização fundiária explicitada no Estatuto da Cidade, a efetiva materialização dessa prática por parte dos Municípios brasileiros, não decolou, dentre outros fatores, especialmente pela falta de um maior detalhamento de como executar tal política social.

Pensando num melhor detalhamento para uma concreta implementação de políticas públicas voltadas para a questão da regularização fundiária, o Governo Federal, editou no ano de 2009, a Lei n. 11.977, (art. 46 e seguintes), dedicando um capítulo específico disciplinando a regularização fundiária nos assentamentos urbanos. Se a Lei n. 10.257/01, já fora considerada um grande avanço nesta seara, a lei em tela, viera com o propósito de detalhar ainda mais as questões voltadas à regularização fundiária, estabelecendo um conceito de regularização fundiária, dispondo sobre as suas modalidades, quais sejam, de interesse social e/ou de interesse específico, definindo a concepção de alguns institutos como Zonas Especial de Interesse Social (ZEIS), deixando expressa que tal política social de âmbito nacional poderá ser implementada pela União, Estados, Distrito Federal e os Municípios.

A Lei n. 11.977/09, também tratava de outros assuntos, e não abordava a questão da regularização fundiária do imóvel rural. Entendendo por bem editar uma lei ainda mais específica acerca do tema, o Governo Federal 8 (oito) anos após a edição da Lei n. 11.977/09, editou a atual Lei vigente (Lei n. 13.465/17), que disciplinou sob a regularização fundiária tanto dos imóveis urbanos quanto dos rurais.

A lei em tela veio detalhar ainda mais os procedimentos da regularização fundiária, nas três esferas de governo, tendo no âmbito do governo federal sido editado o Decreto n. 9.310/18 (BRASIL, 2018), que regulamentou no âmbito da União, as normas gerais e os procedimentos a serem aplicados nos procedimentos de REURB, acerca de imóveis pertencentes ao Governo Federal.

Após termos uma noção do que seja a função social da propriedade e seus reflexos diretos quanto ao direito social de moradia, cabe-nos a partir deste momento dedicar um espaço neste trabalho para estudarmos um pouco acerca do direito à moradia digna.

### **2.3 – DIREITO À MORADIA DIGNA**

Intimamente ligado à função social da propriedade, o direito à moradia digna reflete um dos aspectos do desdobramento da visão inicial individualista da propriedade, que com o passar

dos anos, principalmente influenciado pelo fenômeno da urbanização descontrolada, imprimiu à sua compreensão um aspecto público, onde o exercício de tal direito, deveria levar em consideração não somente os interesses dos proprietários, mas também, de toda a coletividade, tendo a moradia digna, um dos principais elementos da socialidade da propriedade.

Para um melhor intelecto do que seja o “Direito à Moradia Digna”, é preciso iniciar o presente estudo fazendo um breve histórico acerca da origem do direito à moradia e a adesão a este direito, o caráter da dignidade da pessoa humana.

Conforme destacado acima, a atribuição do caráter social a alguns direitos previstos nos ordenamentos jurídicos de alguns países foi, resultado de acontecimentos históricos que mudaram a visão privada e individualista de várias categorias de direitos que até então eram sistematicamente de aplicação singular ao seu titular. A mudança dessa visão se iniciou a partir da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que até aquele momento ainda pregava uma visão individualista dos direitos humanos. Neste sentido são as conclusões de José Herbert Luna Lisboa e Anna Caroline Lopes Correia Lima ao escrever um interessante artigo acerca da regularização fundiária urbana como um direito humano à moradia digna, representando um dos instrumentos de combate à desigualdade social. Para os referidos autores

[...] a partir da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, essa valorização do ser humano gravitou em torno de um caráter protetivo individual e não havia ainda a ideia de universalidade dos direitos humanos e dos direitos sociais, os quais tiveram seus contornos delineados com a Revolução Industrial ocorrida propriamente no século XIX. Os movimentos de reivindicação materializados pelas lutas de classe transmutaram a ideologia individualista dos direitos humanos, surgindo daí uma nova ordem de direitos, os chamados direitos sociais (LISBOA; CORREIA, 2016, p. 276).

Conforme destacado pelos autores em voga, essa visão individualista dos direitos do cidadão, começou a mudar com a revolução industrial, contudo, a verdadeira transformação iniciou-se com o pós-segunda guerra mundial que deixou uma carnificina de mais de 60 (sessenta) milhões de pessoas, evidenciando ainda o grande poder destrutivo das armas fabricadas pelo homem. Em razão dessas consequências nefastas à humanidade, viu-se a necessidade de se criar um órgão a nível internacional que tivesse por objetivo buscar garantir a paz mundial entre as nações. Imbuídos desse propósito fora criada no ano de 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU). Três anos após a sua criação foi editado um dos documentos mais importantes da história, conhecido como: Declaração Universal dos Direitos Humanos. A edição da respectiva declaração serviu de inspiração para vários países incluindo o Brasil.

No ano de 1976 foi realizada em Vancouver, no Canadá, a Conferência sobre Assentamentos Humanos onde pela primeira vez fora realçada de forma expressa a moradia adequada como direito de todo ser humano. O direito à habitação, ofertado dentro de um mínimo de dignidade, restou claramente previsto quando da Declaração sobre Assentamentos Humanos em Vancouver no Canadá, conhecida como Agenda Habitat I, em 1976, segundo a qual as políticas de assentamentos humanos, a partir de então, deveriam estar em conformidade com a propagação de princípios e Declaração Universal de Direitos Humanos (conforme a Seção III [8] e o Capítulo II [A.3]). A referida declaração fora internalizada pelo Decreto Federal nº 591/92<sup>23</sup> (BRASIL, 1992), onde o Brasil se comprometeu a cumpri-la de forma integral.

Naquela oportunidade os governos começaram a reconhecer a necessidade de se ter assentamentos humanos sustentáveis, diante das consequências desastrosas da rápida urbanização, especialmente no mundo em desenvolvimento. Apesar de naquele momento fenômeno da urbanização e seus impactos serem ainda pouco considerados pela comunidade internacional, o mundo começava a testemunhar a maior e a mais rápida migração de pessoas para cidades da história, bem como o aumento da população urbana através do crescimento natural resultante dos avanços da medicina<sup>24</sup>.

Em razão da Conferência Internacional (Rio-92), foi editada um conjunto de Resoluções (Agenda 21), que dentre outros temas, se discutiu e chegou à conclusão de que o acesso à habitação saudável e segura é elemento essencial para o bem-estar econômico, social, psicológico e físico da pessoa.

Vinte anos após (Agenda Habitat II), houve a inclusão definitiva do direito à moradia como direito humano. No plano internacional instituiu-se diretrizes gerais visando à melhoria dos assentamentos humanos (LISBOA; LIMA, 2016, p. 277).

No Brasil o direito de propriedade foi evidenciado na Carta Imperial de 1824, que posteriormente com a primeira Constituição da república (1891), fora acrescentada à proteção ao domicílio<sup>25</sup>, que com a Carta Política de 1934<sup>26</sup>, acrescentou-se um certo aspecto social à

---

23 BRASIL. Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em:<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 26 maio 2023.

24 UNITED NATIONS. Conferências/Habitat. Disponível em:<<https://www.un.org/en/conferences/habitat/vancouver1976>>. Acesso em: 26 maio 2023.

25 PANSIERI, Flávio. Eficácia e vinculação dos direitos sociais: reflexões a partir do direito à moradia. São Paulo: Saraiva, p. 21, 2012.

26 Inciso 17 do artigo 113 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1934: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa

noção de propriedade, ao condicionar o imóvel ao bem-estar social, destacando ainda que de forma tímida, a necessidade de mitigar o direito de propriedade diante das necessidades da política habitacional e da fundiária urbana e rural. Apesar de aprovada sob a égide de um governo ditatorial, a Constituição de 1967, também seguiu essa lógica da conformação da propriedade com a função social, no inciso III, do artigo 157<sup>27</sup>, no título da Ordem Econômica. A Carta Magna atual, por sua vez, destacou de forma consolidada, em termos de direito interno, a ideia de que a propriedade havia deixado o seu caráter absoluto para sofrer limitações no seu exercício, instituindo a função social da propriedade como garantia fundamental constitucional, segundo o artigo 5.º, inciso XXIII<sup>28</sup>.

No que concerne ao direito à moradia a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), tratou inicialmente o respectivo direito de forma indireta. O artigo 7º, IV, da Constituição, definiu a moradia como um dos critérios para valoração do salário-mínimo. O artigo 24, IX, por sua vez, atribuiu competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a promoção de programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Destaca-se ainda a elevação do princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito e por que não dizer essencial à existência da República Federativa do Brasil<sup>29</sup>.

Como se observa, apesar da referência expressa à moradia, esses artigos apenas indiretamente sugeriam tratar-se de um direito fundamental. Não havia previsão constitucional expressa. Não obstante essa omissão, em 1996 o Brasil participou da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos de Istambul (Agenda Habitat II), na qual discutiram-se dois principais temas: “moradia adequada para todos” e “desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis em um mundo em processo de urbanização”. Como resultado dessa participação brasileira, quase 12 (doze) anos após a edição da atual Constituição, em 14 de fevereiro de 2000, por intermédio da Emenda Constitucional n. 26, de 14/02/2000<sup>30</sup>, o direito à

---

indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior”.

27 Art. 157 – “A ordem econômica tem, por fim, realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: I - liberdade de iniciativa; II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III - função social da propriedade”;

28 Inciso XXIII do artigo 5.º da CF/1988: “XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; [...]”.

29 “Artigo 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana; [...]”.

30 Art. 1º O art. 6º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (NR)

moradia foi explicitamente inserido no rol dos direitos sociais, que além de concretizar tal direito, o elevou à categoria de direito humano de segunda dimensão prevista na Carta Maior.

Apesar do direito à moradia ter sido materializado de forma expressa somente com a Emenda Constitucional nº 26/2000, já existiam vários estudiosos do assunto que defendiam que a ausência de previsão textual não era óbice à sua caracterização como um direito fundamental. Ingo Sarlet, por exemplo, extraía o direito fundamental à moradia da proteção à vida na dignidade da pessoa humana (SARLET, 2011). Com pensamento semelhante, porém, fundamentado em elemento diverso, Flávio Pansieri, defendia que a fundamentalidade do direito à moradia decorreria da internalização de tratados internacionais (PANSIERI, 2012).

Em artigo sobre o direito fundamental à moradia digna, Jordão Violin e Julia Spinicci, destaca que na atualidade

[...] o direito à moradia é entendido como um direito fundamental autônomo, de forte cunho existencial, podendo inclusive ser conceituado como um direito de personalidade. Sendo assim, não se caracteriza apenas como um direito negativo, mas como um direito fundamental cujo adimplemento é necessário para a satisfação do princípio da dignidade da pessoa humana. E, conseqüentemente, do mínimo existencial. Para além de um direito individual negativo, o direito à moradia incorporou também uma dimensão positiva, que faz dele um direito social de prestação (VIOLON; SPINICCI, 2018, p. 94).

A elevação da moradia à categoria de um direito humano, traz efeitos de duas magnitudes diversas. De um lado, tem-se que ao reconhecer à moradia como um direito fundamental (dignidade da pessoa humana), reconhece-se a sua relevância e importância, atribuindo-lhe uma hierarquia superior, por outro lado, diante do conteúdo impreciso da correta compreensão do que seja a dignidade da pessoa humana, ao mesmo tempo fragiliza o seu fundamento teórico.

Pelo fato de atualmente se ligar a um conceito vago como a dignidade, o conteúdo e extensão do direito à moradia são de difícil definição. Esse problema, torna-se ainda mais complexo, quando confrontando com o princípio implícito constitucional da reserva do possível. Ao destacar este fato, Ingo Sarlet (SARLET, 2012, p. 303-304), pondera que isso se deve ao fato de que os direitos sociais prestacionais necessitam de maior alocação de recursos públicos do que os direitos fundamentais de defesa. Por esse motivo, a Administração costuma alegar a reserva do possível como forma de contenção da eficácia dessas normas.

Ao comentar acerca desses entrechoque de direitos, Violin e Spinicci, destaca

[...] que antes, vinculado à propriedade, o direito à moradia tinha limites estreitos, mas alta densidade. Seu conteúdo era claro, bem definido. Agora, atrelado à dignidade da

pessoa humana, a extensão desse direito, embora maior, tem limites turvos, incertos. Até onde vai o direito de um indivíduo exigir do Estado a concretização de seu direito à moradia? O que pode ser considerado moradia digna? Como legislador e administrador podem se desincumbir satisfatoriamente de seu dever constitucional de promoção? Qual o papel reservado ao Judiciário na concretização desse direito? (VIOLIN; SPINICCI, 2018, p. 95).

É preciso destacar que a existência de um direito fundamental à moradia, todavia, não significa afirmar a existência de um direito subjetivo à casa própria. O que se busca assegurar é que todos tenham acesso a um local que abrigue de modo permanente e adequado a entidade familiar<sup>31</sup>.

Apesar de a aquisição de casa própria ser uma evidente forma de garantir a moradia, não se pode razoavelmente esperar que o Estado atribua a cada indivíduo um imóvel e lhe outorgue o domínio. É possível concretizar o direito à moradia por diversos outros meios, como o financiamento de habitações de interesse social, instituição de aluguel social, abertura de linhas de crédito facilitadas, concessão especial de uso para fins de moradia, entre outros.

Essa concepção ampla de direito à moradia digna, apesar de sofrer as limitações acima pontuadas, é formada por múltiplos fatores, e corroborada pela já citada Conferência das Nações Unidas Sobre Assentamentos Humanos. Ao atribuir a moradia como um direito, a referida conferência destacou no parágrafo 60 de seu relatório, que moradia adequada significa mais do que “ter um teto sobre suas cabeças”. Significa também: [...] adequada privacidade, espaço adequado, acessibilidade física, segurança adequada, segurança da posse, estabilidade estrutural e durabilidade, aquecimento, iluminação adequada e ventilação, serviços adequados de infraestrutura básica, incluindo abastecimento de água, saneamento e tratamento de lixo, fatores adequados de qualidade ambiental e de saúde, e uma localização conveniente e acesso ao emprego e serviços básicos, tudo a um custo razoável [...]<sup>32</sup>(tradução nossa).

Ao estudar como o sistema internacional compreende a noção de moradia adequada, Mary Jane Paris Spink e outros, pondera que

[...] é introduzida e definida como compreendendo: intimidade suficiente, espaço apropriado, segurança adequada, iluminação e ventilação suficientes, infraestruturas básicas e localização adequadas relativamente ao local de trabalho e aos serviços essenciais [...]. Moradia adequada deve prover mais do que quatro paredes e um teto. Várias condições têm que ser observadas para que tipos específicos de abrigo possam

31 SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 314, 2006.

32 “Adequate shelter means more than a roof over one's head. It also means adequate privacy; adequate space; physical accessibility; adequate security; security of tenure; structural stability and durability; adequate lighting, heating and ventilation; adequate basic infrastructure, such as water-supply, sanitation and waste-management facilities; suitable environmental quality and health-related factors; and adequate and accessible location with regard to work and basic facilities: all of which should be available at an affordable cost. [...]”.

ser considerados como “moradia adequada”. Esses elementos são tão fundamentais quanto o suprimento e disponibilidade de moradias (United Nations, 2009, p. 3, tradução nossa), (SPINK; SILVA; MARTINS e SILVA, 2020, p. 06).

Apesar da universalização do direito à moradia ser materializado em declarações e/ou tratados internacionais, é evidente que a satisfação dos padrões mínimos exigidos pela ordem jurídica internacional demanda atenção às peculiaridades de cada país. O grau mínimo de concretização do direito à moradia digna tem íntima relação com a realidade concreta de cada região. As concepções de segurança, habitabilidade e infraestrutura, por exemplo, variam de acordo com a cultura, o ambiente e a disponibilidade de recursos. Isso exige que a análise se desloque do plano internacional para o contexto interno. Uma vez definidos os parâmetros normativos, é preciso identificar o conteúdo material do direito à moradia, que dependerá da análise da situação fática de cada situação, conforme destacado acima.

Em mais uma oportunidade utilizando dos ensinamentos de Violin e Spinicci, os referidos autores ao analisar no Brasil o direito fundamental à moradia digna, destaca as seguintes características do referido direito:

trata-se de um direito (a) ligado à personalidade e à dignidade; (b) cuja concretização exige acesso à rede de saneamento (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas) e energia elétrica; (c) que pode ser satisfatoriamente exercido por meio de políticas de aluguel-social ou equivalentes; (d) que pode ser exigido coletivamente para obrigar o poder público a realizar obras de contenção de encostas ou eliminação de outros riscos iminentes; (e) que autoriza a realocação das famílias ameaçadas para área segura; (f) cujo exercício pode ser assegurado por meio do bloqueio de verbas públicas; (g) que encontra limites no interesse público e no balanceamento entre o número de pessoas a serem beneficiadas ou prejudicadas com a medida que se busca judicialmente. (VIOLIN; SPINICCI, 2018, p. 101).

Para finalizarmos os estudos acerca do presente tema, novamente socorreremos dos estudos de Spink, Silva, Martins e Silva, que ao analisar o cenário nacional acerca do direito à moradia destaca os dois elementos principais que mais afetam a dignidade da moradia, que em lugar de destaque se apresenta a carência de infraestrutura, seguida logo após pela inadequação fundiária. Os autores em voga destacam

[...] que entre os critérios de inadequação de domicílios, a carência de infraestrutura é o que mais afeta os domicílios brasileiros e continua a ser um desafio importante a ser enfrentado pelos órgãos responsáveis pelos serviços básicos que compõem esse tipo de inadequação. Porém, a inadequação fundiária (imóveis em terrenos não legalizados) continua sendo o segundo critério de inadequação que mais afeta os domicílios particulares permanentes urbanos. Em 2014, 1,888 milhões de unidades no Brasil estavam em situação de inadequação fundiária urbana. Grande parte do problema se concentra nas regiões metropolitanas, que respondem por 50,5% das 954

mil moradias nessa condição. Em termos absolutos, a inadequação fundiária está concentrada na região Sudeste, com 1,119 milhão de domicílios afetados. Desses, grande parte, 637 mil, está localizada em São Paulo, principalmente na sua região metropolitana. Vale apontar que, em 11 de julho de 2017, foi aprovada a Lei nº 13.465 (Brasil, 2017), que institui uma nova política de regularização fundiária urbana. A lei é bastante controversa, pois altera várias legislações anteriores e introduz medidas que não têm o aval de especialistas da área (SPINK; SILVA; MARTINS e SILVA, 2020, p. 09).

Após compreendermos melhor a questão do direito à cidade e as maneiras de dignificar o efetivo acesso a tal garantia constitucional, chegou o momento de aprofundarmos um pouco mais na relação existente entre a dignidade da moradia como um dos instrumentos de acesso ao direito à cidade e a relação deste, com a regularização fundiária considerada como uma das principais ferramentas para a concretização do direito à moradia digna.

## **CAPÍTULO 03: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E DESAFIOS DO PODER PÚBLICO PARA ACESSO EQUITATIVO À TERRA, MORADIA, CIDADE E NATUREZA.**

No capítulo anterior foram apresentadas considerações acerca da urbanização e da trajetória histórica da normatização do planejamento urbano no Brasil buscando observar o princípio constitucional da função social da propriedade urbana, e a dignificação do seu titular.

O presente capítulo abordará a regularização fundiária urbana, Reurb e os terrenos marginais.

### **3.1 - A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

A partir do presente momento, dedicaremos um esforço no sentido de demonstrar o quanto a regularização fundiária se constitui eficiente e segura para garantir ao cidadão o direito à moradia digna, atestando-lhe o título de propriedade e/ou outro direito, que trará uma série de benefícios, em especial a valoração econômica do imóvel registrado, que contribuirá de forma bastante efetiva para a movimentação da economia, na medida em que o registro imobiliário se coloca não somente como o local de constituição legal da propriedade privada, mas também, funciona como um dos principais agentes fomentadores da segurança jurídica necessária para ampliação do crédito imobiliário.

Na atualidade uma das formas administrativas mais eficientes de possibilitar o acesso ao direito à cidade, refere-se a política pública de regularização fundiária, seja ela na modalidade de interesse específico e/ou social, possibilitando assim a certeza documental de que seu imóvel fora regularizado, constituindo tal fato, uma conquista social, especialmente para aquelas camadas da sociedade que se sentem excluídas e marginalizadas, garantindo, assim, o acesso a um dos aspectos do direito às cidades, qual seja, a titularidade documental da moradia.

Para Bethânia de Moraes Alfonsin, regularização fundiária, trata-se do

processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação”. Implica, além disso, nas melhorias no ambiente urbano do assentamento (ALFONSIN, 1997, p. 24).

No mesmo sentido são os entendimentos de Calil, Martins e Martins onde pondera que

trata-se de um importante instrumento no âmbito da política habitacional urbana, voltado à formalização da posse e da propriedade de imóveis irregulares, assim como à reorganização da estrutura fundiária das cidades. Além disso, representa um procedimento caracterizado por uma sequência de fases (CALIL, MARTINS, MARTINS, 2021, p. 2379).

Ao evidenciar a relação entre a regularização fundiária e função social da propriedade urbana, Maria Águeda Pontes Caminha Muniz e Márcia Maria Pinheiro da Silva, destaca que o conceito de reurb está intrinsecamente relacionado aos direitos e garantias constitucionais assegurados aos cidadãos, e a define como sendo o

conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, a fim de garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (MUNIZ; SILVA, 2019, p. 141).

Estudando a relação entre o Direito Urbanístico e a Regularização Fundiária, Janaína Rigo Santin e Rafaela Comiran, concluem que “a regularização fundiária consiste no processo pelo qual se adotam medidas sociais, urbanísticas e principalmente jurídicas para fazer com que as propriedades irregulares se tornem legais, obedecendo aos parâmetros da legislação brasileira” (SANTIN; COMIRAN, 2018. p. 1.596).

Nota-se dos conceitos acima explicitados que para implementar a regularização fundiária urbana e/ou rural, será necessário adotar posturas que abrangerá aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, conforme bem destacado por Cunha, ao esclarecer que a Reurb resolve problemas de ordem jurídica, regularizando as ocupações urbanas em desconformidade com o parcelamento do solo, urbanística, ao reconhecer que os núcleos urbanos informais violaram os padrões urbanísticos, contudo, busca-se a flexibilização dessas exigências, que com obras de infraestruturas serão minimizadas, ambiental, já que, como regra, a grande maioria das áreas irregulares não observam a legislação ambiental, por fim, social, que trará o benefício da titulação do imóvel ao contemplado, por uma das formas escolhidas pelo legislador (CUNHA, 2022. p. 35/36).

Ao destacar a ligação entre o direito à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana, Sérgio Iglesias Nunes de Souza, pondera que o direito à moradia, em decorrência de ser um direito humano essencial, está protegido em decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana, no texto constitucional, como uma verdadeira consequência da própria Declaração Universal dos Direitos Humanos (SOUZA, 2004, p. 131).

A referida garantia, entretanto, não se resume à simples necessidade de prover um teto para o indivíduo, tendo em vista que a moradia tem uma dimensão tendente à ideia de segurança, que compreende, além do abrigo, a necessidade de que o sujeito seja titular de algum direito que incida sobre um imóvel, que, por sua vez, é seu suporte físico (CALIL, MARTINS, MARTINS, 2022, p. 2370).

A necessidade de se utilizar do procedimento de regularização fundiária urbana como forma de concretizar o direito à cidade àqueles cidadãos com moradias irregulares, garantindo-lhes a dignidade necessária, fora prevista inicialmente no Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01, (BRASIL, 2001), onde no art. 2º, incisos XIV e XV<sup>33</sup>, destacou a regularização fundiária como uma das formas de ordenar o pleno desenvolvimento das cidades.

Apesar dessa previsão expressa, somente alguns anos depois, com a edição da Lei n. 11.977/09<sup>34</sup> (BRASIL, 2009), houve efetivamente uma postura legislativa incisiva para a efetiva implementação da regularização fundiária como uma forma de promover a dignidade das ocupações irregulares que assolam uma parte considerável da população brasileira, em especial daquelas com menor potencial econômico.

Mesmo diante da existência dos mandamentos legais, na prática, muito pouco se utilizou de tais instrumentos como uma forma de ampliação do direito à cidade aos titulares de ocupações irregulares, razão que motivou a revogação da última Lei em voga, com a edição da Lei n. 13.465/17<sup>35</sup>, que tratou especificamente da regularização fundiária urbana e rural, objetivando colocar em prática essa política social, e trazer os resultados tão aguardados por toda população.

A necessidade de edição de uma Lei mais compatível com as garantias constitucionais para a efetivação do direito à moradia digna, foi bem observada por Helita Barreira Custódio, que nos idos de 2002, destacou que no intuito de atender o direito à moradia e à cidade

---

33 Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

34 Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

35 Art. 9º Ficam instituídas no território nacional, normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

sustentável foram criados instrumentos para a população de baixa renda, procedimentos e requisitos tais que flexibilizam os critérios urbanísticos dessas áreas (CUSTÓDIO, 2002, p. 74).

Naquela oportunidade a autora em voga, muito antes da edição das Leis n.s 11.977/09 e 13.465 (BRASIL, 2009 e 2017), vislumbra a necessidade de se buscar uma nova ordem legal urbana, tendo em vista os padrões elitistas impostos por legislações e instrumentos restritivos do estado, fora da realidade econômica da grande parcela da população, “destinados a proteger e reconhecer os direitos da população que vive nos assentamentos precários bem como a sua aplicação mediante sistemas e mecanismos democráticos e participativos.” (CUSTÓDIO, 2002, p. 106).

Com a edição da Lei 13.465/17 (BRASIL, 2017), houve a flexibilização de várias exigências legais anteriormente exigidas, já amenizadas pela Lei n. 11.977/09 (BRASIL, 2009), o que certamente possibilitará a regularização de milhões de moradias irregulares, tendo como uma das principais características, a ampliação dos legitimados ativos, o que contribuiu para efetivação da regularização imobiliária dos imóveis irregulares, e colabora para a implementação de uma política de planejamento fundiário.

Levando em consideração o direito constitucional da moradia digna, as normas e políticas públicas de regularização fundiária, que objetivem assegurar e ampliar o direito à moradia, deverão ocupar uma posição de destaque, já que, sem a adoção de uma política fundiária clara e que facilite o acesso à terra, reduzindo o déficit habitacional que hoje se constata, qualquer outra medida que se venha a tomar terá caráter meramente paliativo (PEREIRA, 2010, p.31/32).

Neste sentido, Alfonsin (2000) pondera que

[...] para o Poder Público, no entanto, há uma inconveniência ética ao se garantir apenas a titulação do lote, pois muitas vezes a forma como a área foi ocupada consagra injustiças. Há casos de assentamentos em que alguns lotes têm tamanho bastante superior à média dos demais lotes e, simultaneamente, há lotes encravados, sem acesso para o logradouro público, por exemplo. Em outros casos, as favelas não são dotadas da menor infra-estrutura, não sendo nem ao menos servidas por água potável. Como política conduzida pela Administração Pública não se deveria esperar de uma intervenção de regularização fundiária uma correção dessas distorções atinentes à configuração e à carência de infraestrutura do assentamento? (ALFONSIN, 2000, p. 212)

A regularização física do assentamento, se trata do primeiro passo para a efetivação de uma plena regularização fundiária. Nesta senda, os programas de regularização fundiária devem em regra serem revestidos de um contorno pluridimensional, com a legitimação da posse exercida para fins de moradia, com a melhora do ambiente urbano do assentamento

proporcionando o resgate ético que a cidade tem que fazer, “através das políticas urbanas que implementa, da condição cidadã das pessoas que moravam de forma segregada social e espacialmente, portanto apartadas do conjunto de bens materiais e simbólicos oferecidos/produzidos pela urbe” (ALFONSIN, 2000, p. 217).

A inclusão da regularização fundiária dentre os objetivos especificados no planejamento urbano, é o elemento primordial para seu êxito, que além do benefício social decorrente da dignidade dada ao titular do imóvel regularizado, traz outros benefícios, especialmente de ordem econômica, conforme Calil, Martins e Martins (2022)

[...] é essencial que a regularização fundiária urbana seja incluída dentre as políticas públicas habitacionais, tendo em vista ser instrumento indispensável à concretização plena do direito fundamental à moradia, permitindo ao proprietário, inclusive, certas operações contratuais e registrais, a exemplo da alienação (CALIL, MARTINS, MARTINS, 2022, p. 2382).

Os assentamentos informais existem há muito tempo, sendo que seu crescimento se associa, destacadamente, a um processo excludente de desenvolvimento, planejamento, regulação e de gestão das áreas urbanas, que, por sua vez, acentua condições sociais de enorme desigualdade (FREITAS; GONÇALVES; RIBEIRO, 2013, p. 25).

Os autores ainda destacam que grande parte do tecido residencial urbano, na maior parte dos países da América Latina, é originado de processos ilegais de parcelamento, situação que explica a recorrente ocupação de espaços indevidos, o alto grau de precariedade e as dificuldades de efetivar ações de planejamento (FREITAS; GONÇALVES; RIBEIRO, 2013, p. 25-26).

Interpretando as ponderações acima especificadas, nota-se que a utilização da regularização fundiária urbana, como instrumento de inclusão social, incorporada no planejamento urbano a cargo dos Municípios, não traz benefícios somente para a comunidade local regularizada, mas também, a toda a sociedade, pois, trata-se de um problema sistêmico, e, uma vez encontrando uma saída digna para a resolução dessa adversidade, demais setores são beneficiados, como por exemplo, o econômico, o estrutural, o ambiental etc.

É indispensável uma modificação no concernente à própria agenda do planejamento e de gestão do solo urbano que, na maior parte das cidades do Brasil, sempre esteve mais voltada para a cidade formal, raramente dialogando com os mercados de baixa renda (ROLNIK, 2006, p. 204).

Parece até um pouco repetitivo, porém é preciso frisar que a implementação do procedimento da regularização fundiária urbana, coube majoritariamente aos Municípios, e a

escolha de tal ente federativo como principal responsável para colocar em prática tal política social, se justifica não somente pela previsão constitucional expressa nos arts. 182 e 183<sup>36</sup> da Constituição Federal (BRASIL, 1988), mas também, por se tratar de uma questão da preponderância do interesse local.

A ordenação do solo urbano, trata-se de uma questão de interesse local,

[...] as competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios "legislar sobre assuntos de interesse local", significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação. Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras (MENDES; GONET BRANCO, 2020, p. 939).

Conforme destaca o inciso VIII<sup>37</sup> (BRASIL, 1988), compete ainda aos Municípios promover no que couber o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento, controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo.

Nessa senda, pode-se destacar que os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), explicitam de forma mais evidente aquilo já destacado no art. 30, VIII (BRASIL, 1988), reforçando a tarefa constitucional.

---

36 Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Regulamento)

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

37 Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Outros fatores confluem para que tal situação se constitua. O primeiro deles talvez se refira ao fato de que em matéria de direito urbanístico a Constituição disciplinou ser de competência concorrente (art. 24, I, da CF<sup>38</sup>) entre os entes federados, o que haveria a necessidade de existir previamente uma normatização geral por parte da União, destacado no art. 182 da CF (BRASIL, 1988), para se possibilitar que os demais entes federados, legislassem sobre os assuntos de interesse local, fato este, que não mais justifica na atual conjuntura, mormente a edição da Lei n. 10.257/01, bem como, da Lei n. 13.465/17 (BRASIL, 2017), onde a primeira, previa a regularização fundiária como política pública urbana, arts. 2º, XIV e 4º, V, “q”<sup>39</sup>, desde o ano de 2001, e a segunda, disciplinou de forma bastante ampla como tal política possa efetivamente ser implementada.

Um segundo fator, seria por questões econômicas que afligem a grande maioria dos Municípios brasileiros, colocando em evidência o embate de dois princípios constitucionais, quais sejam, o princípio da reserva do possível e do mínimo existencial, o que acaba justificando a ausência de uma política pública eficaz de planejamento urbano com resultados promissores.

Apesar de ser uma norma constitucional, que dentre outros propósitos, visa garantir o direito do cidadão de ser respaldado pelo Município com uma política pública urbanística voltada para garantir o acesso a uma moradia digna, portanto, um mandamento constitucional de aplicação imediata, confirmada pela inclusão da Emenda Constitucional n. 26/2000 (BRASIL, 2000), do direito social à moradia no art. 6º, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), quase não houve uma postura ativa por parte dos entes federados locais, no sentido de concretizar o direito à cidade, utilizando como instrumento a regularização fundiária, diante da ausência de uma efetiva obrigação, conforme destacado acima.

É preciso destacar que a Constituição não estabeleceu de forma expressa que a regularização fundiária seria um dos instrumentos passíveis de serem utilizados na

---

38 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)  
(....)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

39 Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:  
(....)

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(....)

V – institutos jurídicos e políticos:

(....)

q) regularização fundiária;

implementação do direito social à cidade. Tal previsão, conforme frisado, fora expressa pela Lei n. 10.257/01 (BRASIL, 2001), como um instrumento jurídico e político passível de ser utilizado.

A existência de uma normatização genérica por parte do governo federal, contribuiu para que os Municípios, mesmo diante de tal previsão, ignorassem a existência do referido dispositivo legal, o que levou a União no ano de 2009, diante da edição da Lei do Programa Minha Casa Minha Vida - Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009), a destacar um capítulo específico voltado para disciplinar a regularização fundiária dos assentos urbanos, diante dos constantes e crescentes problemas das ocupações irregulares nos centros urbanos.

Começou a partir da edição da respectiva Lei, a despertar, especialmente para os entes públicos municipais, a importância de se incluir no planejamento urbano, a regularização fundiária como uma forma de dar dignidade a moradores das áreas irregulares, por intermédio de um procedimento mais simplificado e menos burocrático de regularização das moradias, o que levou a Governo Federal a normatizar ainda de forma mais específica a situação, que não se restringe somente às cidades grandes, mas também as cidades pequenas, por intermédio da edição da Lei n. 13.465/17 (BRASIL, 2017), que no âmbito da União fora regulamentada pelo Decreto n. 9.310/18 (BRASIL, 2018).

Tal conquista normativa se iniciou mesmo antes da Constituição de 1988, já que, com a edição da Lei n. 6.766/1979 (BRASIL, 1979), denominada de Lei de Parcelamento do Solo, foi de fundamental importância nessa evolução, uma vez que reconheceu a necessidade de envolvimento do poder público na definição de regras mínimas para o estabelecimento de condições aceitáveis para o parcelamento e posterior utilização do solo, considerando o espaço urbano inserido em um contexto social, com os seus equipamentos e serviços.

Com a alteração da Lei n. 9.785, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999), restou facilitada a aprovação de parcelamentos populares ou habitações de interesse social e, ainda, a regularização de loteamentos e desmembramentos não autorizados ou executados em desacordo com as exigências de licenciamento. Referida lei estabelece a previsão de a legislação municipal dividir o município em zonas destinadas à identificação dos usos permitidos e de índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que são diferenciados, em cada zona, incluindo as áreas mínimas e máximas de lotes e seus coeficientes máximos de aproveitamento<sup>40</sup>.

---

40 Art. 4º, § 1º, da Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979).

Constata-se, portanto, que a preocupação com os problemas urbanos ocasionados em razão de uma ocupação descontrolada dos espaços urbanos, tem origem um pouco mais longínqua, do que a atual Lei da regularização fundiária, mesmo que naquela oportunidade o problema até então pouco existente, fosse elevado na atualidade à categoria de umas das principais preocupações sociais existentes.

Após conhecermos um pouco dessa relação entre os Municípios e a regularização fundiária, e a elevação de tais entes estatais à categoria de principal condutor da política pública urbana da Reurb, chegou o momento de estudarmos um pouco mais profundo acerca da regularização fundiária em si, espaço este dedicado no próximo item.

### **3.2 – REURB**

A partir do presente momento o tema em voga é a apresentação de características da Reurb. Cada núcleo urbano informal apresenta uma característica própria, e as ações e/ou requisitos necessários para se legalizar os imóveis beneficiados dependerá da análise de cada situação, que poderá demandar uma maior e/ou uma menor exigência quanto aos documentos e estudos indispensáveis para que se possibilite juridicamente a conclusão da Reurb.

Levando em consideração as exigências documentais necessárias para que o procedimento de Reurb passa ser efetivamente registrado perante o cartório de registro de imóveis, pode-se classificar a regularização fundiária de acordo com sua complexidade.

Como coube constitucionalmente aos Municípios a competência para definir por intermédio do Plano Diretor o alcance das áreas urbanas e de expansão urbana, lhe incumbirá a responsabilidade por estabelecer o alcance da viabilidade de aplicação da Reurb urbana.

Neste sentido são as conclusões de Rosane de Almeida Tierno, ao destacar

[...] caberá ao município, por meio de seu Plano Diretor, estender as normas relativas à regularização fundiária de áreas rurais. Isso porque a norma em comento poder ser instrumento potente para regularização de assentamento que estejam situados em áreas rurais, como, por exemplo, aquela que possua toda a infraestrutura, com dinâmica de área urbana [...]. (TIERNO, 2019, p.138).

Nota-se, portanto, que o conceito estampado na Lei n. 13.465/17 (BRASIL, 2017), almejou justamente destacar o campo de aplicação e competência da regularização fundiária urbana e rural.

Os incisos II e III do art. 11 da Lei em questão, trouxe a noção do que seja núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado. Fazendo uma intelecção dos referidos incisos pode-se apresentar as principais características dos referidos núcleos: trata-se de uma ocupação

urbana, seja ela classificada como clandestina e/ou irregular, que por algum motivo não fora possível titular os seus ocupantes, ainda que tenha sido observado a legislação à época da implantação ou regularização.

A principal questão a ser notada na conceituação, refere-se à extinção da diferenciação entre o que se entendia por loteamento clandestino e irregular. A Lei da Reurb, colocou tanto as ocupações irregulares como as clandestinas no mesmo plano, acabando com a diferenciação entre áreas irregulares, que a grosso modo, se caracterizava por ser aquelas aprovadas pelo Município, que, entretanto, fora executada de forma divergente do processo aprovado, e clandestina, aquela implantada sem nenhuma aprovação municipal.

A Lei da Reurb tem como intuito ordenar os núcleos urbanos informais (gênero que abrange as duas espécies – irregular e clandestino), a classificação em voga não terá nenhuma influência quanto ao fato de se poder aplicar a regularização ou não, interferindo tão somente, na quantidade de documentos e de atos necessários para efeito de registro.

Pertinente ao chamado núcleo urbano informal consolidado, nada mais é do que mesmo núcleo constante do inciso II, porém, em razão do tempo, da localização, da natureza das construções, da existência de vias de circulação e equipamentos urbanos, não resta outra opção senão a sua regularização, diante da sua irreversibilidade.

Conforme muito bem ponderado por Rosane de Almeida Tierno, trata-se de um conceito vago (TIERNO, 2019, p.141/142). Entretanto, diante da característica da ocupação, a única escolha viável será efetivar a regularização, principalmente pelo fato da possibilidade de já existir equipamentos urbanos, o que demonstra indiretamente o reconhecimento informal do núcleo pelo ente público competente.

Nota-se que os três primeiros incisos tiveram por objeto definir conceitos em torno da compreensão das características do núcleo habitacional a ser regularizado. A partir do inciso IV, a Lei da Reurb buscou trazer conceitos relacionados a procedimentos e/ou documentos que devem integrar as fases do procedimento do registro da Reurb perante o cartório de registro de imóveis.

A quarta definição (inciso IV) buscou conceituar o procedimento intitulado de “Demarcação Urbanística”, que pode ser entendido como um conjunto de atos, métodos e técnicas, destinadas a identificar os imóveis abrangidos pelo núcleo urbano informal, obter a anuência dos titulares de direitos constantes nas matrículas, com o objetivo de viabilizar a regularização fundiária através da respectiva averbação da matrícula da área identificada, cuja competência, como regra, incumbe ao respectivo Município.

Caso a demarcação urbanística abranja área que não fora possível descobrir a sua origem, dever-se-á inicialmente abrir a matrícula para a referida área, para na sequência promover a averbação informativa da demarcação urbanística.

A próxima definição trazida pela Lei da Reurb (art. 11, V), refere-se à chamada Certidão de Regularização Fundiária (CRF), documento este expedido pelo Município com a finalização do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos.

O referido documento pode ser considerado como o principal instrumento componente do procedimento da Reurb, pois, trata-se de documento expedido pelo Município, que deverá conter informações acerca do núcleo a ser regularizado, de forma a viabilizar a materialização registral, tais como, o nome do núcleo a ser regularizado, sua localização, a classificação da(s) modalidade(s) de Reurb aplicada, as responsabilidades pelas obras e serviços constantes do cronograma de execução, se possível, a indicação numérica das unidades a serem regularizadas, e, por fim, a listagem de ocupantes com a discriminação as áreas/lotas, objeto de regularização e das pessoas beneficiadas (art. 41<sup>41</sup>, da Lei n. 13.465/17 [BRASIL]).

A CRF deverá estar acompanhada do projeto de regularização fundiária (PRF) que se constitui dos trabalhos realizados pelos engenheiros, topógrafos, assistentes sociais, que se constitui do levantamento planialtimétrico, do georreferenciamento da localidade, da planta e do memorial descritivo do núcleo a ser regularizado, do projeto urbanístico, do estudo das desconformidades e da situação jurídica, urbanística, e ambiental, das situações de risco, do cronograma físico dos serviços e da implantação das infraestruturas, acompanhados por fim, do termo de compromisso de cumprimento do cronograma físico (art. 35<sup>42</sup>, da Lei n. 13.465/17 [BRASIL, 2017]).

---

41 Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

I - o nome do núcleo urbano regularizado;

II - a localização;

III - a modalidade da regularização;

IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;

V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;

VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

42 Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT),

É através da análise do projeto de regularização fundiária que o Município terá condições de definir qual a melhor modalidade de Reurb se aplicará. Para fins registrais a CRF e se for o caso, acompanhada da listagem dos ocupantes, é o principal documento utilizado pelo cartório para fins de regularização dominial dos imóveis, pois, é nele que conterá as informações necessárias para que se possibilite promover os atos de registro(s) e de averbação(ões) necessário(s), para ultimar a legalização do aspecto jurídico da Reurb.

O sexto conceito estampado pelo art. 11, VI e 25 da Lei n. 13.465/17 (BRASIL, 2017), refere-se a um dos institutos jurídicos, passíveis de serem utilizados na Reurb, como forma de legalizar a titulação dos ocupantes. A lei em voga trouxe a definição do instituto da legitimação de posse, que pode ser definido como sendo um ato do poder público, por meio do qual após a análise do tempo e natureza da ocupação, se reconhece ao ocupante a posse do imóvel, passível de conversão no direito real de propriedade.

Por apresentar a natureza real de propriedade a legitimação fundiária, pode ser compreendida como sendo uma forma de reconhecimento da aquisição originária do direito de propriedade incidente sobre a unidade imobiliária objeto da Reurb. Nota-se que a legitimação fundiária como forma de aquisição da propriedade, ao lado da compra e venda, permuta etc, apresenta vantagem, pois, trata-se de uma forma de aquisição originária da propriedade, ou seja, nasce se desvinculando dos problemas do passado.

Uma última definição elencada no inciso VIII, do art. 11, se refere à parte subjetiva da Reurb, ou seja, busca-se conceituar os sujeitos agraciados pela Reurb, ao trazer a concepção de ocupante, destacando que se trata daquele que apresenta de fato uma ligação direta e pessoal com o imóvel (lote ou fração de terras), público ou privado, localizada no núcleo urbano informal.

---

que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

IV - projeto urbanístico;

V - memoriais descritivos;

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

A Reurb tem por foco principal ordenar as situações dos imóveis irregulares, contudo, os outros benefícios decorrentes de tal procedimento, nem sempre são comentados, que não se restringe logicamente à questão de titulação do beneficiado. A outorga do título decorrente da Reurb é a principal finalidade do instituto, entretanto, essa conquista traz consigo uma série de outros proveitos, que, além de aproximar o ente estatal e a sociedade, ocasiona um impacto econômico muito grande conforme outrora relatado.

Um exemplo desses benefícios trata-se do habite-se emitido pelo Município, que é uma certidão emitida pela prefeitura após uma vistoria do projeto de construção, atestando que determinado imóvel foi construído ou reformado de acordo com as exigências legais, estando, portanto, regularizado e apto à habitação.

No campo social, há efeitos positivos da execução da função social da propriedade sobre a qualidade de vida da população dos centros urbanos. A função social da propriedade, obtida após o registro de imóveis, proporciona estabilidade jurídica aos bens e minimiza os efeitos desiguais de distribuições da propriedade herdada ao longo da trajetória histórica do país. Além disso, os ganhos pecuniários dos tributos podem ser convertidos em serviços e produtos que contribuem de forma eficaz para a promoção do bem-estar da população em geral. O registro imobiliário evita uma série de outros problemas criados pela ausência dos registros e averbações dos títulos causadores de diversos litígios comuns e corriqueiros da sociedade, que acabam por desencadear demandas judiciais.

Jamile Gonçalves Calissi e outros, ao comentar sobre os efeitos econômicos gerados com as regularizações fundiárias, destacou que com a regularização ocorre:

[...] dissociação entre o aspecto físico do bem imóvel e o econômico, conferindo relativamente a este último aspecto, a possibilidade de seus titulares de os utilizarem como (i) elemento de garantia hipotecária ou outro instituto de natureza garantidora, com a alienação fiduciária, em operações de crédito, (ii) fixação segura de identificação de localização para fins civis e comerciais, e (iii) terminal de recepção dos serviços públicos, sendo certo que os povos que possuem elevado desenvolvimento econômico, tem inserido em seu sistema econômico a valorização da propriedade com ativo de importância ímpar através de sistema registral, conferindo autenticidade com a presunção de veracidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos derivados dos princípios da inscrição, albergado nos artigos 1.227 e 1.245 do Código Civil Brasileiro, bem como do princípio da continuidade, contemplado no disposto da Lei nº 6015/73 em seus artigos 195 e 237. Ainda, quanto aos seus efeitos, possibilita estabelecer a responsabilização nas relações derivadas dos direitos reais na circulação de riquezas, e não apenas um ativo em si mesmo, bem como, a sua desvinculação do aspecto físico para adentrar na ciranda econômica de circulabilidade de ativos fungíveis, criando vinculação de seus titulares ao ente tributante (CALISSI; GRANDMAISON; FERNANDES, 2022, p. 78).

Ao se constituir o título de propriedade, tendo em vista que este é o objetivo final da Reurb, ela trará consequências imediatas ao potencial econômico, diante da legalização da titulação, viabilizando a instituição de garantias sobre o bem.

Quanto ao aspecto da integração das informações em um único sistema, tal efeito visa dar uma formalidade à questão imobiliária, já que, onde não existe essa concentração, o informalismo prospera. Com a instituição da propriedade ocorre uma responsabilização pessoal dos titulares, pois, passa garantir não somente a posse, mas também as transações associadas à propriedade. Ocorre ainda a transformação dos ativos em bens fungíveis, na medida que a propriedade se desvincula de sua estrutura física vinculada somente à habitação, para servir de constituição de crédito. Tal fato leva a integração das pessoas ao mundo do crediário, em razão potencialidade atribuída aos referidos bens. Por fim, a legalização da propriedade protege as transações imobiliárias, pois, traz a segurança necessária exigida para as transações econômicas.

Tais fatores ocasionam valoração das unidades contempladas, que associada a segurança jurídica proporcionada pelo sistema de Registro de Direitos que constitui o direito de propriedade<sup>43</sup>, adotado pelo sistema registral brasileiro, traz a segurança necessária exigível pelo mercado financeiro (ALMEIDA, 2023, p. 49).

Essa segurança proporcionada pela regularização registral imobiliária decorrente do registro da Certidão de Regularização Fundiária, documento este expedido como regra pela autoridade municipal competente, funciona como um elemento atrativo do mercado imobiliário, transformando a unidade habitacional regularizada, passando de um simples local de moradia para uma espécie de mercadoria imobiliária, trazendo o aspecto negativo da regularização fundiária.

A regularização fundiária não visa apenas titular os ocupantes, embora essa seja uma preocupação presente na evolução legislativa que trata do tema. A titulação deve ser o resultado de um procedimento em que o Poder Público é instado a verificar questões ambientais e a fornecer infraestrutura urbanística para esses núcleos habitacionais, com estudos de viabilidade e obras necessárias trazendo para esses locais melhorias urbanas como iluminação pública, escoamento de águas pluviais, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana etc (MACEDO, 2017).

---

43 Tema abordado no primeiro capítulo intitulado de “A Atividade Notarial e Registral e sua Relação com a Segurança Jurídica Econômica, subitem 1.3.1 – Sistemas Registrais, constante da dissertação de mestrado intitulada de: A relevância notarial e registral para o combate à lavagem de capitais e a segurança jurídica econômica.

Em mais uma oportunidade utilizando das conclusões de Hernando de Soto, o autor em voga destaca a importância da titulação da propriedade para a economia local, regional e até mesmo nacional. O referido autor pondera que

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

Destacou-se acima que uns dos efeitos da titulação da propriedade é a integração das informações dispersas em um único sistema. Essa junção de dados, tem por finalidade primordial trazer a segurança jurídica necessária quanto a veracidade e a certeza de que as informações registrais de um imóvel, efetivamente refletem as informações constantes da matrícula imobiliária.

A legitimidade dessas informações pressupõe a existência de instituições que garantem as autenticidades dessas informações. No caso do Brasil, a garantia destacada ao sistema registral imobiliário, coube aos cartórios de registro de imóveis.

A relevância dessa instituição ficou muito bem evidenciado por Fernando P. Méndez González, ao destacar que a regularização pressupõe existência de instituições sólidas. São elas que garantem a segurança das transações, sendo requisitos essenciais para o funcionamento da economia. Especificamente, reconhece-se em âmbito mundial a relação de segurança jurídica preventiva entre o sistema registral e o desenvolvimento econômico (GONZÁLEZ, 2002, p. 13).

Tal linha de pensamento seria corroborada, inclusive, pelo Banco Mundial, que, no seu relatório “*From plan to market, World Development Report*”, de 1996 (apud GONZÁLEZ, 2002, p. 13), afirma que um “registro de propriedade torna-se fundamental e essencial para uma economia de mercado funcional.

Há, portanto, melhorias na segurança da titularidade e da posse, diminuição dos custos das transferências de bens e proporciona um mecanismo de baixo custo para resolver as eventuais disputas sobre os bens. Assim, quanto mais eficiente um sistema registral, maior sua contribuição à economia.

Conforme será melhor explicado posteriormente, a reurb como regra apresenta duas modalidades nos termos delineados pelo art. 13 da Lei n. 13.465/17<sup>44</sup>, (BRASIL, 2017). A

---

44 Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

primeira é intitulada de Reurb S (reurb de interesse social), já a segunda, Reurb E (reurb de interesse específico). Como regra a grande maioria das Reurbs realizadas pelos Municípios abrangerão a população de poder aquisitivo mais baixo, enquadrando-se na espécie de Reurb-S, já que atingirá a população com menor poder aquisitivo.

No entanto, é preciso destacar que os mesmos instrumentos que se apresentam com características dedicadas a auxiliar o planejamento urbano e estruturar o processo de urbanização, há também usos que:

[...] ao revés, esse modelo de regularização fundiária urbana de interesse social em que há dissociação da outorga de títulos dominiais aos imóveis irregulares em relação à implementação de ações afirmativas de acesso ao crédito para a melhoria das moradias, constituiu condições para que o mercado imobiliário exercesse pressões para a aquisição das novas áreas regularizadas com desdobramentos negativos com o aumento de ocupação de áreas irregulares mais distantes da oferta de condições urbanísticas de habitabilidade digna (CALISSI; GRANDMAISON; FERNANDES, 2022, pp. 68/69).

Israel Bachi e Leonardo da Rocha de Souza, muito bem destaca esse fenômeno ao evidenciar que se uma das medidas principais da Reurb é assegurar moradia, transformando a posse em propriedade. No entanto, por vezes ocorre que ao invés da regularização fundiária proteger a moradia e melhorar a infraestrutura acaba por, após as melhorias, expulsar cidadãos pobres que não podem arcar com a supervalorização produzida pela própria regularização. Em resumo: ocorre a apropriação pelo mercado das benesses produzidas pela interferência pública, permitindo que o mercado defina os preços e force, indiretamente, a saída dos mais pobres das áreas revitalizadas (BACHI; SOUZA, 2019, p.172).

Michely Freire Fonseca Cunha (CUNHA, 2022, p. 35), ponderou a compreensão da reurb “como sendo um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.

A Reurb se apresenta como um conjunto de medidas com reflexos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, facultadas aos titulares ilegais, com participação necessária do poder público, que tem por finalidade organizar as ocupações irregulares, atribuindo ao(s) ocupante(s) além de outros benefícios, a titulação do terreno, promovendo assim a dignificação da moradia e das funções sociais da propriedade.

---

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

A Lei da Reurb, nos enunciados do art. 13, e seus incisos<sup>45</sup>, destaca duas modalidades, sendo a primeira denominada de Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e a segunda de Reurb de Interesse Específico (Reurb-E).

À primeira vista o legislador teria escolhido o aspecto econômico como elemento distintivo para as duas modalidades de Reurb, ou seja, será regularização de interesse social, aquela aplicada aos núcleos urbanos ocupados por população de baixa renda, declarado em ato do Poder Público Municipal, e de interesse específico aquela aplicada aos núcleos urbanos não classificado nos termos anteriores. Fazendo uma leitura apresada do dispositivo legal, poderia se concluir que sendo classificada em uma modalidade, estar-se-ia excluindo consequentemente a outra. Entretanto, esta não é a interpretação correta do dispositivo legal, já que ambas as modalidades, antes de se excluírem, devem se complementarem.

Em razão de tal fato, será perfeitamente possível que em uma mesma área, possa ter imóveis classificados como Reurb-S, enquanto outros serão enquadrados na Reurb-E, a depender como regra, da questão econômica, que por sua vez está ligada com a natureza da atividade exercida. Porém, é preciso destacar que o ente responsável por tal enquadramento será em regra do Município<sup>46</sup>, que utilizando de critérios próprios, definirá quais os imóveis se enquadrarão com Reurb-S e/ou Reurb-E.

Neste ponto é preciso fazer uma consideração acerca de uma questão. Diante da dimensão territorial do Brasil, e da grande variação da capacidade econômica de cada Município, os critérios utilizados para se definir o que seja baixa renda, variará bastante a depender da região do país, pois, o que poderá ser considerado baixa renda na região sudeste, talvez jamais o será considerado na região nordeste, portanto, o enquadramento da Reurb de interesse social e/ou de interesse específico, não é um critério igualitário.

Conforme destacado acima, a regra é que a classificação da Reurb será de competência do Município, ou seja, não poderá o Estado ou a União estabelecer critérios para se definir o que seja população de baixa renda, e impô-las a tais entes federativos, salvo, se quem estiver promovendo a reurb for o próprio Estado ou a União. Tal fato, está muito claro no art. 13 da Lei 13.465/17 (BRASIL, 2017), e nos arts. 182 e 183, da Constituição Federal (BRASIL, 1988),

---

45 Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

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

46 Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;

que muito bem destacou que caberá aos Municípios promover a política de desenvolvimento urbano.

Levando em consideração as ponderações constantes do parágrafo anterior, não custa esclarecer que, poderá o Município, na ausência de Lei municipal específica, se utilizar dos critérios adotados pela União e/ou pelo Estado, como elementos para se classificar uma Reurb na modalidade “S” ou “E”, contudo, tal opção, deverá necessariamente estar materializado no ato de aprovação da Reurb.

A classificação da Reurb em uma ou outra modalidade, traz implicações bastante impactantes economicamente para a autoridade pública, o que impõe a necessidade de se adotar critérios precisos para tal classificação, especialmente para as situações classificadas como de Reurb-S. Essa modalidade de Reurb não traz somente benefícios no sentido de promover a organização registral (jurídica) perante o cartório e os órgãos municipais, pois, conforme já destacado, o procedimento de Reurb se trata de um conjunto de medidas jurídicas, sociais, urbanísticas e ambientais.

Especificamente para esta modalidade, todos os gastos com a implementação da infraestrutura, de possíveis deslocamentos de ocupantes, de instalação de equipamentos comunitários etc, caberão ao ente público responsável.

Tal fato fora muito bem ponderado por Michely Freire Fonseca Cunha, ao destacar que a classificação da modalidade é uma das etapas mais sensíveis no procedimento de Reurb, a qual produz três reflexos principais. Para a autora a classificação:

a) Permite distribuir a matriz de responsabilidade pelo custo da elaboração do PRF, das obras de infraestrutura essencial e eventual realocação de ocupantes em área de risco insanável; b) Autoriza a gratuidade dos emolumentos para a realização de buscas, emissão de certidão e prática de atos notariais e de registro; c) Impede a regularização de unidades edificadas ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água localizadas na faixa não edificável dotada de largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado exclusivamente para ocupantes classificados como REURB-E (CUNHA, 2022, p. 111).

Diante dessas consequências, entendemos que o poder público para classificar uma ou outra modalidade, deverá considerar não somente o critério econômico dos beneficiados, já que, a localização do conglomerado a ser regularizado poderá necessariamente impor uma certa modalidade de Reurb, conforme bem delineado no item “c” acima citado, e, ainda, deverá ponderar se terá condições econômicas para implementar toda a infraestrutura necessária.

No que diz respeito à questão do marco temporal para aplicação da Reurb o legislador buscou disciplinar e simplificar o procedimento de regularização fundiária dos imóveis em

situação irregular, contudo, aparentemente teria limitado a sua aplicação, àqueles núcleos urbanos informais constituídos anteriormente à 22 de dezembro de 2016.

A data limite em tela (marco temporal), coincide com a data de assinatura da Medida Provisória n. 759/16 (BRASIL, 2016), que posteriormente fora convertida na Lei n. 13.465/17 (BRASIL, 2017). Como naquele momento inicial a Reurb se aplicaria aos núcleos urbanos informais existentes até a sua publicação, estipulou-se a referida data para a aplicação da Reurb promovida mediante a legitimação fundiária.

Tal fato ficou evidenciado no § 2º, do art. 9º<sup>47</sup> da Lei em voga, em que se destaca que a Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente se aplicará para os núcleos urbanos informais existentes até 22 de dezembro de 2016. Diante da referida previsão legal, que aliada ao objetivo da Reurb em prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais (art. 10, X, da Lei n. 13.465/2017)<sup>48</sup>, a sua aplicação, estaria de certa forma impedida de ser aplicada aos núcleos urbanos informais constituídos posteriormente a essa data.

Contudo, é preciso considerar que se um dos objetivos da Lei da regularização fundiária é a prevenção e a repressão da formação de novos núcleos urbanos informais, isso por si só não poderá obstar que os seus benefícios também alcancem os novos núcleos urbanos informais sob a alegação de que a contrário senso, tal aplicação, na verdade estaria a estimular a persistência da irregularidade, pois, a previsão em tela não revogou os dispositivos legais que culminam penas para aqueles que desrespeitam as leis que criminalizam tal conduta, continuando hígida vedação quanto a formação de núcleos urbanos que desrespeitam da Lei do parcelamento do solo urbano, com de punição para o infrator.

Defensora enfática da inexistência de um possível marco temporal, Michely Freire Fonseca Cunha, pondera que “a lei não traz marco temporal para sua incidência permitindo que núcleos após a publicação da norma sejam também regularizados por ela” (CUNHA, 2022, p. 54).

Diante de tais fatos, resta evidente que se o legislador quis estipular algum marco temporal como elemento inibidor para a aplicação da Reurb, o fez tão somente em relação à

---

47 Art. 9º Ficam instituídas no território nacional, normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

(....)

§ 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016

48 Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

(....)

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

legitimação fundiária, permanecendo, portanto, salutar a sua aplicação para os demais instrumentos passíveis de serem aplicados.

Ao analisarmos os objetivos elencados no art. 10 da Lei da Reurb o procedimento de regularização fundiária se aplicaria a todos os imóveis irregulares, a exceção, daqueles que estão situados em áreas consideradas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, reconhecidas por ato do Poder Executivo Federal, conforme explicita o § 5º, do art. 11 da Lei n. 13.465/17 (BRASIL, 2017). Tal conclusão de certa forma é reforçada pelo fato de se possibilitar a aplicação da Reurb a núcleos urbanos informais situados em áreas que aparentemente não poderiam ser regularizadas, como por exemplo, aquelas localizadas em área de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável, nas áreas de proteção de mananciais (art. 12, § 3º, da Lei n. 13.465/17 [BRASIL, 2017]), em locais sujeitos a riscos geotécnicos, a inundações etc (art. 39, da Lei n. 13.465/17 [BRASIL, 2017]).

Contudo, como a Lei da Reurb tem por objeto organizar todos os imóveis que apresentam alguma pendência, mesmo aqueles localizados nas áreas descritas no parágrafo anterior, serão passíveis de regularização, já que, uma boa parte, senão a maioria dos imóveis a serem regularizados, estão em regra, localizados nas referidas áreas.

Diante da constatação fática de tal situação em todo território brasileiro, não restou outra opção, senão possibilitar a Reurb de tais áreas, exigindo para tanto, os estudos técnicos pertinentes, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos daquelas parcelas contempladas.

Mesmo que as benesses da Reurb possam ser aplicadas à quase à totalidade das ocupações irregulares, excepcionalmente em algumas situações, a Lei não será passível de aplicação diante da existência de obstáculos e/ou os riscos que não são passíveis de serem suplantados, e/ou mesmo por opção legal.

Cunha (2022) destaca em sua obra voltada a análise da Lei da Regularização Fundiária, quais as unidades não podem ser regularizadas, para a autora não será passível de regularização

[...] as unidades localizadas em núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em decreto do Poder Executivo federal (art. 11 § 5º, da Lei nº 13.465/17). As unidades situadas em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei em que não seja possível eliminar, corrigir ou administrar o risco na parcela por eles afetada, hipótese em que a realocação dos ocupantes é obrigatória. As edificações localizadas na faixa de 15 (metros) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água que sejam ocupadas por pessoas classificadas com REURB-E (art. 65, § 2º da Lei nº 12.651/12 (CUNHA, 2022, p. 41).

Observa-se que o procedimento da Reurb não poderá ser implementado em três situações determinadas, porém, ao analisarmos com mais acuidade as situações elencadas, nota-se que duas delas não justificariam a manutenção de tais vedações. A primeira, refere-se aos núcleos urbanos informais localizados em áreas indispensáveis à segurança nacional e interesse da defesa. Se os referidos imóveis já estão situados em tais áreas, logo se conclui que se eles estão lá, é porque, houve uma omissão por parte do Estado em deixar que tal fato ocorra, e, ao não se permitir a regularização, o Estado estará se aproveitando da sua própria torpeza, além de contribuir para manutenção de uma situação ilegal, já existente. Portanto, a regularização se tornaria uma excelente forma de controle da situação existente. A segunda situação, refere-se à impossibilidade de se utilizar da Reurb-E, nas áreas localizadas a menos de 15 metros ao longo da faixa dos Rios. Tal exclusão também não se justifica, pois, tal vedação não se aplica à Reurb-S, não havendo, portanto, uma justificativa plausível para tal diferenciação. A única situação que justificaria realmente a sua vedação, seria para aquelas situações de risco para o(s) próprio(s) ocupante(s), pois, se assim não fosse, o ente público colaboraria para colocar em risco a incolumidade de seus próprios cidadãos.

Além das situações acima especificadas, a Lei da regularização fundiária no seu capítulo XI, ao tratar das disposições finais e transitórias, destaca no art. 70<sup>49</sup>, que as disposições da Lei n. 6.766/79 (BRASIL, 1979), não se aplicam à Reurb, exceto quanto ao disposto nos arts. 37, 38, 39, no caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 40 e nos arts. 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51 e 52 da referida Lei.

Fazendo a leitura dos referidos dispositivos legais a aplicação da Lei da Reurb estaria bastante prejudicada, pois, traz como elemento inibidor de sua aplicabilidade aos imóveis classificados como clandestinos e irregulares, uma antiga classificação doutrinária que se utiliza como elemento fundante os enunciados da própria Lei n. 6.766/79 (BRASIL, 1979).

Nota-se que a Lei da Reurb, evitou atribuir o(a) ocupante do imóvel a denominação de possuidor, pois, isso se deve ao fato de que a qualidade de possuidor poderá se materializar justamente como uma das opções jurídicas de titulação, razão pela qual evitou-se atribuir tal expressão ao ocupante. Diante de tal escolha é possível destacar que no âmbito da Reurb, o ocupante do imóvel, somente poderá ser classificado de posseiro após a sua titulação pela legitimação de posse. Sem tal titulação nem posseiro poderá ser considerado.

---

49 Art. 70. As disposições da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, não se aplicam à Reurb, exceto quanto ao disposto nos arts. 37, 38, 39, no caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 40 e nos arts. 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51 e 52 da referida Lei.

Esses foram os conceitos trazidos de forma direta pela lei da Reurb, contudo, outras definições podem ser extraídas da lei. Uma vez compreendido alguns institutos trazidos pela Lei da regularização fundiária, de modo especial a certidão de regularização fundiária, principal documento necessário para fins de registro, chega-se o momento de se discorrer um pouco acerca de uma das principais decorrências do registro cartorário, qual seja, a dignificação dos ocupantes trazida com o registro.

Nestes termos, conclui-se que a Reurb proporciona duas espécies de dignidade aos contemplados: uma de natureza individual, onde o próprio agraciado, diante da conquista alcançada, de sente valorizado internamente, e, tal fato, o dignifica-o como pessoa; a outra forma de dignidade, é a chamada dignidade social, proporcionada pelo respeito coletivo, que o bem imóvel regularizado o acaba proporcionando ao lhe abrir portas nunca antes alcançadas. Trata-se, portanto, de uma valoração externa, que o dignifica não como pessoa, mas sim como um cidadão.

Diante dessas ponderações, conclui-se que a regularização fundiária representa um grande avanço para assegurar a moradia e infraestruturas básicas, mas gera também “expulsão” das famílias atendidas diante da valoração dos imóveis.

Contudo, mesmo sendo contraditório, o instituto é de vital importância na promoção do direito à moradia à cidade aos mais pobres, mas não é suficiente para resolver o problema como um todo, fazendo-se necessárias outras medidas para impedir a apropriação pelo mercado e para promover a redistribuição das benesses do acesso à terra, à moradia, e até mesmo à natureza.

Considerar regularização fundiária em ocupações urbanas de terrenos marginais será um exercício complexo a ser realizado a seguir. Para tanto, primeiramente serão apresentados conceitos e discussões acerca do que são terrenos marginais.

### 3.3 TERRENOS MARGINAIS

A compreensão do que seja um terreno marginal passa necessariamente pelo entendimento do que seja um bem público, já que o conceito legal do referido instituto, está ligado à noção de patrimônio público. A atual Constituição Federal (BRASIL, 1988), ao destacar no capítulo II – Da União – os bens pertencentes à União, evidencia no art. 20, III<sup>50</sup>,

---

50 Art. 20. São bens da União:  
(...)

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

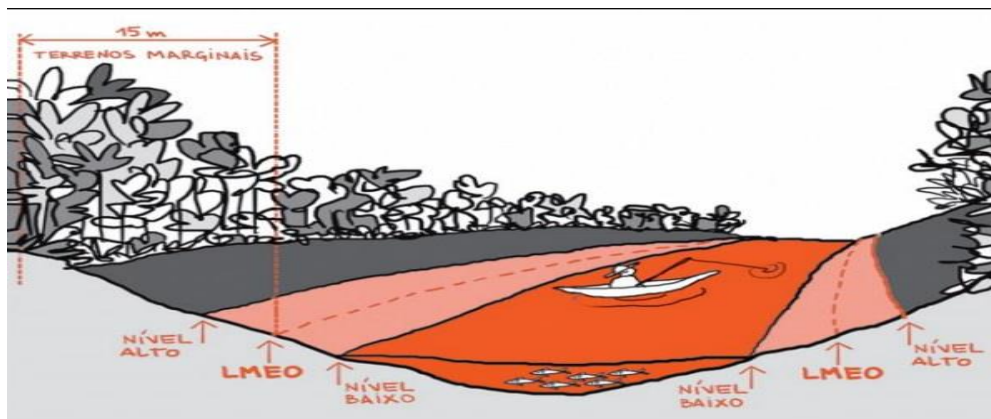
que os terrenos marginais que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, são considerados bens da União.

Bem antes da Constituição de 1988, o Decreto-Lei n. 9.760/46, que teve por mérito dispor sobre os bens imóveis da União, conceituou no seu art. 4º<sup>51</sup>, os chamados terrenos marginais ao destacar que são aqueles “banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 (quinze) metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias”.

Em consulta junto ao sítio eletrônico do Ministério da Economia, os terrenos marginais são conceituados como sendo “uma faixa de 15 metros, medidos horizontalmente em direção à parte da terra, contados a partir da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO), sendo que a competência para demarcar a LMEO é da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), por meio de procedimento administrativo e declaratório, definido no art. 9º do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946. Destaca ainda que os chamados terrenos marginais “são aqueles banhados pelos rios, lagos ou quaisquer correntes de águas federais e fora do alcance das marés (porque se há influência de marés, o terreno caracteriza-se como Terreno de Marinha, também de propriedade da União)”<sup>52</sup>.

Para uma melhor compreensão do assunto em estudo, segue abaixo uma figura ilustrativa acerca do tema:

Imagem 01: Terreno Marginal com especificação da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO)



Fonte: Manual de regularização fundiária em terras da união (BRASIL, 2006, p.27).

Ao elaborar artigo voltado para a análise da diferenciação entre terrenos de marinha e terrenos marginais de rios públicos navegáveis e sua aplicação ao georreferenciamento de

51 Art. 4º São terrenos marginais os que banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 (quinze) metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias.

52 BRASIL. Ministério da Economia. Terrenos Marginais. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/bens-da-uniao/terrenos-marginais>>. Acesso em: 01/02/2024.

imóveis rurais, Moreira e Anselmo (p. 9, 2017), conceituam os terrenos marginais como sendo aqueles situados fora da influência das marés. De acordo com Menezes (2004), a influência das marés, fenômeno cíclico, harmônico, diário, por influência do posicionamento dos astros e da lua em relação à terra, diferencia-se das enchentes ordinárias dos rios, as quais são provocadas pela pluviosidade, de ciclo anual, não harmônico.

Em estudo dedicado à análise histórico-constitucional da propriedade dos terrenos marginais (margens de rios), Diogo D'avilla, define terrenos marginais “como sendo as margens de cursos de água que não se submetem à mare e suas mudanças”<sup>53</sup>.

No seu livro Manual de Direito Administrativo, José dos Santos Carvalho Filho, ao dedicar um capítulo para os chamados bens públicos, conceituou terrenos marginais como sendo “aqueles que, banhados pelas águas correntes navegáveis, fora de alcance das marés, se estendem até a distância de 15 metros para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 1.110).

Pelas definições acima destacadas, pode-se concluir que apresentando os leitos dos rios as características dispostas do art. 4º do Decreto Lei nº 9.760/1946, tratar-se-á por exclusão de terrenos marginais, ou seja, o que não se enquadrar como terreno(s) de marinha, será classificado como terreno marginal.

Fazendo uma interpretação a contrário senso acerca das informações pertinentes aos terrenos marginais, pode-se compreender, que, não se enquadrando nas descrições legais constantes das disposições constitucionais (art. 20, I, II, III<sup>54</sup> [terrenos já pertencentes à União; terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações etc; os lagos, rios que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países]), os chamados terrenos marginais, a depender da característica, poderá se enquadrar como um terreno público (Federal, Estadual e/ou Municipal), ou, até mesmo privado.

Neste sentido são as conclusões de Diogo D'avilla, que, após elaborar estudo detalhado sobre os instrumentos normativos disciplinadores dos terrenos marginais, desmistificou a ideia de que todos os terrenos marginais são de propriedade da União, concluindo

---

53 Artigo publicado no Jus.com.br, em 14/09/2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/31894/de-quem-e-essa-terra>>.

54 Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

[...] que os únicos Terrenos Marginais cuja propriedade é da União são aqueles que, conforme o art. 1º, b e c do Decreto-Lei 9.760/46, isto é, que estejam em Territórios Federais e áreas de fronteira. Há de ser ressaltado que não existe qualquer conflito entre as normas que estabelecem a propriedade dos Estados Membros e a da União. Simplesmente, a União nunca teve qualquer propriedade sobre as margens de rios fora de seus territórios e áreas de fronteira (D'AVILLA, 2014, p. 5).

Sem adentrar na celeuma de discussão sobre ser ou não ser os terrenos marginais partes de terras pertencentes à União, é certo afirmar, contudo, que as encostas dos rios que se enquadram nas disposições legais constantes dos incisos I, II e III do art. 20 da Constituição Federal, realmente pertencem à União.

Partindo para a análise da situação dos terrenos marginais banhados pelo Rio Araguaia, de modo particular a situação da Barreira da Benvinda, conclui-se sem sombra de dúvidas que se trata de um rio federal, pois, banha mais de um Estado brasileiro, entretanto, a conclusão de quem pertenceria o espaçamento de 15 (quinze) metros que corresponderia à metragem dos terrenos marginais, demandaria uma investigação aprofundada (estudo histórico da legislação sobre o tema, pesquisa dominial das áreas envolvidas etc) da questão em análise, o que fugiria do objetivo do presente estudo.

Sem embargo de todo o exposto, antecipando um pouco do que será estudado mais a frente, o atual Código Florestal (Lei nº 12.651/12 [BRASIL, 2012]), considera como área de preservação permanente as áreas localizadas em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos da lei em tela, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura.

Em síntese, é importante ponderar que independentemente de ser os terrenos marginais serem classificados como federais, estaduais, municipais e/ou particulares, trata-se de uma Área de Preservação Permanente (APP).

Desta maneira, considerando que terrenos marginais estão diretamente ligados à áreas de preservação permanente, seria possível considerar instrumentos de regularização fundiária para apoiar normatização e formalização de ocupações de áreas marginais?

O caso em estudo, que trata da ocupação da Barreira da Benvinda localizada às margens do Rio Araguaia suscita considerações, pois, como será exposto, talvez não seja possível fazer uma regularização considerando apenas os aspectos sociais dos envolvidos, necessitando ponderar sobre outros aspectos específicos da localidade. Desta maneira no próximo item serão apresentados os resultados do levantamento de dados, imagens e problematizações sobre a

ocupação realizada na Barreira da Benvinda, às margens do Rio Araguaia em Goiás. Para tanto, antes da apresentação dos resultados, se apresenta a metodologia utilizada para a pesquisa.

## **CAPÍTULO 04: METODOLOGIA.**

Os aspectos metodológicos de um trabalho científico esclarecem os métodos que foram e/ou serão utilizados no desenvolvimento (caminho) da pesquisa, objetivando comprovar a veracidade dos fatos através dos estudos e do conhecimento, cujas técnicas poderão variar de acordo com cada ciência, contudo, como regra, devem apontar as dificuldades encontradas, como tais barreiras podem ser superadas (caso possa ser superadas), buscando, por fim, alcançar um resultado que pode ser ou não o esperado.

Em obra dedicada ao estudo dos métodos e técnicas de pesquisa, Gil, destaca que

[...] muitos pensadores do passado manifestaram a aspiração de definir um método universal aplicável a todos os ramos do conhecimento. Hoje, porém, os cientistas e os filósofos da ciência preferem falar numa diversidade de métodos, que são terminados pelo tipo de objeto a investigar e pela classe de proposições a descobrir. Assim, poder-se afirmar a Matemática não tem o mesmo método da física, e que esta não tem o mesmo método da Astronomia. E com relação às ciências sociais, pode-se mesmo dizer que dispõem de grande variedade de métodos (GIL, 2008, p. 08).

Os aspectos metodológicos de um trabalho científico, se relacionam à forma, aos métodos de como será desenvolvido o trabalho. Prodanov e Freitas, traz um conceito de metodologia ao elaborar trabalho abordando o tema. Para os referidos autores a

[...] metodologia é compreendida como uma disciplina que consiste em estudar, compreender e avaliar os vários métodos disponíveis para a realização de uma pesquisa acadêmica. A Metodologia, em um nível aplicada, examina, descreve e avalia métodos e técnicas de pesquisa que possibilitam a coleta e o processamento de informações, visando ao encaminhamento e à resolução de problemas e/ou questões de investigação (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 14).

Diante da existência de vários métodos, Gil apresenta uma classificação muito didática, ao destacar que os referidos métodos podem ser classificados em dois grandes grupos, sendo um primeiro voltado para o estudo das bases lógicas da investigação, que são seguidas por um processo de investigação científica dos fatos da natureza e da sociedade, apresentando um elevado grau de abstração; e um segundo grupo, voltado para a análise acerca dos esclarecimentos dos procedimentos técnicos que poderão ser utilizados, caracterizados por proporcionar ao investigador os meios técnicos para garantir a objetividade e a precisão no estudo dos fatos sociais (GIL, 2008, p. 9/15). Para o presente trabalho se utilizou o primeiro método.

A pesquisa em questão refere à discussão de problemas em determinada área do saber, almejando alternativas e soluções. O presente trabalho tem por objeto analisar o processo de ocupação e urbanização na região das bacias do Rio Araguaia, bem como, buscar meios para que o processo de regularização urbana do Município de São Miguel do Araguaia, mais especificamente na região da Benvinda. Busca-se fazer uma análise pormenorizada de dados relativos a cada ocupação informal, objetivando alcançar os princípios da função social da propriedade e moradia digna mediante a eficiente ocupação do solo urbano.

Pertinente ao aspecto metodológico a predominância é do aspecto dedutivo, onde procurou-se inicialmente no decorrer deste trabalho fazer uma análise geral das relações estabelecidas na criação das cidades, impulso à vida urbana, complexificação das relações de acesso à terra, à cidade, à natureza, normatização das relações nas cidades, para se chegar na situação apresentada no Município de São Miguel do Araguaia, mais especificamente quanto a questão das ocupações ocorrentes ao longo do Rio Araguaia, e modo particular, a situação da Barreira da Benvinda.

Pertinente aos procedimentos técnicos, esta pesquisa se classifica como bibliográfica e documental. É bibliográfica porque está sendo desenvolvida a partir de material já publicado, incluindo material impresso (livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos etc), bem como, de materiais disponibilizado na internet.

No que tange aos processos teóricos e conceituais, que trataram acerca da formação das cidades, urbanização, desenvolvimento, direito à cidade, direito à terra foram utilizados como principais autores Lefebvre, Santos, Duguit, Zeneratti, Medeiros, Tavolari, Santos, Casimiro etc.

No que diz respeito aos aspectos normativos do planejamento urbano, dos principais documentos internacionais relacionados às normatizações do urbano, das cidades, e das normativas brasileiras com relação à cidade e ao planejamento urbano foram utilizados como fontes os seguintes arquivos: Conferência Internacional (Rio-92), Agenda Habitat I e II, Conferência das Nações Unidas Sobre Assentamentos Humanos; Declaração Universal de Direitos Humanos etc.

Quanto aos aspectos normativos, a base principiológica que deu sustentação à existência à discussão sobre planejamento urbano, ocupação irregular/clandestina do solo, na Lei da regularização fundiária urbana e, por fim, em Leis específicas sobre Reurb, mais especificamente foram: Lei n. 6.766, Lei n. 10.257, Lei n. 11.977, Lei n. 13.465 (BRASIL, 1979, 2001, 2009 e 2017), e as Leis Municipais n.s 771/15, 985/20 e 1.035 (São Miguel do Araguaia, 2015, 2020 e 2021), que servirão de fontes para o desenvolvimento de todo o

trabalho, onde se buscará uma solução jurídica para a causa das ocupações irregulares ocorrentes no Município de São Miguel do Araguaia, de modo especial para os aglomerados banhados pelo Rio Araguaia.

Pertinente ao aspecto legislativo apurou-se fora editada a Lei Municipal n. 771, datada de 27 de março de 2015, que teve por mérito acrescentar o art. 51-A, à Lei Municipal n. 557/2008, que dispõe sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo de São Miguel do Araguaia-GO, criando a chamada “Área de Expansão Semiurbana”, contudo, atualmente, o referido artigo se encontra revogado tacitamente pela Lei Municipal n. 985, datada de 19 de agosto de 2020, que alterou todo o art. 51-A, da Lei de parcelamento do solo do Município em voga.

Ao se fazer um estudo acerca do que se trataria da chamada “Área de expansão semiurbana” não foi possível encontrar nenhum fundamento jurídico e/ou doutrinário para justificar a criação da denominada área, talvez, seja por tal motivo a Lei em voga já fora revogada, pelo fato de se tratar na verdade da chamada “Zona de expansão urbana descontínua”.

Verificou-se também a existência da Lei Municipal n. 1035/21, datada de 09/12/2021, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana, bem como, a criação do Fundo Municipal de Regularização Fundiária Sustentável do Município de São Miguel do Araguaia, cujo objetivo fora disciplinar o procedimento da regularização fundiária local, bem como, a instituição de um fundo que tem por finalidade acumular recursos para possibilitar a implementação da Reurb no espaço territorial do Município.

Ao se analisar os documentos cartorários, constatou-se que até o presente momento, a área que dera origem a comunidade Barreira da Benvinda, cujo povoamento iniciara por volta da década de 1970 (setenta), continua sendo descrita como rural, ou seja, apesar de a muito tempo ter deixado de ser rural, ao menos documentalmente permanece com tais características, fato este que comprova a situação de irregularidade.

Considerando algumas características, buscou-se através do referencial teórico utilizado trabalhar alguns conceitos como o direito a cidade e planejamento urbano, bem como, buscou-se destacar a grande relevância do Município como o principal ente responsável pela transformação urbana, ao se utilizar a regularização fundiária como uma política pública.

A partir deste referencial teórico, foi/será possível melhor compreender a forma de como a ocupação urbana vem ocorrendo nas bacias do Rio Araguaia-GO, especialmente na região da Barreira da Benvinda, para tanto, além de se analisar os aspectos documentais, foi objeto de estudo as imagens colhidas por drones, e levantamento de imagens de satélite no *Google Earth*

para medições sobre distanciamentos das áreas ocupadas das margens e do leito do Rio Araguaia.

A coleta de dados e levantamento fotográfico revelaram-se de suma relevância para se avaliar a existência de um possível planejamento, e, caso existente, qual o tipo de planejamento utilizado, bem como se a efetiva implementação da regularização fundiária atenderá requisitos urbanísticos, ambientais, sociais e registrais.

Destaca-se que o levantamento fotográfico efetuado por drone se deu por contratação de empresa especializada, tendo havido utilizado a técnica do levantamento geral, com fotos panorâmicas e, depois, fotos mais aproximadas de lotes, construções, ruas e áreas possivelmente enquadradas em área de preservação permanente.

Levando em consideração a distribuição dos capítulos e dos assuntos abordados em cada um, segue abaixo um quadro resumo das principais fontes utilizadas em cada capítulo:

Quadro 01: Quadro resumo dos principais temas abordados em cada capítulo

| <b>Quadro Resumo</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Primeiro Capítulo    | O primeiro capítulo fora dedicado a estudar os aspectos teóricos gerais em torno da questão habitacional existente atualmente em todas as cidades brasileiras, utilizando para tal finalidade o uso da metodologia bibliográfica e qualitativa, problematizando a questão com foco inicialmente na análise do acesso à terra, a natureza e a relação de tais elementos como o desenvolvimento, e as implicações diretas no chamado direito à cidade, que teve como precursor da análise da questão o francês Henri Lefebvre, assuntos este abordado no primeiro capítulo.                                                                                                                                                                                                 |
| Segundo Capítulo     | No segundo buscou-se analisar a urbanização brasileira, para tanto, fora utilizada obras sobre o tema, destacando de modo especial o trabalho de Milton Santos, que de forma bastante profunda e minuciosa, estudou todo o processo de urbanização brasileira. Neste capítulo, além do estudo de obras sobre o tema, focou-se também na análise de atos normativos sobre a questão, com por exemplo, a Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), onde procurou-se compreender a opção constitucional em atribuir aos Municípios a responsabilidade pela condução das políticas públicas e planejamento urbano, as implicações dessa obrigação estatal em velar pela função social urbana, visando garantir ao ocupante de um imóvel, a dignidade de sua moradia.                |
| Terceiro Capítulo    | Passando para o terceiro capítulo, este fora voltado especificamente para análise da regularização fundiária e dos instrumentos normativos existentes sobre a questão, suas modalidades, características, requisitos, conceitos etc, e a possibilidade de se utilizar tal instrumento, como uma política pública de resultado, para a resolução das irregularidades habitacionais. Semelhantemente aos demais capítulos, a metodologia predominante é a bibliográfica, com foco na análise de alguns institutos necessários à correta compreensão da regularização fundiária.                                                                                                                                                                                             |
| Quarto Capítulo      | No quarto capítulo, buscamos esboçar os aspectos metodológicos e estruturais da presente dissertação, onde destacar-se-á demonstrar a forma como se desenvolveu o presente trabalho, suas etapas, os obstáculos existentes, buscando sempre trazer as explicações para as indagações perpetradas. Conforme outrora destacado, utilizou-se predominantemente do método qualitativo, destacando em algumas ocasiões, algumas informações de natureza quantitativas. Para o desenvolvimento do trabalho em voga, além das pesquisas bibliográficas, foram levantados dados coletados junto à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano, à prefeitura Municipal, à Câmara Municipal de São Miguel do Araguaia (GO), bem como, na serventia registral desta |

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                 | cidade, com pesquisas em matrículas buscando identificar os traços históricos de como se iniciou o processo das ocupações irregulares das planícies do Rio Araguaia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Quinto Capítulo | O quinto e último capítulo, fora consagrado a segunda parte deste trabalho, que além de se usar a metodologia literária, com análise da legislação local, documentos registrais, e obras raras sobre o povoamento local, utilizou-se também do estudo de campo, com foco na análise das ocupações irregulares que margeiam o Rio Araguaia, destacando de modo especial a situação do conglomerado denominado de Barreira da Benvinda. Para tanto, serão analisados os aspectos históricos das ocupações, como se iniciou esse processo de povoamento irregular, os principais agentes e as características da localidade. A pesquisa também destacará se já houve alguma movimentação por parte do Município de São Miguel do Araguaia-GO, e/ou dos próprios interessados objetivando regularizar essa situação que já se encontra consolidada há vários anos, para tanto, será levado em consideração as ações e os atos normativos municipais, acaso existentes, já editados, e os obstáculos identificados ao buscar regularizar a situação apresentada. |
| Conclusão       | Concluiremos este último capítulo após conhecer as particularidades da localidade, apresentando uma possível solução para a efetiva implantação da Reurb como uma forma de promover a regularização da situação pontuada, embasando nas disposições legais da Lei nº 13.465/17, no Decreto Federal nº 9.310/18, na Lei Municipal nº 1.035/2021, que servirão de célula matriz para a solução, sem, contudo, deixar de considerar as diretrizes elencadas pela Lei nº 10.257/01, e pelo texto Magno de 1988, buscando sempre destacar a Reurb como a única política pública urbana, que além de ajudar a implementar a função social da propriedade e de buscar resguardar as normas ambientais, traz necessariamente benefícios econômicos para o ente público responsável por sua implementação.                                                                                                                                                                                                                                                           |

Fonte: o autor

Por todo o exposto, consta-se que o(s) caminho(s) direcionados pela correta escolha das fontes metodológicas, são essenciais para que o trabalho se desenvolva de forma tranquila, e alcance os resultados da pesquisa, que poderão ser ou não aqueles esperados inicialmente.

## **CAPÍTULO 5: SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA-GO E SUA RELAÇÃO COM AS OCUPAÇÕES DOS LOTEAMENTOS QUE MARGEIAM DO RIO ARAGUAIA – CASO BARREIRA DA BENVINDA.**

Este último capítulo será voltado especificamente para o estudo das ocupações irregulares localizadas no Município Goiano de São Miguel do Araguaia. Para tanto foram analisadas as características das ocupações, focando nas apropriações dos terrenos marginais banhados pelo Rio Araguaia, de modo especial, a situação da Barreira da Benvinda.

### **5.1 A OCUPAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA – ONDE SE LOCALIZA A BARREIRA DA BENVINDA**

Os primeiros passos para a criação do Município de São Miguel do Araguaia, se iniciaram em agosto de 1952, quando o então Governador do Estado de Goiás, Pedro Ludovico Teixeira, determinou ao órgão de Divisão de Terras e Colonização, integrante da Secretaria de Estado da Agricultura, Indústria e Comércio, que fizesse o levantamento e a medição de algumas regiões do noroeste, médio norte e norte do Estado, para fins de colonização e povoação (OLIVEIRA, 2011, p. 11).

A Região onde se localiza o Município de São Miguel do Araguaia, pertencia ao Município de Porangatu-GO, e era pouco desenvolvida, principalmente pela dificuldade de locomoção. Na década de 1950 somente existia acesso por uma única estrada de péssima qualidade. Em obra intitulada de “O Pioneiro”, o advogado Marco Aurélio de Oliveira, apresentou os primeiros passos para o fortalecimento da povoação da região.

[...] naquela época pertencia ao Município de Porangatu-GO, tendo sido designado como responsável para esta região o Sr. Francisco Machado (Chico Machado) – encarregado pelo Estado para a Demarcação em toda a Região, hoje conhecida dos Municípios de São Miguel do Araguaia e Novo Planalto. A equipe foi formada pelo o Engenheiro Agrônomo: Vicente Gomes Machado, o Agrimensor: José Lombardo Júnior, e mais os ajudantes: José Gomes Rocha (Zé Alagoano), Antônio Gomes da Rocha (Antônio Alagoano), Marins, Martinho, Apolônio, Pedrinho Preto, Sabino, Chiquinho Preto, Aristóteles, Cândido Barbosa, Bentão e outros, quem cuidava da parte de requerimento e escrita do serviço de medição era José Rodrigues dos Santos uma espécie de secretário do Agrônomo Vicente e Agrimensor Lombardo, a referida equipe foi aumentada à medida que prosseguia os serviços de demarcação (OLIVEIRA, 2011, p. 11).

Com o início dos trabalhos demarcatórios em agosto de 1952, foram despertados interesses das pessoas em povoar a região em busca de melhores condições de vida, vindas

principalmente do sul e centro do Estado de Goiás, Triângulo Mineiro e Nordeste brasileiro. (OLIVEIRA, 2011, p. 12).

Em que pese os passos definitivos para a efetiva povoação da região ter se iniciado no ano de 1952, a emancipação do Município de São Miguel do Araguaia, somente viera a ocorrer 6 (seis) anos depois, em 14 (quatorze) de novembro de 1958, com a edição da Lei Estadual nº 2.137, de autoria do Deputado Estadual Natal Gonçalves de Araújo, na gestão do então Governador José Ludovico de Almeida, também conhecido como Juca Ludovico.

As ocupações dos terrenos marginais banhados pelo Rio Araguaia, se iniciaram com mais intensidade praticamente na mesma época em que houve a preocupação por parte do governador do Estado em povoar a região. Naquela oportunidade a ocupação dessas planícies pelos ribeirinhos tinham por objetivo eminentemente de subsistência dos ocupantes, que viviam da pesca, da caça e da venda de produtos.

Levando em consideração esses aspectos históricos, nota-se que o processo de ocupação da localidade é relativamente novo, contando com pouco mais de 70 (setenta) anos, entretanto, conforme abordamos na primeira parte deste trabalho, os desdobramentos decorrentes da urbanização atingem a quase totalidade dos municípios brasileiros, mesmo aqueles considerados de baixa população, como é o caso de São Miguel do Araguaia-GO.

A partir de década de 60 e 70, a região do Município de São Miguel do Araguaia-GO, aqui incluídos os terrenos marginais banhados pelo do Rio Araguaia, ainda eram consideradas regiões pouco exploradas. Os problemas das ocupações irregulares somente vieram a ser sentidos pelos munícipes locais alguns anos depois, pois as planícies banhadas pelo Rio, de modo especial a localidade de Luiz Alves e da Barreira da Benvinda, passaram a ser ocupadas por moradores que procuravam não por um local de subsistência, mas sim um lugar de lazer e de descanso, fato estes, que acabaram por trazer consigo a especulação imobiliária da região.

Após compreendermos um pouco acerca da origem do município de São Miguel do Araguaia-GO, conhecendo alguns aspectos históricos de seu surgimento, passaremos a estudar com mais ênfase o aspecto histórico das ocupações dos terrenos marginais do Rio Araguaia.

## **5.2 - SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA (CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO, MAPA DE LOCALIZAÇÃO, MAPA DE LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO)**

Localizado na mesorregião do Noroeste Goiano, São Miguel do Araguaia-GO, possui uma extensão territorial de 6.150,179 km², e uma população de aproximadamente 22.000 (vinte



Imagem 05: Coordenadas de localização da Barreira da Benvinda



Fonte: Google Earth

Ao se estudar os aspectos históricos da criação da cidade de São Miguel do Araguaia, nota-se que o projeto inicial idealizado era promover a abertura de estradas para integrar a cidade de Porangatu-GO, a “Fazenda Água Bonita”, até o povoado de Bom Jardim e Luiz Alves. Ao dedicar um capítulo de seu livro intitulado de “A Estrada”, Marco Aurélio de Oliveira, destaca que

[...] o prefeito de Porangatu-GO, na época o Sr. Ângelo Rosa de Moura, combinou com o Sr. Alexandrino Cândido de Moura, dado que o Estado estava demarcando toda a região e prevendo a vinda de várias pessoas e famílias para a ocupação das áreas requeridas a construção de estrada trafegável partindo da “Fazenda Água Bonita”, até o povoado de Bom Jardim e Luiz Alves, Bem como à Barra do Rio Javães com o Rio Araguaia, ligando desta forma a região ora em demarcação a sede do Município de Porangatu-GO, bem como a Capital do Estado, isto em setembro de 1.952 (OLIVEIRA, 2011, p. 17).

Pelo relato histórico acima destacado, nota-se que a abertura das estradas não teve inicialmente qualquer ligação com a pretensão de se criar uma cidade, mas tão somente interligar algumas localidades até então sem estradas de acesso, dentre elas o povoado de Luiz

Alves que se localizava as margens do Rio Araguaia, que passou a ser um ponto de parada e referência do referido rio.

Ao dedicar um título específico de sua obra “Rio dos Meus Amores” intitulado de “Viagem ao Araguaia”, Arimatheia (2008) relata experiência vivida por Fio Velasco, no final da década de 1960. Ao narrar o depoimento de Fio Velasco destaca:

[...] indo parar no Porto de “Luiz Alves” onde moravam duas pessoas. Anoedes, dono de um armazém se vendia de tudo, e, **Fumo Grosso**, apelido de outro morador que vendia peixe seco. Logo fiz amizade com Anoedes a quem contei o meu desejo de margear o rio descendo o mais que pudesse. O Anoedes mostrou a impossibilidade do meu desejo, não havia estrada e nem uma picada mesmo assim, enfrentei a viagem rio abaixo fazendo picada e dormindo dentro da valente Rural. E assim depois de três dias de sofrimento encontrei um porto para acampar. Armei minha barraca, improvisei a cozinha e comecei a viver. Este local fica localizado na “Barreira da Benvinda”, que era muito grande e que passou a ser chamado assim por ter lá morando muitos anos atrás uma senhora chamada de Dona Benvinda já falecida, emprestando o seu nome ao local. Assim foram passando os dias (ARIMATHÉA, 2008, p. 16).

Relata ainda do depoimento de Fio Velasco que um certo dia apareceu um morador da beira do “Rio Verde”, e após algumas conversas, o mesmo se apaixonou por um revólver calibre 22 de cano longo de seu uso. Fez de tudo para comprar o revólver, porém, como era o único que possuía, não podia vender, contudo recebera uma proposta que julgou irrecusável. Trocar o revólver pelas terras de sua propriedade que iam até a um grande pé de jatobá logo abaixo em frente a uma ilha. Negócio fechado se deslocaram para São Miguel do Araguaia para transferir a posse de 140 alqueires goianos, nascendo a partir daí o futuro “Clube Barreira da Benvinda”. (ARIMATHÉA, 2008, p. 16).

Após esta primeira experiência de Fio também conhecido como *Cassuero* Fio Velasco, retornou a sua cidade natal de Anápolis-GO, decidido a voltar novamente, pois, agora era possuidor dos 140 alqueires de terras goianas banhadas pelo Rio Araguaia. Entretanto, era necessário fazer um planejamento melhor, pois, a sua estadia agora seria em terras que lhe pertenciam, necessitando, portanto, de se fazer uma estrutura de moradia mais detalhada, bem como, providenciar a abertura de estradas de acesso ao local denominado atualmente de Barreira da Benvinda.

Para formar a Barreira da Benvinda foram reunidos esforços e grupos para povoar as terras. Para tanto, um grupo de pessoas foi reunido para viajar para a região a ser povoada. Estas pessoas partiram rumo a Luiz Alves, no primeiro dia houve uma parada para almoço em Uruaçu-GO, e pouso no Posto “Cajueiro” em Porangatu-GO, e no dia seguinte, almoçaram no restaurante de “Dona Cristina”, lugar onde atualmente se localiza a sede do Município de Novo Planalto, chegando posteriormente à São Miguel do Araguaia, local onde reabasteceram os

carros, compraram mais alguns mantimentos, e seguiram rumo a Luiz Alves. (ARIMATHÉA, 2008, p. 29/52).

Assim que chegaram no local providenciaram debaixo dos velhos pés de Jatobás as barracas e os ranchos. A foto abaixo ajuda melhor compreender as dificuldades e simplicidade do local, e as primeiras iniciativas para se formar o local denominado Barreira da Benvinda.

Imagem 06: Início da povoação da Barreira da Benvinda



Fonte: Livro Rio dos Meus Amores (ARIMATHÉA, 2008, p. 32).

Mais adiante foram reunidos outros grupos, novas caravanas para apoiar povoamento da região. A foto abaixo mostra a primeira parte dos membros da segunda caravana que se deslocaram inicialmente para realizar os preparativos para a chegada do Governador.

Imagem 07: Membros da primeira caravana a visitar a Barreira da Benvinda



Fonte: Livro Rio dos Meus Amores (ARIMATHÉA, 2008, p. 33).

Começaram a ser planejadas estruturas para além das moradias, como, por exemplo, um local para pouso de aeronaves que teria como primeiro visitante o então governador Otávio Lage. Improvisada a pista de pouso para pequenas aeronaves, estava pronto o pequeno campo de aviação apelidado de Aeroporto dos Jaburus. Três dias após a conclusão da pista, o Governador chega à região da Barreira da Benvinda com dois aviões de sua comitiva, fazendo inicialmente um primeiro voo de reconhecimento, para, na sequência, realizar o pouso que ocorreu de forma tranquila, inaugurando assim oficialmente o aeroporto (ARIMATHÉA, 2008, p. 76/81).

A relevância da visita do Governador era muito grande, pois, a intenção dos desbravadores, especialmente a de Fio Velasco, era instalar naquela localidade um Posto Avançado de Fiscalização, o que realmente viria a ocorrer posteriormente, fato este que alimentava a expectativa de trazer para a localidade mais investimentos, especialmente na questão de construção e melhorias das estradas de acesso à região.

As fotos a seguir retratam um pouco da visita do então Governador Otávio Lage e sua esposa dona Marilda à Barreira da Benvinda.

Imagem 08: Foto histórica do Governador Otávio Lage e sua esposa no acampamento da Barreira da Benvinda



Fonte: Livro Rio dos Meus Amores (ARIMATHÉA, 2008, p. 36).

Imagem 09: Foto todos os membros do acampamento e da comitiva do Governador



Fonte: Livro Rio dos Meus Amores (ARIMATHÉA, 2008, p. 37).

Amador de Arimathéa relata que nos seis anos após a visita do Governador,

[...] o local foi se afirmando no contexto dos pescadores e dos amantes da natureza com a região ideal para se estabelecer um ponto definitivo para abrigar os sonhos e as fantasias araguaianas de todos aqueles que por lá passaram e fizeram de sua profissão de fé a pescaria e o amor em preservar para sempre as belezas do Rio dos meus amores (ARIMATHÉA, 2008, p. 99).

A ideia de se formar um clube no local fora amadurecendo com o tempo, e a recomendação do então Governador Otávio Lage, durante a visita ao local, fora colocada em prática, quando em primeiro janeiro de 1971, fora realizada a Ata de fundação do Clube de Caça e Pesca Barreira da Benvinda. No final do mês de fevereiro daquele ano se reuniram novamente para deliberar acerca do conteúdo do estatuto social do clube, que atualmente se encontra registrado perante o cartório de registro civil das pessoas jurídicas de Anápolis-GO.

De lá pra cá, a região da Barreira da Benvinda, agora Clube de Caça e Pesca Barreira da Benvinda, cresceu, o que acabou por transformar essa parte marginal do Rio Araguaia, uma localidade muito bem estruturada, cumprindo praticamente todas as exigências legais necessárias para se registrar um loteamento, contudo, até o presente momento tal postura ainda não saiu do papel.

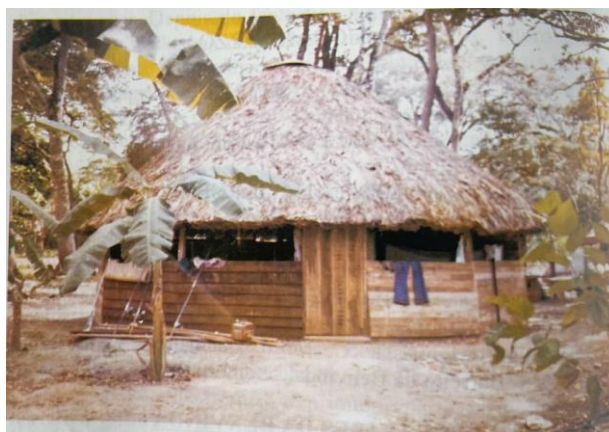
A seguir, são apresentados registros fotográficos objetivando demonstrar como ocorreu o processo evolutivo do crescimento do conglomerado onde atualmente se localiza a Barreira da Benvinda. As imagens abaixo ajudam a compreender melhor como ocorreu esta evolução.

Imagem 10: Primeira tenda construída na localidade



Fonte: Livro Rio dos Meus Amores  
(ARIMATHÉA, 2008, p. 39).

Imagem 11: Construção/barraco da década de 1970



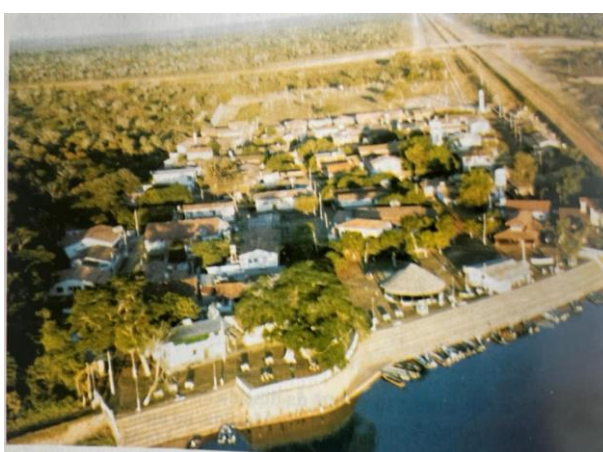
Fonte: Livro Rio dos Meus Amores  
(ARIMATHÉA, 2008, p. 39).

Imagem 12: Construção década de 1980



Fonte: Livro Rio dos Meus Amores  
(ARIMATHÉA, 2008, p. 39).

Imagem 13: Barreira da Benvinda, anos 2000



Fonte: Livro Rio dos Meus Amores  
(ARIMATHÉA, 2008, p. 39).

As imagens a seguir tiradas da localidade dão noção de como está atualmente o Clube de Caça e Pesca Barreira da Benvinda, colhidas por intermédio de drone.

Imagem 14: Portaria da Barreira da Benvinda



Fonte: o autor – drone (setembro de 2023)

Imagem 15: Vias de Acesso atual à Barreira da Benvinda



Fonte: o autor – drone (setembro de 2023)

Imagem 16: Foto Aérea da chegada de frente para o Rio Araguaia



Fonte: o autor – drone (setembro de 2023)

Imagem 18: Foto Aérea do lado esquerdo da chegada



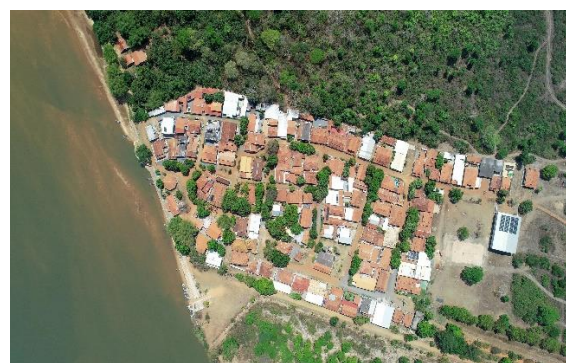
Fonte: o autor – drone (setembro de 2023)

Imagem 20: Foto de residências da Barreira da Benvinda



Fonte: o autor – drone (setembro de 2023)

Imagem 17: Foto Aérea de cima para baixa da Barreira da Benvinda



Fonte: o autor – drone (setembro de 2023)

Imagem 19: Foto de casas ao lado do Rio Araguaia



Fonte: o autor – drone (setembro de 2023)

Imagem 21: Foto demonstrativa do padrão de uma residência



Fonte: o autor – drone (setembro de 2023)

As imagens permitem constatar que se trata de uma pequena cidade a beira do Rio Araguaia, possuindo infraestrutura urbana, com água, energia elétrica, com sistema de coleta de lixo local, ruas asfaltadas etc.

Se pode perceber que o histórico de formação da área em questão, data mais de cinquenta anos, iniciados a partir do final da década de 1960. No entanto, em pesquisa realizada junto aos registros imobiliários do cartório de Registro de Imóveis de São Miguel do Araguaia-GO, constatou-se que a área onde hoje se localiza a Barreira da Benvinda, se encontra registrada

em nome do Clube de Pesca Barreira da Benvinda, apresentando uma área de 10,5000ha, e foi adquirida por intermédio de uma escritura pública de doação, cujo registro fora materializado somente em fevereiro de 2008. Após o registro em questão, até a data desta pesquisa, não houve a prática de mais nenhum ato na referida matrícula<sup>56</sup>.

Os dados acima apresentam uma informação interessante, qual seja, a de que mesmo o clube existindo legalmente desde 1971, a área somente forma registrada em seu nome, 37 (trinta e sete) anos após a sua constituição legal.

Analisando o estatuto do Clube de Caça e Pesca Barreira da Benvinda, nota-se que o clube apresenta um fundo social representado por títulos patrimoniais, cujo valor é fixado por uma diretoria (art. 5º), e, segundo o parágrafo único do referido artigo, os referidos títulos patrimoniais não poderão exceder o número de 100 (cem), que somente poderão serem subscritos por pessoas físicas<sup>57</sup>. O artigo 11<sup>58</sup> destaca que a admissão de novo sócio, somente se dará quando o quadro social abaixar de 100 (cem) membros.

Em termos proporcionais esses 100 (cem) títulos patrimoniais, representariam 100 (cem) lotes imobiliários (irregulares/sem registro), não gerando por consequência, qualquer receita para o Município, seja quanto a incidência de IPTU (Imposto de Predial e Territorial Urbano), seja pertinente à cobrança do ITBI (imposto de Transmissão de Bens Imóveis).

Em que pese a situação de irregularidades dos terrenos marginais persistirem até a atualidade, a conscientização da necessidade de se promover a respectiva regularização deu os seus primeiros passos de forma mais efetiva a partir do ano de 2015, com a edição da Lei Municipal n. 771/2015 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2015), onde o Município local definiu a chamada área de expansão semiurbana.

No ano de 2020, o artigo 1º da respectiva Lei fora alterado pelo Lei n. 985/2020 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2020), que definiu algumas áreas de expansão urbana dentro das coordenadas lá especificadas, incluindo vários terrenos marginais banhados pelo Rio Araguaia. Mais recentemente, fora editada a Lei n. 1.035/2021 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2021), que disciplinou entre outras questões a Reurb do Município.

---

56 As informações registrais em questão foram obtidas através de uma certidão de inteiro teor emitida pelo cartório local, apresentando, portanto, caráter público, tais informações.

57 Art. 5º O fundo social do clube é representado por títulos patrimoniais, pessoais e nominativos, cujo valor é fixado pela Diretoria, sendo transferíveis na forma prevista neste estatuto.

§ único – Os títulos patrimoniais, que nunca poderão exceder o número de 100(cem) só poderão ser subscritos por pessoa física, vedada a sociedade.

58 A admissão de sócios, só se dará quando o quadro social baixar de 100(cem) membros, será feita mediante proposta assinada por três sócios-proprietários, com mais de três anos de clube, e não pertencentes a Diretoria.

Para finalizar o presente item, é preciso destacar que ao longo do Rio Araguaia existem outros terrenos marginais localizados no Estado de Goiás (Clube Fio Velasco, o Clube Privê Araguaia, Porto Messias etc), que podem ser classificados como ocupações irregulares, cada qual apresentando as suas características próprias, contudo, semelhantemente a Barreira da Benvinda, também não possuem registros individuais dos lotes, apresentando da mesma forma como causa de origem uma ideia inicial de se constituir uma área de lazer, de descanso.

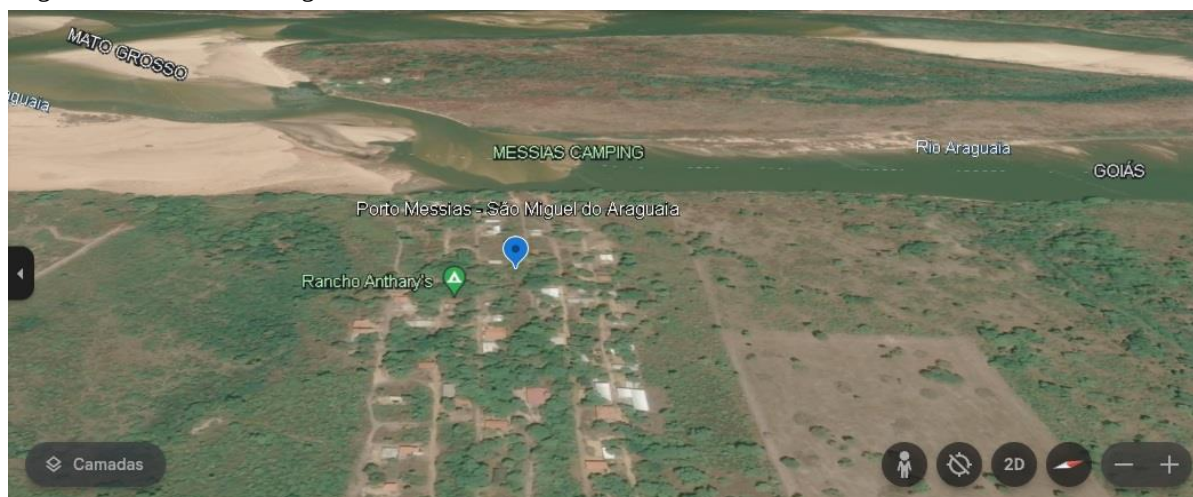
No entanto, é preciso reforçar que não há recolhimento de tributos nas negociações envolvendo tais localidades, pois se trata de ocupações irregulares. Como exemplo de outras localidades irregulares a seguir são apresentadas imagens de ocupações irregulares equivalentes à Barreira da Benvinda. A primeira imagem destaca duas ocupações irregulares uma ao lado da outra. O ponto de referência em cor azul trata-se do loteamento denominado Fio Velasco, já o vermelho ao lado, se refere ao Clube Privê do Araguaia. A segunda imagem, destaca o local conhecido como Porto Messias:

Imagem 22: Loteamentos irregulares – Clube Fio Velasco (azul) e Provê do Araguaia (vermelho)



Fonte: Google Earth (2024)

Imagem 23: Loteamento irregular Porto do Messias



Fonte: Google Earth (2024)

Como se pode observar das imagens, trata-se de outros exemplos de ocupações irregulares que infelizmente também tendem a desrespeitar as normas de ambientais e urbanas.

### **5.3 - PROCESSO DE OCUPAÇÃO DOS TERRENOS MARGINAIS EM SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA – O ACESSO À TERRA, À CIDADE, E À NATUREZA EM SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA**

Os terrenos marginais irregulares banhados pelas águas do Rio Araguaia são conhecidos pela comunidade local, bem como, pelos integrantes da administração pública, contudo, o surgimento de tais áreas foram constituídas por fundamentos diversos, inclusive com estímulos de governantes, como exposto em histórico anterior, como áreas de lazer, com propósitos especulativos, e, por ribeirinhos.

De maneira oposta à ampla maioria das ocupações irregulares dos grandes centros onde as ocupações como regra ocorrem por falta de opção de moradia, as ocupações em estudo, decorrem justamente não por falta escolha, mas sim, por opção. Ao contrário das ocupações ilegais dos subúrbios das cidades que são utilizadas diariamente como moradia, como local de habitação, como local de se constituir famílias e vidas em sociedade, as ocupações em estudo, não as utilizam como uma moradia definitiva, mas sim, como um local para descanso, para lazer.

Em decorrência de tal fato, a persistência das irregularidades de tais imóveis tendem a desrespeitarem a demanda por áreas de preservação no entorno dos rios, bem como desrespeitam a forma atual como o princípio da função social da propriedade deva ser compreendido, que impõe ao ocupante do imóvel não somente uma postura negativa de não prejudicar o exercício de outro proprietário, mas também, uma atuação positiva no sentido de trazer benefícios não somente ao seu titular, mas também, à toda a comunidade, ou seja, o direito de propriedade sendo permeado pelo aspecto social de seu uso.

Conforme outrora destacado a função social da propriedade se apresenta como uma forma de restringir a liberdade do proprietário quanto ao seu uso, caso o seu titular não esteja cumprindo a sua função social.

Permanecendo a irregularidade desses imóveis o aspecto social da propriedade não está sendo cumprido como o deveria ser, pois, além de tais imóveis não serem devidamente registrados, não trazem benefício econômico para o meio social local, não estão formalizados no aspecto da legalidade registral, inobservam os regramentos da Lei do Parcelamento Urbano, bem como, aparentemente desrespeitam as restrições ambientais.

Quanto ao aspecto da dignidade das moradias, a partir das imagens já expostas, é possível identificar uma paisagem de construções definitivas, bem elaboradas, todavia, em sua grande maioria, somente se destina a uma habitação de veraneio, um local passeio esporádico. Analisando as ilustrações acima destacadas, pode-se deduzir que os valores dos imóveis à venda na região apontam que se tratam de imóveis de padrão elevado, atingindo os mais variados valores, contudo, por se tratar de imóveis irregulares, tais valores não são anunciados e nem publicados<sup>59</sup>.

Em razão de tal fato, conclui-se que a não regularização fundiária da localidade, não teria ocorrido ainda devido a outros fatores, como por exemplo, a ausência de um efetivo empenho por parte dos dirigentes municipais quanto à correção da questão, em razão da dificuldade de adequar a realidade atual da localidade às exigências expressas na atual Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/79), já que, conforme visto acima, o povoamento do local se iniciara na década de 1960, portanto, em data bem anterior às exigências expressas na Lei em questão.

A data do início do parcelamento servirá de referência para a análise das questões ambientais, pois a legislação que trata de área de proteção permanente no entorno dos rios data atualmente de 2012 (Lei n. 12.651/12), e com relação aos regramentos dos terrenos marginais a atual normativa está disposta na Constituição Federal de 1988 (art. 20, I, II, III), por isso mesmo, as ocupações já tendo sido realizadas anteriormente a estas normas (meados da década de 1960) e à efetividade da fiscalização ter passado a ocorrer com maior força a partir da década de 90 (noventa), apontam que se trata de uma questão com poucas chances de exigência para a retirada dos imóveis em função de questões ambientais. No entanto, defende-se no presente trabalho que, em se tratando de manutenção das ocupações, estas devem ser regularizadas para que possam cooperar com pagamento de tributos perante a sociedade, especialmente por se tratar de uma delicada situação ambiental e social.

Como se trata de uma área com extensão um pouco maior de 2 (dois) alqueires, nos termos destacados na matrícula imobiliária de n. 8972<sup>60</sup>, divididas em lotes, com construções e as avenidas, é possível notar das imagens acima elencadas, que houve aparentemente um trabalho topográfico na localidade com o propósito de discriminar e delimitar todos os lotes que

---

59 Em uma rara publicação na internet, encontramos um imóvel anunciado a venda na Barreira da Benvida pelo valor de R\$ 320.000,00 (trezentos e vinte mil reais), contudo, não dá pra saber quanto tempo possui o referido anúncio. Anúncio publicado pela pessoa jurídica de MGF Imóveis no seguinte endereço eletrônico: <<https://go.mgfimoveis.com.br/casa-as-margens-do-rio-araguaia-no-condominio-barreira-benvida-venda-go-104422211>>.

60 Informação obtida junto ao Cartório de Registro de Imóveis da Cidade de São Miguel do Araguaia-GO.

compõe a Barreira da Benvinda, já que as ruas existentes procuraram observar traços mais ou menos retilíneos. Contudo, a metragem dos lotes não observa um mesmo padrão havendo alguns que apresentam um tamanho um pouco maior do que a média geral dos demais.

Nota-se ainda nas imagens fotográficas, que se trata de uma área com características urbanas localizadas as margens do Rio Araguaia, com toda a infraestrutura necessária exigida para a sua regularização.

Para finalizar o presente item é possível reforçar que atuais restrições ambientais e urbanísticas foram instituídas em data posterior à constituição do terreno marginal em estudo. Levando em consideração tal fato, bem como, por se tratar de uma situação já consolidada, uma saída para a situação apresentada, será efetivamente a regularização registral perante os órgãos competentes. Tal fato irá até mesmo auxiliar no processo de controle e fiscalização de tais áreas. Tendo relatado a existência de tais desafios com relação aos instrumentos normativos, chega-se o momento de conhecermos um pouco melhor os desafios e possibilidades para o planejamento urbano na área de estudo, tarefa esta que será objeto do próximo item.

#### **5.4 - OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA-GO**

O Município de São Miguel do Araguaia apresenta legislação própria objetivando regulamentar a ocupação das áreas urbanas, e os principais instrumentos legais que atualmente regulamentam a questão, são: a Lei Municipal n. 510/2006 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2006), que dispôs acerca do Plano Diretor local, e a Lei n. 557/2008 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2008), que normatizou sobre o Uso e do Parcelamento do Solo Urbano. Mesmo existindo legislação regulamentando todo o processo de povoamento do solo urbano, a aplicação de tais regramentos são pouco observados, e a fiscalização quanto ao seu cumprimento é falha.

A partir do ano de 2015, se iniciaram ao menos no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo local, as tratativas de buscar regularizar as situações dos vários loteamentos irregulares localizados as margens do Rio Araguaia e do Rio Crixas, e após alguns debates em torno da questão, editou-se a Lei n. 771/2015 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2015), que acrescentou à Lei do Parcelamento do Solo Urbano Municipal de São Miguel do Araguaia, Lei n. 557/2008 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2008), o art. 51-A<sup>61</sup>, que buscou regulamentar

---

61 Art. 1 – Os condomínios implantados na zona rural do município de São Miguel do Araguaia estão obrigados a serem dotados das seguintes infraestruturas: vias de circulação com escoamento de Água pluvial,

as áreas localizadas na zona rural do município, que apresentam características de condomínio implantadas ou a implantar, determinando os requisitos mínimos de infraestrutura que tais localidades devem observar.

Pela análise do artigo acrescentado, nota-se que o Município de São Miguel do Araguaia, reconhece tais localidades como condomínios, entretanto, também deixa claro que tais localidades são irregulares, fato este muito bem destacado no parágrafo primeiro do referido artigo, ao pontuar de forma expressa que “para regularização do parcelamento do solo (loteamento) dos condomínios já consolidados e irregulares”, será cobrado uma taxa sobre o valor venal dos imóveis. Nota-se que as irregularidades dos loteamentos lá especificados foram reconhecidas por Lei municipal deste 2015.

O parágrafo segundo da Lei em questão criou a nível municipal o instituto denominado de “**expansão semiurbana**”, expressão esta até então inexistente juridicamente, pelo menos a nível nacional e estadual, para aquelas áreas delimitadas pelas coordenadas dispostas nos incisos I a V do parágrafo em questão, que contempla de forma expressa no inciso IV, a localidade da Barreira da Benvinda.

Fazendo uma análise perfunctória do art. 1º da Lei em questão nota-se que aparentemente houve a tentativa de conciliar alguns regramentos mínimos exigidos para os parcelamentos urbanos prescritos pela Lei n. 6.766/79 (BRASIL, 1979), com algumas exigências do Código Florestal, e por fim, com o Estatuto da Terra.

---

iluminação pública e domiciliar por conta do condomínio, tratamento de esgoto sanitário em forma de fossa de reator anaeróbico, abastecimento de água em forma de poço artesiano ou mini poço outorgado pela SEMARH ou órgão competente, coleta e destinação dos resíduos sólidos até o aterro sanitário sob a responsabilidade do condomínio, reserva legal de vinte por cento da área total averbada na matrícula do imóvel, área de preservação permanente determinada pelo código florestal com área mínima de 900 metros quadrados podendo apresentar em até 300 metros quadrados para efeito de regularização. Os condomínios a serem implantados terão área mínima de 900 metros quadrados não podendo parcelar. Os parcelamentos de chácaras, sítios implantados ou a serem implantados na zona rural do município de São Miguel do Araguaia obedecerão aos parâmetros do imóvel e área de preservação permanente determinada pelo código florestal na lei 12.651 de 26/05/2012 e a Lei estadual 18.104 de 18/07/2013.

§ 1º - Para a regularização do parcelamento do solo (loteamento) dos condomínios já consolidados e irregulares será uma taxa para o registro sobre o valor final dos imóveis, conforme planta de valores municipal.

§ 2º Fica definido como área de expansão semiurbana dentro do limite das seguintes coordenadas geográficas:

I – Rio Pintado – 581.649.00E, 8.501543,54S até 581.264.94E, 8.501.539,65S, 581.073,22E, 8.502.029,08S, 581.435.25E e 8.502.347,03S.

II – Rio Crixás Açú – 542.903.91E, 8.523.533,02S, 543.565.08E,8.523.889.49S, 545.906.75E, 8.519.827.96S, 546.844.36 e 8.520.734.78S.

III – Rio Araguaia – 543.799.88E, 8.532.780.97S, 543.861.47E, 8.533.044.50S, 552.137.77E, 8.568.364.04S, 552.039.12E, 8.568.183.39S.

IV – Barreira da Bem-vinda – 551.657,29E, 8.568.326.81S, 551.662.88E, 8.568.676.07S, 552.137.77E, 8.568.364.04S, 553.039.12E, 8.568.183.39S.

V – Fio Velasco, Privê do Araguaia e Terra do Sol – 554.344.88E, 8.575.528.93S, 544.400.29E, 8.575.866.04S, 554.658.33E, 8.575.741.89S, 554.582,97E, 8.575,505.81S.

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação. Revogando as disposições em contrário.

Diante do tamanho do enunciado do artigo em questão, a compreensão do seu conteúdo ficou prejudicada, sendo revogado cinco anos depois, pela Lei 985/2020 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2020).

A objeção quanto a execução prática da referida Lei decorreu não somente da dificuldade de conciliar as exigências dispostas no caput de seu único artigo, como também, da necessidade de existir reserva legal de vinte por cento da área total averbada na matrícula, somando por fim, com a previsão da chamada área de expansão semiurbana, instituto até então desconhecido.

É preciso destacar que não será fácil tais áreas se adequarem a todas as exigências dispostas no referido artigo, principalmente se levar em consideração à necessidade de se observar os vinte por cento de reserva legal e o percentual de área de preservação permanente exigido pela referida Lei. Contudo, a discussão no presente caso não demanda mais esclarecimentos, pois, conforme destacado anteriormente a lei em questão fora revogada pela atual Lei nº 985/2020 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2020).

Diante da dificuldade de se aplicar as disposições constantes da lei em questão, fora encaminhado pela então Prefeita Municipal, senhora Azaíde Donizetti Borges Martins, à Câmara Municipal, na data de 09/07/2020, o Projeto de Lei Ordinária (origem executivo) n. 1200 de 2020, que teve por mérito dispor sobre a alteração do artigo 1º da Lei Municipal n. 771/2015<sup>62</sup> (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2015).

Após as votações necessárias foi publicada a Lei n. 985/2020<sup>63</sup> (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2020), que alterou a Lei anterior de forma a melhor organizar as disposições

---

62 As informações referentes ao Projeto de Lei em questão podem ser acessadas por intermédio do seguinte endereço eletrônico: [https://sapl.saomigueldoaraguaia.go.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2020/1417/projeto\\_de\\_lei\\_ordinaria\\_no1200-2020\\_OvEjGfq.pdf](https://sapl.saomigueldoaraguaia.go.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2020/1417/projeto_de_lei_ordinaria_no1200-2020_OvEjGfq.pdf).

63 Art. 1º - Fica criado e inserido o artigo 51-A na Lei Municipal nº 557/2008, com a seguinte redação: “51-A - Os condomínios implantados nas áreas de expansão urbana definidas nas coordenadas geográficas discriminadas nesta Lei, localizadas no Município de São Miguel do Araguaia, estão obrigados a serem dotados das seguintes infraestruturas:

I - Vias de circulação com escoamento de água pluvial;

II - Iluminação pública, devendo ser implantado sobre um prazo de até 02 (dois) anos após o seu registro no Cartório, sendo de responsabilidade do empreendedor a execução da instalação;

III - Tratamento de esgoto sanitário em forma de fossa de reator anacróbico, sendo de responsabilidade do condômino proprietário da unidade autônoma;

IV - Abastecimento de água em forma de Poço Artesiano, Semi Artesiano ou Mini Poço, outorgado pela SEMARH ou outro órgão competente, sendo de responsabilidade do condômino proprietário da unidade autônoma;

V - coleta e destinação de resíduos sólidos (lixo domiciliar) até contêineres, sob a responsabilidade do condomínio, com local definido e exclusivo a esta finalidade.

a) a instalação dos contêineres (sempre no quantitativo suficiente à atender a demanda de armazenamento do lixo domiciliar produzido pelos condôminos) de que trata este inciso, será de responsabilidade da empresa empreendedora do empreendimento, em local apropriado do lado de fora do condomínio e nas proximidades da Portaria de entrada e saída do mesmo;

b) caberá ao Poder Público Municipal a coleta dos resíduos sólidos dos contêineres até o aterro sanitário local;

constantes na Lei anterior. Por intermédio do novo instrumento normativo procurou-se nos termos elencados na justificativa do Projeto que dera origem à respectiva Lei

[...] regulamentar as condições para a regularização de condomínios de sítios já instituídos neste Município, em áreas rurais, e que não tiveram seus projetos arquitetônicos, urbanísticos e estruturais aprovados pela administração do Poder Executivo Municipal, considerando inclusive a necessidade de que seja aplicada a legislação ambiental pertinente a cada caso específico (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2020, p. 4).

Pode-se observar da justificativa para o envio do Projeto de Lei que dera origem à Lei em questão que a intenção realmente foi possibilitar a regularização dos condomínios de sítios existentes no Município de São Miguel do Araguaia-GO, contudo, as mesmas exigências ambientais constantes na Lei anterior foram mantidas na nova Lei.

No entanto, o novo instrumento normativo buscou acabar com a chamada área de expansão “semiurbana”, denominando tais áreas simplesmente de “zona de expansão urbana”, contudo, o rigor pertinente às exigências ambientais permanecera as mesmas.

Conforme ponderado acima, acreditamos que a necessidade de se adequar tais ocupações para fins de regularização, às exigências ambientais nos termos especificados no referido instrumento normativo, poderá novamente dificultar a regularização de tais áreas marginais.

Como atualmente o autor desta pesquisa é o atual titular da serventia extrajudicial do Registro de Imóveis, esclareço que até o presente momento, ainda não foram apresentados no cartório nenhum projeto de regularização de áreas envolvendo terrenos marginais banhados

---

VI - Reserva legal mínima de 20% (vinte por cento) da área total averbada na matrícula do imóvel:

VII - Área de preservação permanente determinada pelo código florestal. Lei Federal nº 12.651 de 26/05/2012 e a Lei Estadual nº 18.104 de 18/07/2013.

§ 1º - Poderão ser regularizadas as áreas de sítios pertencentes a condomínios fechados localizados em zonas de expansão urbana, com tamanho mínimo de 300 m<sup>2</sup> (trezentos metros quadrados), desde que instituídos até dezembro de 2016.

§ 2º - Para a aprovação e regularização dos condomínios contidos nesta Lei, fica condicionada apresentação, além das exigências previstas neste artigo, as demais exigências contidas no Plano Diretor, Lei Nacional 10.257/2001. Código Florestal e demais Legislações aplicáveis.

VIII - Fica definido como área de expansão urbana dentro dos limites das seguintes coordenadas geográficas:

a) Rio Pintado -581.649.00E, 8.501.543,54S até 581.264.94E, 8.501.539.65S, 581.073.22E, 8.502.029,08S., 581.435.25E e 8.502.347,03S;

b) Rio Crixás Açú - 542.903.91E, 8.523.533,02S. 543.565.08E, 8.523.889.49S, 545.906.75E, 8.519.827.96S, 546.844.36 e 8.520.734.78S;

c) Rio Araguaia - 543.799.88E, 8.532.780.97S, 543.861.47E, 8.533.044.50S, 544.240.53E, 8.532.555.08S, 544.364.09E e 8.532.846.64S;

d) Barreira da Bem-vinda - 551.657.29E, 8.568.326.81S, 551.622.88E, 8.568.676.07S, 552.137.77E, 8.568.364.04S, 552.039.12E, 8.568.183.39S;

e) Fio Velasco, Privê do Araguaia e Terra do Sol - 554.344.88E, 8.575.528.93S, 544.400.29E, 8.575.866.04S, 554.658.33E, 8.575.741.89S, 554.582.97E, 8.575.505.81S.”

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas disposições em contrário.

pelo Rio Araguaia. Existe tão somente uma solicitação de procedimento de regularização envolvendo um loteamento/condomínio localizado a margem do Rio Pintado, de propriedade da pessoa jurídica de SPE – Residencial Barra do Pintado Ltda<sup>64</sup>.

Sem embargo da existência de Lei municipal reconhecendo os terrenos marginais constituídos por condomínios como áreas de expansão urbana do Município de São Miguel do Araguaia, cujo propósito fora justamente facilitar a regularização de tais conglomerados irregulares, em outubro de 2021, a Prefeita Municipal Azaíde Donizetti Borges Martins, encaminhou à Câmara Municipal em 22/10/2021, o Projeto de Lei n. 1267 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2021), dispondo dentre outras questões sobre a Regularização Fundiária Urbana no Município de São Miguel do Araguaia.

Dentre as justificativas para o envio do projeto em questão o item "3" destaca que

[...] tal iniciativa se efetiva, com base na Lei Federal nº 13.465, de 2017, que possibilitou a possibilidade dos Municípios executarem suas políticas fundiárias e consequentemente regularizarem seus loteamentos irregulares, mediante ações voltadas a regularização fundiária, cujas áreas irregulares são muito frequentes em nossa cidade, merecendo uma posição do Poder Público, afim de regularizar tais pendências, e como isso gerar receitas de IPTU e outras que não são incidentes sobre tais imóveis (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2020, p. 24).

Nota-se, portanto, que o projeto de lei em questão, deu origem a atual Lei Municipal n. 1.035/21 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2021), que normatizou no âmbito municipal o procedimento de REURB no Município de São Miguel do Araguaia.

Em que pese não haver diretamente qualquer referência expressa quanto à aplicação da Lei em voga aos terrenos marginais banhados pelos rios e elencados na Lei de 985/2020 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2020), é evidente que seus dispositivos poderão ser aplicados a tais condomínios, caso preencham os requisitos legais exigidos.

Com a publicação da Lei Federal n. 13.465/17 (BRASIL, 2017), o procedimento da Regularização Fundiária urbana e rural, passou a ser disciplinado pela lei em tela, contudo, possibilitou-se os Municípios a edição de leis locais, disciplinando as peculiaridades de cada região. Na verdade, a competência para tal regulamentação em âmbito municipal, já existe desde 2001, ano da publicação do Estatuto da Cidade. Entretanto, muito poucos Municípios se desincumbiram de tal tarefa.

A Lei Municipal em estudo, além de regulamentar o procedimento da Reurb no âmbito do Município de São Miguel do Araguaia, também criou o Fundo Municipal de Regularização

---

64 Informações obtidas junto ao Cartório AIA (RI, RTD, RCPJ e RCPN) de São Miguel do Araguaia-GO, nos termos especificados na certidão de inteiro teor da matrícula imobiliária pertinente.

Fundiária (FUMREURB), que tem por finalidade dar suporte às ações destinadas à melhoria das condições ambientais e correção de irregularidades fundiárias no ordenamento territorial do Município local. Nos termos do art. 29 da Lei em voga, o fundo será constituído de dotações a ele destinadas, de créditos adicionais ou suplementares, de doações de pessoas físicas e/ou jurídicas, rendimentos obtidos com aplicações do recurso próprio etc.

Fazendo uma análise comparativa entre a Lei Federal e a Lei Municipal, praticamente houve uma repetição do conteúdo da Lei 13.465/17 (BRASIL, 2017), por parte do Município, se diferenciando em pequenos pontos, onde algumas exigências a mais serão necessárias para que o procedimento da Reurb-S e da Reurb-E, possa ser aprovado pelo ente municipal e registrado em cartório, que se configuram como exigências formais, não alterando o propósito de ambas as leis.

Um exemplo de inovação destacada na Lei Municipal, inexistente na Lei Federal, pode-se citar que em se tratando de Regularização Fundiária de Interesse Específico (REURB-E), nos termos explicitado pelo § 2º<sup>65</sup>, do art. 5º da Lei Municipal n. 1.035/21 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2021), será necessário a expedição do competente Decreto Municipal de avaliação dos imóveis objeto da REURB-E, exigência esta, não prevista na norma nacional.

Em relação aos condomínios/loteamentos irregulares localizados nos terrenos marginais banhados pelo Rio Araguaia, de modo especial a Barreira da Benvinda, por se tratar de uma situação consolidada há vários anos, cuja existência é datada mesmo antes da publicação da Lei do Parcelamento Urbano de 1979, bem como, das exigências destacadas nas leis locais referentes ao Plano Diretor e a Lei do Uso e Parcelamento do Solo Urbano de São Miguel do Araguaia, a única opção que aparentemente se apresentaria ser a mais viável de se aplicar à localidade em estudo, possa ser a Lei da Reurb, que no presente caso não será a Lei Federal n. 13.465/17 (BRASIL, 2017), mas sim a Lei Municipal n. 1.035/2021 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2021), sendo suplantada por aquela naquilo que esta for omissa.

Diante dos instrumentos normativos acima destacadas, pode-se concluir que a nível municipal, existem duas leis passíveis de se aplicar à áreas irregulares das planícies do Rio Araguaia, qual sejam, a Lei n. 985/2020, que reconheceu tais locais como sendo áreas de expansão urbana, apresentando certas exigências ambientais que destoam da realidade local de muitos loteamento irregulares, dificultando assim a sua aplicação, e, a Lei 1.035/2021, que instituiu a Reurb no Município de São Miguel do Araguaia.

---

65      § 2º Na Reurb-E o proprietário ficará condicionado ao pagamento do justo valor da unidade mobiliária regularizada, a ser apurado por decreto do poder executivo.

Desta maneira, levando em consideração os regramentos legais já estudados e aqueles existentes no Município de São Miguel do Araguaia, o parcelamento do solo local, a depender da escolha do interessado ou da única opção viável para fins de regularização, que apoiam as transformações urbanas, de modo especial, a regularização da ocupação urbana da Barreira da Benvinda seriam:

Quadro 02: Leis passíveis de serem aplicadas à situação em análise

| Legislações Passíveis de Aplicação – Barreira da Benvinda |                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lei                                                       | 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano)                                                                                         |
| Lei                                                       | 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)                                                                                                        |
| Lei                                                       | 13.465/2017 (Lei da Regularização Fundiária Urbana e Rural)                                                                             |
| Lei Municipal                                             | 510/2006 (Plano Diretor de São Miguel do Araguaia)                                                                                      |
| Lei Municipal                                             | 557/2008 (Lei do uso e do Parcelamento do Solo Urbano de São Miguel do Araguaia)                                                        |
| Lei Municipal                                             | 985/2020 (Alterou o art. 1º da Lei nº 771/2015, que instituiu as áreas de expansão urbanas localizadas nos condomínios do Rio Araguaia) |
| Lei Municipal                                             | 1.035/2021 (Instituiu a Regularização Fundiária no Município de São Miguel do Araguaia e criou o Fundo Municipal de Regularização)      |

Contudo, conforme destacado anteriormente, especialmente diante do rigor das exigências ambientais, as duas últimas se apresentam como sendo aquelas com maior viabilidade prática de serem aplicadas, destacando de modo especial a Lei da Reurb Municipal. Pertinente à aplicabilidade da Lei Municipal n. 985/2020, diante das dificuldades acima apontadas, a solução ou será a alteração legislativa da indigitada lei ou buscar compatibilizar aplicabilidade de seus enunciados através do instituto da compensação ambiental.

Após conhecermos um pouco acerca das legislações municipais que tivera por mérito normatizar os regramentos para se possibilitar o processo de regularização das ocupações irregulares banhadas pelo Rio Araguaia, chega-se o momento de se analisar a aplicação prática de tais instrumentos e as possíveis dificuldades encontradas nos procedimentos de regularização.

## 5.5 - VIABILIDADE DA REURB NA BARREIRA DA BENVINDA EM SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA-GO, COMO SOLUÇÃO PARA A REGULARIZAÇÃO

A principal dificuldade encontrada para fins de regularização dos terrenos marginais margeados pelo Rio Araguaia, será quanto a questão ambiental, que atualmente se encontra regradada por vários instrumentos legais, sejam federais, estaduais ou municipais.

Analisando especificamente a situação da Barreira da Benvinda, pelos dados históricos acima abordados, já se pode tirar algumas conclusões que auxiliam na análise da possibilidade ou não de se utilizar a REURB na localidade, como uma forma de promover a regularização dos imóveis localizados as margens do Rio Araguaia.

A primeira delas refere-se à época que se iniciaram as construções das primeiras moradias na localidade, que conforme destacado outrora, se iniciaram no final da década de 1960, portanto, muito antes da edição da primeira legislação brasileira editada com o objetivo de efetivamente normatizar a nível nacional o parcelamento do solo urbano, qual seja, a Lei Federal n. 6.766/79 (BRASIL, 1979).

Uma segunda questão, refere-se ao fato de que naquela oportunidade não existia ainda nenhum regramento legal que proibia de forma expressa a construção de moradias às margens de rios, portanto, numa primeira análise, não havia naquele momento nenhuma irregularidade.

Partindo para a análise histórica da legislação urbanística, destacamos em linhas anteriores que a primeira legislação a nível nacional a normatizar o uso e o parcelamento do solo urbano foi a Lei 6.766/79 (BRASIL, 1979). Dentre as várias informações relevantes da referida lei, aquela constante do *caput* do art. 3º<sup>66</sup> da Lei em voga, interessa de modo especial para a análise da questão em debate.

O artigo em tela pondera que 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. Como a área da Barreira da Benvinda era

---

66 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. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

considerada rural, até o ano de 2015, inviabilizada estaria a aplicação da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, já que apesar de apresentar características urbanas, a área ainda era caracterizada como rural, já que a Lei municipal n. 771/2015 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2015), que criou a chamada área de expansão semiurbana, somente fora editada em 2015.

Outro ponto relevante se refere aos enunciados constantes do parágrafo único do artigo em evidência, pois, o inciso V, elencou dentre os impedimentos para o parcelamento do solo urbano, dentre outras situações, que não será permitido parcelamento em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Partindo para a análise da legislação ambiental que regeu e/ou rege a questão, temos o antigo Código Florestal (Lei n. 4.771/1965, [BRASIL, 1965]), revogado pela atual Lei n. 12.651/12 (BRASIL, 2012), que estabelecia em seu art. 2º<sup>67</sup>, com sua redação original, apontadas como sendo de proteção permanente, consideradas todas as florestas e demais vegetações naturais situadas ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será de 100 (cem) metros para todos os cursos d'água cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros. Por intermédio da Lei n. 7.511/1986 (BRASIL, 1986), esse perímetro da área de proteção fora ampliado, passando a ser igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros.

Fazendo uma análise interpretativa do antigo e revogado código florestal com a atual lei do parcelamento do solo urbano, a regularização da área correspondente à Barreira da Benvinda, realmente encontraria dificuldade para superar as restrições ambientais, pois, a área está localizada as margens do Rio Araguaia, e nos termos dos mandamentos legais estudados, trata-se de uma área de preservação permanente.

Nos termos do art. 3º, II e IV<sup>68</sup>, do atual Código Florestal, Lei n. 12.651/12 (BRASIL, 2012), considera-se área de preservação permanente (APP), a área protegida, coberta ou não

---

67 Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 - de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura:

2 - igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distancia entre as margens;

3 - de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.

68 Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(....)

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

(....)

por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas, e, área rural consolidada: área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades.

Nota-se que ao considerar como área de proteção permanente as margens dos rios, a lei em tela teve por finalidade proteger os recursos hídricos, a paisagem, a fauna e a flora silvestre. Entretanto essa mesma lei e no mesmo art. 3º, IX, d<sup>69</sup>, destacou como sendo de interesse social a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observando à Lei n. 11.977/09.

O atual Código Florestal, fora expresso ao abordar a questão da regularização fundiária em áreas ocupadas pela população predominantemente de baixa renda, localizadas nas áreas de preservação permanente. Não houve nesta oportunidade nenhuma referência acerca das áreas localizadas em APPs, consolidadas e ocupadas por população com maior poder aquisitivo, contudo, o inciso em estudo, deixa claro que a Reurb em áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda, ou seja, a contrário senso, será possível também serem regularizadas áreas localizadas em APPs, mesmo que sejam ocupadas por pessoas de maior poder aquisitivo, desde que não seja a maioria dos imóveis a serem regularizados.

O art. 8º, *caput* e § 2º<sup>70</sup> do diploma legal em estudo, possibilitou a intervenção ou a supressão da vegetação nativa em área de preservação permanente, dentre outras hipóteses nas áreas de interesse social. A título de esclarecimento é importante pontuar que tanto o inciso IX, do art. 3º, quanto o § 2º do art. 8º em questão, fora objeto da Ação Direita de

---

IV - área rural consolidada: área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio;

69 (...)

IX - interesse social: (Vide ADIN Nº 4.903)

(...)

d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;

70 Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei. (...)

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda. (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.903)

Inconstitucionalidade (ADIN n. 4.903), e os referidos dispositivos foram declarados constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

Voltando os olhos novamente para o inciso IV, do art. 3º da Lei n. 12.651/2012 (BRASIL, 2012), que conceituou a chamada área consolidada como sendo aquela cuja ocupação ocorrera em data preexistente à data de 22 de julho de 2008, com edificações e benfeitorias e/ou atividades, e, conjugando o referido inciso com o inciso XXVI<sup>71</sup>, do mesmo artigo, tem-se os requisitos para a compreensão da chamada área urbana consolidada, que se caracteriza por estar incluída no perímetro urbano ou zona urbana, dispor de sistema viário implantado, apresentar edificações residenciais, comerciais e ou industriais, e apresentar no mínimo dois equipamentos de infraestruturas como drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica e limpeza urbana.

Considerando essas exigências para classificar uma área como sendo urbana e consolidada, fica fácil concluir que a situação específica da Barreira da Benvinda, se enquadra perfeitamente nessa categoria, pois, fora instituída formalmente/legalmente no início da década de 1970, e apresenta a quase totalidade dos outros requisitos exigidos por lei para se enquadrar como área urbana consolidada, constatando construções residenciais, sistema e viário, sistema de esgotamento sanitário local, abastecimento de água potável, energia elétrica, enfim, se caracteriza perfeitamente como uma área urbana consolidada, especialmente a partir do ano de 2015, que através da Lei Municipal n. 771/2015 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2015), considerou a localidade como uma zona de expansão semiurbana.

Semelhante a lei anterior, o atual Código Florestal, no artigo 4º também considerou como Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da colcha do leito regular, em largura mínima de 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura. Conforme destacado acima, uma boa parte do local onde se situa a Barreira da Benvinda, se enquadraria como APP, pois, o leito do Rio Araguaia na localidade apresenta uma metragem superior à 200 (duzentos) metros. A imagem abaixo ajudará melhor compreender a questão:

---

71 Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei. (...)

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda. (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.903)

Imagem 24: Diâmetro do Rio Araguaia (linha vermelha), Área de Preservação Permanente (linha amarela maior), linhas amarelas menores (15 metros) a primeira referência leito do rio, a segunda referência encosta/barranco do rio



Fonte: Goole Earth

Considerando simplesmente os enunciados do referido dispositivo legal de forma isolada, uma grande parte da área onde se localiza a Barreira da Benvinda, estaria posicionada dentro de uma Área de Proteção Permanente, pois, a linha vermelha demonstra que a metragem do Rio Araguaia nesta localidade atinge entorno de 245 (duzentos e quarenta e cinco) metros. Entretanto o § 10<sup>72</sup> do mesmo artigo, já estabelece uma exceção à extensão de 200 (duzentos) metros, ao destacar que nas áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos municipais, por lei municipal poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do mesmo artigo.

Diante de tal previsão legal, o espaçamento de 200 (duzentos) metros considerados como uma APP, que adentraria nas construções, destacadas pela linha amarela constante da imagem, pode ser alterada por ato municipal, significando uma exceção à exigência constante

72 (....)

§ 10. Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo, com regras que estabeleçam: (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

I – a não ocupação de áreas com risco de desastres; (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

da Lei Federal. Portanto, uma vez cumpridas as formalidades legais, o Município autorizado por Lei, poderá estipular um espaçamento menor do que aquele exigido pela Lei Federal. Neste ponto, é preciso destacar que não houve referência a tamanho mínimo de metragem, o que se deduz que o espaçamento mínimo ficará a critério do Município, que, porém, logicamente deverá haver uma certa razoabilidade ao definir esse espaçamento mínimo, levando em consideração que a finalidade da lei tem por meta também resguardar o meio ambiente, bem como, garantir a segurança dos próprios ocupantes.

Considerando ainda que a área em questão se classificasse como rural, as restrições quanto as ocupações de áreas localizadas em Área de Preservação Permanente, nos termos do art. 61-A, e §§ 1º e 8º<sup>73</sup>, também se enquadraria em outra exceção à regra dos 200 (duzentos) metros, ao destacar que para as áreas de até um módulo fiscal<sup>74</sup> que possui áreas consolidadas (já existentes em 22/07/2008) em áreas de preservação permanentes ao longo dos cursos d'água que são naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 5 (cinco) metros, contados da borda do rio.

Contudo, conforme destacado anteriormente com a edição da Lei Municipal n. 771/2015 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2015), revogada pela atual Lei 985/2020 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2020), a área da Benvinda, atualmente se encontra nos termos desta última Lei municipal localizada em zona de expansão urbana, não se aplicando, portanto, o regramento constante do parágrafo anterior.

Passando para a análise da legislação estadual que rege a matéria, fora editada no ano de 2013, a Lei Estadual n. 18.104, de 18 de julho de 2013 (ESTADO DE GOIÁS, 2013), que teve por mérito dispor sobre a proteção da vegetação nativa, bem como, instituir a nova política florestal do Estado de Goiás. A Lei em questão, praticamente se apresenta como uma cópia da Lei Federal n. 12.651/12 (BRASIL, 2012), reiterando naquilo cuja competência lhe fora

---

73 Art. 61-A. Nas Áreas de Preservação Permanente, é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). (Vide ADIN Nº 4.937) (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.902)  
§ 1º Para os imóveis rurais com área de até 1 (um) módulo fiscal que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 5 (cinco) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

(....)

§ 8º Será considerada, para os fins do disposto no caput e nos §§ 1º a 7º, a área detida pelo imóvel rural em 22 de julho de 2008. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

(....)

§ 12. Será admitida a manutenção de residências e da infraestrutura associada às atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, inclusive o acesso a essas atividades, independentemente das determinações contidas no caput e nos §§ 1º a 7º, desde que não estejam em área que ofereça risco à vida ou à integridade física das pessoas. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

74 O módulo fiscal no Município de São Miguel do Araguaia-GO, corresponde à 70,00ha.

atribuída, os mesmos enunciados do Código Florestal Nacional, seja no pertinente as restrições, seja nos aspectos das exceções para aqueles casos de situações consolidadas, existentes, portanto, até 22 (vinte e dois) de julho de 2008.

A referência à legislação estadual que rege a questão é importante apenas para destacar que as mesmas ponderações explicitadas na legislação federal são aquelas também expressas na lei estadual. Não houve, portanto, um rigor maior do que aquele disposto na lei nacional. A única disposição ausente na legislação do Estado de Goiás se refere à falta de regência das situações envolvendo a regularização fundiária de interesse social, pertinentes aos imóveis irregulares localizados em áreas de preservação permanente.

No que diz respeito à regularização de interesse específico, a Lei n. 18.104/2013 (GOIÁS, 2013), em seu art. 22<sup>75</sup>, fora explícita ao normatizar os regramentos para a Reurb-E, em áreas de preservação permanente, silenciando-se, entretanto, quanto a Reurb de interesse social.

Voltando novamente os olhos em busca de uma solução legal para a regularização da situação irregular em que se encontra a Barreira da Benvinda, o Código Florestal de 2012, em seus arts. 64 e 65<sup>76</sup> abordou especificamente a regularização fundiária dos núcleos urbanos

---

75 Art. 22. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei federal no 11.977, de 7 de julho de 2009.

§ 1º O processo de regularização ambiental, para fins de prévia autorização pelo órgão ambiental competente, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

I – a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;

II – a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;

III – a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;

IV – a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;

V – a especificação da ocupação consolidada existente na área;

VI – a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;

VII – a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente, com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

VIII – a avaliação dos riscos ambientais;

IX – a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

X – a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

§ 2º Para os fins da regularização ambiental de que trata o caput deste artigo, será mantida, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.

76 Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

informais localizados em áreas de preservação permanente. As atuais redações dos referidos artigos foram acrescentadas pela atual Lei n. 13.465/17 (BRASIL, 2017), que normatizou justamente a regularização fundiária urbana e rural no âmbito nacional, onde, de forma clara, possibilitou-se a incidência da Reurb em locais situados em APPs, conforme destacado de forma expressa no art. 11, § 2<sup>o</sup> da Lei em questão.

---

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II - especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

- I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
- IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;
- VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
- VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- VIII - a avaliação dos riscos ambientais;
- IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e
- X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.

§ 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento.

77 Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

(....)

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

O dispositivo em voga é claro ao destacar que na Reurb envolvendo imóveis localizados em áreas de preservação permanente, deverá observar além das disposições constantes da própria Lei da Reurb, também, os artigos 64 e 65 da Lei n. 12.651/12 (BRASIL 2012). Portanto, a regularização fundiária urbana de áreas localizadas em APPs é possível.

A Lei em tela, condicionou, contudo, para as situações em questão, a elaboração de estudos técnicos, que justifiquem melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, possibilitando de forma clara a aplicação do instituto da compensação ambiental para as situações necessárias.

A possibilidade de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) de imóveis situados em APPs, fora normatizada de forma expressa pelo art. 64 do Código Florestal, onde se apresenta como condição para tal intento, a apresentação do projeto de regularização fundiária, que dentre outros elementos, deverá caracterizar a situação ambiental, especificar o saneamento básico, propor intervenções preventivas dos riscos geotécnicos e de inundação, recuperação de áreas degradadas, buscando sempre destacar melhorias em relação à situação anterior.

Em relação a essa modalidade de Reurb, não houve nenhuma condicionante quanto à sua aplicação, salvo aquelas que necessariamente deverão constar do projeto de regularização fundiária. Como a Reurb-S tem por mérito regularizar os imóveis de pessoas de baixa renda, não será possível a aplicação dessa modalidade de Reurb à situação em estudo, pelo fato dos ocupantes dos imóveis localizados na Barreira da Benvinda, serem na sua quase totalidade, pessoas portadoras de um alto padrão social.

Diante de tal constatação, resta a possibilidade de se utilizar a regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E).

Prevendo logicamente também a existência de ocupações irregulares ocupadas por pessoas com um padrão social mais elevado, o legislador conjuntamente possibilitou aplicar a regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E), como instrumento possível de se regularizar imóveis, para aquelas áreas irregulares ocupadas por indivíduos que não se enquadrem na Reurb-S.

Nota-se que da mesma forma que se poderá utilizar do procedimento de regularização fundiária de interesse social em APPs, também será possível a regularização de interesse específico, contudo, os requisitos necessários para tal intento, serão mais rigorosos, a começar pelo *caput* do art. 65, que além de repetir as mesmas descrições exigidas para a Reurb-S, acrescentou a exigência de que a área para ser beneficiada com a Reurb-E, não poderá ser identificada como uma área de risco, elemento este inexistente para a Reurb de interesse social.

Por ser algo tão trivial e envolver perigo de vida para os próprios ocupantes, tal requisito deveria ser exigido também para a Reurb-S, entretanto, tal previsão, não está contida no artigo anterior (art. 64), que trata especificadamente da regularização fundiária de interesse social. Tal omissão legislativa, demonstra de certa forma que, ou o legislador fora omissos, ou que o perigo de vida daqueles que possuem uma condição financeira melhor, seja mais importante do que aqueles que apresentam uma condição financeira mais humilde!

Polêmicas a parte, além desse requisito distintivo, outros elementos também deverão ser demonstrados no projeto de regularização fundiária, dentre eles se destacando a necessidade de se comprovar que a ocupação seja consolidada (existente anterior à 22/07/2008), elemento este inexistente na Reurb-S, o que nos leva à concluir que essa modalidade de regularização (Reurb-S), poderá ser utilizada para regularizar comunidades constituídas posteriormente à data destacada como referência para a caracterização de situações consolidadas.

Ao analisar os incisos do § 1º do art. 65, da Lei n. 12.651/12 (BRASIL, 2012), fica nítido o endurecimento quanto aos requisitos exigidos para a devida regularização, que além de apresentar estudos que demonstrem melhorias das condições ambientais em relação à situação anterior, indique as faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização.

É prudente destacar que os incisos elencados no parágrafo primeiro do artigo em comento, não impõe por exemplo que a área não seja considerada de risco, mas tão somente, exige que, caso existente, tal área seja identificada e informada do projeto de regularização fundiária, de forma que possa ser adotadas medidas tendentes a minimizar os riscos passíveis de ocorrer.

Outra imposição que entendemos ser desarrazoada na Reurb-E, refere-se à exigência constante do § 2º do artigo em estudo, acerca da necessidade de se manter uma faixa não edificável 15 (quinze) metros de cada lado, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água. Não se justifica condicionar a aplicação da regularização fundiária de interesse específico a existência de tal faixa não edificável de 15 (quinze) metros, e não exigir a mesma coisa para a Reurb-S. A relevância quanto a proteção ambiental não mudará em razão da condição socioeconômica do ocupante, pois, as melhorias naturais não levam em consideração as desigualdades sociais, mais tão somente atitudes e os resultados.

Uma correta interpretação de tal exigência é preciso pontuar. O parágrafo segundo ao exigir essa faixa não edificável ao longo dos rios, não veda de forma automática o uso da Reurb-

E em áreas que apresenta construções ao longo dessa faixa, mas sim, que para se utilizar dessa modalidade de regularização fundiária, seja necessário que exista a referida faixa, e caso algum conglomerado não disponha da indigitada tira, os moradores beneficiados, poderão apresentar ao Município por intermédio de um Termo de Compromisso e/ou de Ajustamento de Conduta, um cronograma, onde se responsabilizarão pela demolição das possíveis construções existentes e a recuperação das áreas degradadas, caso o ente municipal assim o exija.

Em razão da exigência em tela, e levando em consideração as imagens acima destacadas da Barreira da Benvinda, poder-se-ia concluir que a Reurb-E, não se aplicaria à situação do conglomerado em estudo, contudo, tal conclusão está equivocada. Analisando a última imagem apresentada, pode-se observar das linhas amarelas menores que o espaçamento de 15 (quinze) metros atingiria a área de duas edificações, se considerar esse espaçamento da parte térrea. Agora se considerar a parte cimentada do rio, leito do rio, os 15 metros não edificante estaria observado.

Sem embargo de tais considerações, acreditamos ser perfeitamente possível se utilizar da Reurb-E, como um instrumento para promover a regularização de tal condomínio por dois principais motivos: o primeiro é certo que as ocupações e construções constantes da Barreira da Benvinda, se enquadram como uma situação consolidada, elemento este necessário para que se aplique a Reurb-E; segundo, existindo construções na faixa não edificante, poderão os responsáveis pelo condomínio deliberarem pela remoção das construções existentes ao longo da referida faixa, indenizando os proprietários, e promovendo a recuperação pertinente.

Nota-se da imagem em questão, que provavelmente existiria duas construções apenas na referida faixa, portanto, não é difícil se adequar as exigências legais constantes do § 2º do art. 65, assumindo perante o Município por intermédio do Termo do Compromisso, sob a responsabilidade cível e criminal dos envolvidos, que irá cumprir num prazo razoável, as exigências legais necessárias. O que não poderá continuar é permitir que a situação de ilegalidade perpetue, pois, as exigências legais constantes de outros instrumentos normativos, passíveis de serem utilizados, acabam por inviabilizar a regularização, diante de regramentos ambientais mais exigentes.

Desta maneira, uma possível regularização trará melhoria para a situação apresentada, tanto quanto à possibilidade de uma maior fiscalização por parte dos órgãos competentes, trazendo benefícios seja para os ocupantes, quanto para analisar e buscar medidas que sejam importantes à condição ambiental das margens do rio e ao meio ambiente da localidade em questão.

Cabe destacar que é importante perceber esforços normativos para que não se permita perpetuar situações de irregularidades consolidadas com o tempo. Por todo o exposto, durante o presente trabalho, reiteramos que a melhor, senão a única saída menos dolorosa social e economicamente para regularizar as ocupações irregulares dos loteamentos banhados pelo Rio Araguaia, seja a Reurb-E, pois, de todas as possibilidades levantadas, esta se apresenta como aquela mais e fácil aplicação, e que gerará o menor impacto social nas populações beneficiadas facilitando assim a regularização.

## CONCLUSÃO

Após os estudos constantes do presente trabalho, foi possível ponderar conclusões acerca do problema das irregularidades habitacionais das cidades brasileiras, que não atingem somente as cidades de porte maior, mas também, as pequenas, como por exemplo, São Miguel do Araguaia-GO, onde propôs-se estudar a situação dos terrenos marginais banhados pelo Rio Araguaia, de modo singular o loteamento denominado Barreira da Benvinda.

Ao desenvolver o primeiro capítulo foi possível constatar que a questão das ocupações irregulares é grave e ocupa a quase totalidade das cidades brasileiras.

Tal situação fora muito bem compreendida pelo francês Henri Lefebvre, com a obra “O Direito à Cidade”, que de modo precursor para a época, muito bem estudou as implicações negativas que o escoamento do capital exerce sobre os espaços urbanos ao precificar os imóveis, que deixam de ser um local para servir de moradia, e passam a ser compreendidos como algo mercadológico.

Foi possível problematizar e historicizar que no Brasil esta exclusão social de acesso à terra começou com o processo de colonização, iniciando a partir deste momento, a limitação de acesso ao referido bem. Mesmo com a edição de Leis posteriores, como por exemplo, o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64[BRASIL, 1964]), que em tese foram editadas com o propósito de mudar tal situação, a realidade não se alterou.

Buscando contornar esta histórica discriminação, a Constituição Federal de 1988, garantiu o acesso à terra ao elevar o direito de propriedade (art. 5º, XXII) à categoria de direito fundamental, e ao condicionar o titular do exercício desse direito a cumprir a sua função social (art. 5º, XXIII), buscando assim atingir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CF), elevado a objetivo fundamental da República Federativa do Brasil.

Ao elevar o desenvolvimento à categoria de objetivo fundamental a ser alcançado em solo brasileiro, o constituinte acabou por impor à República Federativa do Brasil, a obrigação

de perseguir tal propósito. Viu-se, contudo, que o desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico, pois, muito mais do que isso, o desenvolvimento ocorre quando outros fatores além do econômico preexistem, como por exemplo, a melhoria social, urbanística, habitacional, e mais recentemente a ambiental. Como dentre as finalidades da regularização fundiária se almeja justamente alcançar esses propósitos, ao se promover o acesso à terra, estar-se-á indiretamente contribuindo para o desenvolvimento.

Portanto, a regularização fundiária se apresentou como política pública para garantir o acesso à terra aqueles que não dispõem de condições econômicas para se ter um lar regularizado, com condições de habitabilidade.

Viu-se que ao lado do acesso à terra, o acesso à natureza se apresenta de suma relevância para a correta compreensão de desenvolvimento, pois, atualmente o aspecto ambiental tornou-se de suma relevância, já que, as necessidades humanas são satisfeitas através dos recursos que a natureza nos oferece. O chamado desenvolvimento sustentável, que busca conciliar as necessidades dos presentes, sem comprometer a vitalidade das gerações futuras, passou a ser preocupação constitucional de vários países, e no Brasil, tal postura não foi diferente, ao dedicar um capítulo específico da Constituição para o meio ambiente (art. 225, da CF).

Pode-se verificar que dentre os problemas decorrentes da urbanização descontrolada, a questão habitacional fora uma das mais impactadas, o que levou não somente a ter uma maior participação estatal, mas também, elaborar leis que buscassem regulamentar o ordenamento do solo, como por exemplo, a Lei n. 6.766/79 (Lei do Uso do Parcelamento do Solo Urbano), Lei n. 10.257/01 (Estatuto das Cidades), que criou o Plano Diretor obrigatório para as cidades com mais de 20 (vinte) mil habitantes, e mais recentemente a Lei n. 13.465/17 (Lei da Reurb), sempre buscando atender as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Comentou-se também que além da necessidade de haver uma maior participação estatal na condução das políticas urbanas, sempre buscando a prevalência do interesse coletivo sobre o particular, começou a entender também que o titular de um imóvel, ao exercer o seu direito de proprietário, deverá exercê-lo não somente visando atender o seu único e exclusivo interesse, mas também, apresentar uma relevância social, nascendo assim, o que o francês León Duguit, denominou de função social da propriedade, atualmente prevista no art. 5º, XXIII, da CF.

Essa nova característica que a propriedade deverá apresentar, acabou por impor ao proprietário limites e obrigações para com a sociedade, e a garantia da proteção constitucional ao seu exercício, ficará condicionada a cumprir tais aspectos, pois, o proprietário de um imóvel ao pretender usá-lo e edificá-lo, trará reflexos não somente para o seu seio pessoal, pois,

também, apresenta repercussão em todo o seu entorno, atingindo de forma indireta, toda a coletividade.

Após estudar a elevação da moradia à categoria de direito fundamental, condicionando o seu uso a proporcionar ao ocupante uma estadia adequada e digna, os estudos foram focados na análise específica da regularização fundiária como um dos instrumentos que atualmente mais dá condições ao Poder Público de dignificar o direito à moradia. Atualmente disciplinada pela Lei 13.465/17, a regularização fundiária como uma política social, fora inicialmente prevista pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), e pode ser compreendida como um conjunto de medidas jurídicas, sociais, urbanísticas e ambientais, que tem por finalidade titular o ocupante de um imóvel irregular, proporcionando-lhe a tão almejada dignidade.

A Lei n. 13.465/17, teve por mérito reconhecer a importância da regularização fundiária como um instrumento de planejamento urbano, como uma forma de dar dignidade a moradores das áreas irregulares, por intermédio de um procedimento mais simplificado e menos burocrático de regularização das moradias. Reforçou-se também a relevância dos Municípios como o principal ente público responsável pela condução da Reurb.

Por ter como objetivo promover a regularização de imóveis irregulares, a lei da Reurb buscou conceituar uma série de institutos, objetivando diminuir as possíveis divergências de interpretação de seu conteúdo. Dentre esses conceitos, definiu o que seja núcleo urbano informal (clandestino e/ou irregular) e núcleo urbano informal consolidado, cuja diferenciação esta somente na análise da questão da perenidade das construções.

Estudou-se que a depender da modalidade da Reurb, ela trará obrigações e responsabilidades para o ente público, principalmente para a chamada Reurb-S. Consoante essas implicações, é preciso destacar que a regularização fundiária poderá se dar em áreas destinadas a APP, área de uso restrito, desde que com a sua implantação ela venha a trazer algum benefício aos ocupantes. Esses benefícios poderão ser de duas categorias: a primeira é a promoção da chamada dignidade individual, onde o próprio agraciado, diante da conquista alcançada, de sente valorizado internamente, dignificando a sua pessoa; a segunda, é a chamada dignidade social, proporcionada pelo respeito coletivo motivado pelo registro cartorial do bem imóvel, ao abrir portas ao ocupante nunca dantes alcançadas.

Após os estudos acerca da regularização fundiária e a ligação deste procedimento com o chamado direito à cidade, dedicou-se uma parte do presente trabalho a expor como se desenvolveu a presente pesquisa, as técnicas utilizadas, e os resultados obtidos. A forma como tudo ocorreu fora explicitada na análise metodológica da exposição, onde fora destacado que a presente pesquisa se desenvolveu em duas etapas, sendo a primeira parte dedicada aos estudos

teóricos em torno do direito à cidade, da compreensão de desenvolvimento, acesso à natureza, função social da propriedade, moradia digna, e da regularização fundiária; e num segundo momento, dedicou-se a estudar os problemas de irregularidade registral da localidade denominada Barreira da Benvinda, situada a margem do Rio Araguaia, no Município de São Miguel do Araguaia-GO.

Utilizou-se para tal intento da pesquisa bibliográfica/referencial teórico, documental, imagens de satélites do *Google Earth* e levantamento fotográfico por drones, possibilitando assim ter um melhor conhecimento da realidade da localidade, o que contribuirá para a escolha da melhor solução na tentativa de promover a regularização da situação apresentada.

Após a explanação acerca da análise metodológica do trabalho, dedicou-se a desenvolver a segunda parte deste trabalho, responsável por analisar de modo específico o povoamento do Município de São Miguel do Araguaia-GO, de modo particular, como tal situação ocorreu nos terrenos marginais banhados pelo Rio Araguaia, em especial na Barreira da Benvinda.

Constatou-se que o fluxo migratório para a região se iniciou em meados de 1952, quando o ora Governador do Estado de Goiás, Pedro Ludovico Teixeira, determinou ao órgão de Divisão de Terras e Colonização, integrante da Secretaria de Estado da Agricultura, Indústria e Comércio, que fizesse o levantamento e a medição de algumas regiões do noroeste, médio norte e norte do Estado, para fins de colonização e povoação, oportunidade que ainda não se falava em São Miguel do Araguaia, pois, até então a região era conhecida apenas como “Ponta da Linha”.

Relatou-se que nos anos posteriores houve um grande impulso populacional na região, quando milhares de colonos, das mais distantes regiões do país, chegaram para desbravar as matas, formando extensas lavouras e pastagens, incrementando, sobretudo, a pecuária, suporte econômico do município. Semelhantemente à formação do Município de São Miguel do Araguaia, contudo, em menor intensidade, as ocupações dos terrenos marginais banhados pelo Rio Araguaia, começaram praticamente na mesma época.

As irregularidades decorrentes da urbanização da região do Rio Araguaia, somente começaram a ser vistas como um problema social, alguns anos depois, quando as ocupações deixaram de ser apenas por moradores que habitavam no local, e passou a despertar interesse também, como um lugar de lazer e de descanso, fato estes, que acabou por trazer consigo a especulação imobiliária da região, e a ocupação irregular.

Foi possível constatar que as ocupações atualmente existentes, são classificadas de alto padrão, ou seja, são ocupadas por pessoas com poder aquisitivo elevado, e ao contrário da

maioria das ocupações irregulares, não se originou por falta de opção de uma moradia, pelo contrário, as construções existentes decorreram de uma escolha dos moradores. Passando para a análise do aspecto social da propriedade (função social), foi possível contatar que tais moradias não cumprem esse papel, pois, apesar de serem dignas e apresentar todo um conforto aos seus moradores, não foram construídas com o propósito de se tornar uma residência definitiva, bem como, não levaram em consideração os benefícios sociais que deveriam proporcionar a toda a comunidade, pois, a grande maioria, procura atender tão somente o interesse temporário e individual do ocupante.

Passando para a análise do aspecto legislativo e a possibilidade de aplicação dos atuais instrumentos normativos disponíveis de regramento do parcelamento do solo como as Leis Federais n.s 6.766/79, 10.257/01, 13.465/17 (BRASIL, 1979/2001/2017), e as Leis Municipais n.s 510/2006 (Plano Diretor) 557/2008 (Lei do Uso e do Parcelamento do Solo Urbano), Lei 771/2015, Lei n. 985/2020, e por fim, Lei n.1.035/2021 (SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA, 2006/2008/2015/2020 e 2021), à situação da Barreira da Benvinda, conclui-se que diante das exigências legais, essas duas últimas, provavelmente seriam as mais indicadas para a situação.

Foi possível verificar que o principal obstáculo encontrado para colocar em prática a regularização fundiária da Barreira da Benvinda, refere-se ao fato de a área estar localizada as margens do Rio Araguaia, portanto, classificada pela legislação ambiental como uma Área de Preservação Permanente (APP), onde as exigências ambientais são mais rigorosas, o que acaba por dificultar a correção das irregularidades. Contudo, vimos que com a edição da Lei nº 13.465/17 (BRASIL, 2017), atual lei nacional da Reurb, o Código Florestal (Lei nº 12.651/12 [BRASIL, 2012]), fora alterado nesta parte, acrescentando os arts. 64 (Reurb-S) e 65 (Reurb-E), que possibilitou de forma expressa a aplicação da regularização fundiária, em ocupações irregulares localizadas em APPs, com as condições especificadas.

Levando em consideração o desenvolvimento do presente trabalho pode-se constatar o que se segue: 1 – obteve-se do relato teórico que as irregularidades habitacionais atingem todas as cidades brasileiras, o mesmo acontecendo com o Município de São Miguel do Araguaia; 2 – que a formação do aglomerado urbano atualmente denominado Barreira da Benvinda se constituiu inicialmente como um local para descanso e lazer de um grupo de amigos no início da década de 1960, contudo, com o passar dos anos, e com o registro do estatuto, houve a possibilidade da entrada de novos associados, o que acabou de certa forma por mercantilizar as áreas constantes dos lotes, deixando de ser apenas um local de caça, descanso e pesca, para ser também um local de investimento imobiliário; 3 – Constatou-se que a ideia inicial de que a área em estudo estaria sendo ocupada por pescadores e moradores ribeirinhos, não se confirmou,

pois, ao contrário da imensa maioria das moradias irregulares que são ocupadas por moradores de baixo poder aquisitivo, onde a exclusão social não dá ao ocupante uma opção escolha do local para se morar, diante da precificação imobiliária do mercado, os moradores da Barreira da Benvinda possuem um auto poder aquisitivo, portanto, construir um lar na Barreira da Benvinda é escolha do ocupante, e, como regra, não são utilizadas para moradia habitual; 4 – constatou-se existe pouco interesse dos proprietários em regularizar tal situação, pois, demandará um recurso econômico considerável, e mesmo o Poder Público local tendo conhecimento dessa situação há vários anos, quase nenhuma atitude prática fora tomada no sentido de regularizar a situação, mesmo já tendo sido provocado em mais de uma oportunidade este autor que hora subscreve. 5 – por fim, diante dessa constatação não será possível aplicar a modalidade Reurb-S para a situação em estudo, mas sim a Reurb-E com as condicionantes acima destacadas.

Em arremate, destacamos que as ponderações defendidas no presente trabalho quanto a opção mais viável para solucionar os problemas das ocupações irregulares que margeiam o Rio Araguaia, não desconsidera futuras análises e diagnósticos completos para que não sejam feitas conclusões apressadas para regularização de áreas irregulares fazendo uso incorreto da Reurb.

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. **O bem viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos.

Rio de Janeiro: Elefante, 2016.

AGUIAR, Marcos Daniel Schmidt de. **Condições de vida, políticas públicas e efeitos no desenvolvimento rural**: uma análise do programa RS rural no contexto das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul. 2011. 220 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas de Porto Alegre, Porto Alegre, 2011.

ALFONSIN, Bethânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio. (org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, p. 195-267. 2000.

ALMEIDA, Arlei Inácio de. **A relevância notarial e registral para o combate à lavagem de capitais e a segurança jurídica econômica**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional Econômico) – Centro Universitário Alves Faria - UNIALFA. Goiânia-GO, 2023.

AMADOR, M. C., BECKER, A., CHICA, C. e SAGAWA, T. **Descentralización y gobiernos intermedios locales. Três experiências internacionais**. Bogotá: Quebecor World Bogotá, 2004.

ARIMATHÉA, Amador de. **Rio dos meus amores**. Brasília: 2ª edição: Bom Tempo Gráfica. 2008.

BACHI, Israel; SOUZA, Leonardo da Rocha. Direito humano à moradia e regularização fundiária. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC**, Londrina, v. 4, n. 1, p 163-175, ago, 2019. ISSN: 2596-0075.

BARROS, Ana Carolina Vieira de. 2019. **O ser humano globalizado e a sua relação com a natureza**: a pauta do desenvolvimento sustentável e o estabelecimento da bioeconomia. Disponível em:<file:///C:/Users/cart0/Downloads/admin,+382.pdf>. Acesso em: 07 ago 2023.

BECKER, Bertha K; EGLER, Cláudio A. Brasil. **Uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

BOHLE, Hans-Georg. **Geografia do desenvolvimento**. Tradução de Paul Sutermeister. Mercator - volume 9, n. 20, p. 07 – 08, dez. 2010.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade/Fapesp, 1998.

BONILLA, Daniel; FOSTER, Sheila R. **The social function of property**: a comparative perspective. Fordham Law Review, v. 80, n. 3, p. 1003-1015, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 23 mar 2023.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 26 maio 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm)>. Acesso em: 08 maio 2023.

BRASIL. **Decreto Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9760.htm#:~:text=4%C2%BA%20S%C3%A3o%20terrenos%20marginais%20os,Art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm#:~:text=4%C2%BA%20S%C3%A3o%20terrenos%20marginais%20os,Art.)>. Acesso em: 01 fevereiro 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26**, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Diário Oficial da União, de 15/02/2000. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)>. Acesso em: 28 maio 2023.

BRASIL. Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.504%2C%20DE%2030%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201964.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20da%20Terra%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.%20prom%C3%A7%C3%A3o%20da%20Pol%C3%ADtica%20Agr%C3%ADcola](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.504%2C%20DE%2030%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201964.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20da%20Terra%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.%20prom%C3%A7%C3%A3o%20da%20Pol%C3%ADtica%20Agr%C3%ADcola)>. Acesso em: 17 abr de 2023.

BRASIL. Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965. **Institui o novo Código Florestal**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4771.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm)>. Acesso em: 17 dez de 2023.

BRASIL. **Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm)>. Acesso em: 08 maio 2023.

BRASIL. **Lei 7.511, de 7 de julho de 1986**. Altera dispositivos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7511.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7511.htm)>. Acesso em: 17 dez de 2023.

BRASIL. **Lei 9.785, de 29 de janeiro de 1999**. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9785.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9785.htm)>. Acesso em: 22 maio 2023.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Disponível em: <[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: 09 maio 2023.

BRASIL. **Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 08 maio 2023.

BRASIL. **Lei 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 03 dez de 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6

de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.

Disponível em:<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015)

2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 08 maio 2023.

BRASIL. **Manual de regularização fundiária em terras da união**. Organização de Nelson Saule Júnior e Mariana Levy Piza Fontes. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. 128p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sustentabilidade urbana: impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo de urbanização em países emergentes: textos para as discussões da Rio+20**. Vol B. Habitação social e sustentabilidade. Brasília. 2015.

BRASIL. Ministério da Economia. **Terrenos Marginais**. Disponível em:<<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/bens-da-uniao/terrenos-marginais>>. Acesso em: 01 fev 2024.

CALISSI, Jamile Gonçalves; GRANDMAISON, Claudio de Albuquerque; FERNANDES, Aline Ouriques Freire. Reflexões sobre a problemática socio-econômica da regularização fundiária urbana de interesse social. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**. Umuarama-PR. v. 25, n. 1, p. 61-81, jan./jun. 2022.

CALIL, Mario Lúcio Garcez; MARTINS, Robson; MARTINS, Erika Silvana Saquetti. A Regularização fundiária urbana como concretização do direito à moradia. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 04, p. 2366-2393, 2022. ISSN: 2317-7721.

CARLOS, Ana Fini Alessandri. Henri Lefebvre: o espaço, a cidade e o “direito à cidade”. **Revista Direito e Praxis**, Rio de Janeiro, V.11, N.01, 2020, p.349-369.DOI: 10.1590/2179-8966/2020/48199|ISSN: 2179-8966.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26ª ed. rev., ampl e atual. até 31-12-2012 - São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASIMIRO, Lúcia Maria Silva Melo de. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**. Santa Fe, vol. 4, n. 1, p. 7-21, ene./jun. ISSN 2362-583X, 2017.

CRAWFORD, Colin. A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual. Texto para discussão (2282) - **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. ISSN 1415-4765, Rio de Janeiro, 2017.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. 3ª ed. rev. e amp. São Paulo: Juspodivm, 2022.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Estatuto da Cidade e Incompatibilidades Constitucionais, Urbanísticas e Ambientais (Lei n. 10.257, de 10-7-2001, e Medida Provisória n. 2.220, de 4-9-2001). **Rev. de Direitos Difusos**, n. 12, p. 357-400, 2002.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2006.

D'AVILLA, Diogo. **De quem é essa terra? Uma análise histórico-constitucional da propriedade dos terrenos marginais (margens de rios)**. Jus.com.br. 14/09/2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/31894/de-quem-e-essa-terra>>. Acesso em: 03 fev 2024.

DUGUIT, Léon. **Law in the modern state**. Leopold Classic Library, 2016.

ESTA DE GOIÁS. **Lei nº 18.104 de 18 de julho de 2013**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, institui a nova política florestal do Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em:<<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/90203/pdf>>. Acesso em: 08 dez de 2023.

FERNANDES, Edésio. **Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil**. Social & Legal Studies, v. 16, n. 2, 2007.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 24. Ed. Revisada, ampliada e atualizada, 2011.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; GONÇALVES, Thais Sales; RIBEIRO, Jessica Chaves. Aspectos urbanísticos da regularização fundiária e direito à cidade. **Revista Extensão em Ação**, v.3, n. 2, p. 14-31, jul./dez., 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 6. ed., 2008.

ESTA DE GOIÁS. **Lei nº 18.104 de 18 de julho de 2013**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, institui a nova política florestal do Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em:<<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/90203/pdf>>. Acesso em: 08 dez de 2023.

GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez. A função econômica dos sistemas registrais. In: **Revista de direito imobiliário**, vol. 53. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, jul./dez. 2002, p. 13-34.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **EBGE Educa. Porcentagem da população que vive em área urbana, por região (2015)**. disponível em:<<https://educa.ibge.gov.br/jo-vens/conheca-o-brasil/populacao/18313->>. Acesso em: 02 abr 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **EBGE Cidades. São Miguel do Araguaia (2017)**. disponível em:<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/sao-miguel-do-araguaia/historico>>. Acesso em: 02 de dez 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **EBGE Cidades. São Miguel do Araguaia (2022)**. disponível em:<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/sao-miguel-do-araguaia/panorama>>. Acesso em: 12 dez 2023.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. 5ª edição. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999 (1970).

LISBOA, José Herbert Luna; LIMA, Anna Caroline Lopes Correia. Regularização fundiária urbana: direito humano à moradia digna, um dos instrumentos de combate à desigualdade social. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, e-ISSN: 2525-989X, Brasília, v. 2, n. 1. p. 274-292, Jan/Jun. 2016.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **iRegistradores: “O novo panorama da Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016”**. Disponível em: <<https://cnbsp.org.br/2017/05/05/iregistradores-o-novo-panorama-da-regularizacao-fundiaria-urbana-de-acordo-com-a-medida-provisoria-no-759-de-22-de-dezembro-de-2016-por-paola-de-castro-ribeiro-macedo-2/>>. 2017. Acesso em: 30 jun 2023.

MAYER, Margit. **The ‘Right to the City’ in Urban Social Movements**. In: Brenner, Neil; Marcuse, Peter; Mayer, Margit (Org.). *Cities for People, Not for Profit*. Nova York: Routledge, 2012.)

MEDEIROS, Verônica Auridete Dantas. **Políticas de acesso a terra e desenvolvimento rural no município de Florânia (RN): entre as ações do INCRA e do crédito fundiário**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Caicó-RN, 2021.

MELLO, M. A. **Ingovernabilidade: desagregando o argumento**. In Valladares, L. e Coelho, M. C. (org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1994.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª edição. São Paulo: Saraivajus, 2020.

MENDONÇA, Rafael da Mota. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E FINANCEIRIZAÇÃO DA TERRA:** da segurança da posse à terra como título (i)mobiliário.

Tese de doutoramento Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2022.

Disponível em: <https://www.bdttd.uerj.br:8443/bitstream/1/18982/2/Tese%20-%20Rafael%20da%20Mota%20Mendon%c3%a7a%20-%202022%20-%20Completa.pdf> . Acesso em: ago de 2023.

MENEZES, Roberto Santana de. Regime patrimonial dos terrenos de marinha. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 486, 5 nov. 2004 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5855>>. Acesso em: 01 fev 2024.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=desenvolvimento>>. Acesso em: 06 ago 2023.

MITCHELL, Don. **The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space**. Nova York: Guilford Press, 2003.

MOREIRA, Katiuscia Ferandes; ANSELMO, Marcelo Ferreira. **Diferenciação entre terrenos de marinha e terrenos marginais de rios públicos ou navegáveis e sua aplicação ao georreferenciamento de imóveis rurais**. Disponível em:<<file:///C:/Users/carto/Downloads/16-85-1-PB.pdf>>. Acesso em: 01 fev 2024.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. A grilagem como legado. In: MOTTA, M. M. M.; PIÑEIRO, T. L. **Voluntariado e universo rural**. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 2002. p.77-101.

MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA. **Lei nº 510, de 30 de dezembro de 2026**. Dispõe sobre o Plano Diretor de São Miguel do Araguaia - Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em:<[https://sapl.saomigueldoaraguaia.go.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2006/635/635\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.saomigueldoaraguaia.go.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2006/635/635_texto_integral.pdf)>. Acesso em: 15 dez 2023.

**MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA. Lei nº 557, de 31 de dezembro de 2008.** Acrescenta o artigo 51-A a Lei 557/2008 de 31 de dezembro de 2008. Define as disposições transitórias do Plano Diretor referentes ao uso, ocupação e Parcelamento do solo; Plano de manejo da APA Córrego do Ouro e ao Saneamento Ambiental Qualificado do Município de São Miguel do Araguaia e dá outras providências. Disponível em:<[https://sapl.saomigueldoaraguaia.go.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2008/1210/1210\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.saomigueldoaraguaia.go.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2008/1210/1210_texto_integral.pdf)>. Acesso em: 15 dez 2023.

**MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA. Lei nº 776, de 10 de abril de 2014.** Altera o inciso II, do artigo 75, da Lei nº 510, de 30 de dezembro de 2006, que dispõe sobre o Plano Diretor de São Miguel do Araguaia, Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em:<[https://sapl.saomigueldoaraguaia.go.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2014/1399/1399\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.saomigueldoaraguaia.go.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2014/1399/1399_texto_integral.pdf)>. Acesso em: 16 dez 2023.

**MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA. Lei nº 771, de 27 de março de 2015.** Acrescenta o artigo 51-A a Lei 557/2008 de 31 de dezembro de 2008, que dispõe sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo de São Miguel do Araguaia e dá outras providências. Disponível em:<[https://sapl.saomigueldoaraguaia.go.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2008/1210/1210\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.saomigueldoaraguaia.go.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2008/1210/1210_texto_integral.pdf)>. Acesso em: 16 dez 2023.

**MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA. Lei nº 985, de 19 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a alteração do artigo 1º da Lei Municipal nº 771/2015, de 27 de março de 2015, e dá outras providências. Disponível em:<[https://sapl.saomigueldoaraguaia.go.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/1726/1726\\_o\\_985\\_2020.pdf](https://sapl.saomigueldoaraguaia.go.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/1726/1726_o_985_2020.pdf)>. Acesso em: 15 dez 2023.

**MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA. Lei nº 1035, de 09 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre a regularização fundiária urbana, e cria o fundo municipal de regularização fundiária sustentável do Município de São Miguel do Araguaia, e dá outras providências. Disponível em:<[https://sapl.saomigueldoaraguaia.go.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/1781/1781\\_o\\_1035\\_2021\\_0138.pdf](https://sapl.saomigueldoaraguaia.go.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/1781/1781_o_1035_2021_0138.pdf)>. Acesso em: 16 dez 2023.

MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA. **Projeto de Lei nº 1200, de 09 de julho de 2020**. Dispõe sobre a alteração do artigo 1º da Lei Municipal nº 771/2015, de 27 de março de 2015, e dá outras providências. Disponível em: <[https://sapl.saomigueldoaraguaia.go.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2020/1417/projeto\\_de\\_lei\\_ordinaria\\_no1200-2020\\_OvEjGlq.pdf](https://sapl.saomigueldoaraguaia.go.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2020/1417/projeto_de_lei_ordinaria_no1200-2020_OvEjGlq.pdf)>. Acesso em: 16 dez 2023.

MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA. **Projeto de Lei nº 1267, de 22 de outubro de 2021**. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana, e cria o Fundo Municipal de regularização fundiária sustentável do Município de São Miguel do Araguaia e, dá outras providências. Disponível em: <[https://sapl.saomigueldoaraguaia.go.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2021/1667/pl\\_1267\\_2021.pdf](https://sapl.saomigueldoaraguaia.go.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2021/1667/pl_1267_2021.pdf)>. Acesso em: 16 dez 2023.

MUNIZ, Maria Águeda Pontes Caminha; SILVA, Márcia Maria Pinheiro da. Regularização Fundiária e Direito à Moradia. **Revista Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza**. Vol. 25 n. 1, ano 25, p. 139-161, 2019.

OJIMA Ricardo. **A produção e o consumo do espaço nas aglomerações urbanas brasileiras: desafios para uma urbanização sustentável**. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais. 15, 2006, Caxambu. Anais... Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Caxambu, 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. **O Estado e o urbano no Brasil**. Revista Espaço e Debates, nº 6. São Paulo: 1982.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. **RAP**, Rio de Janeiro 40(2):273-88, Mar./Abr. 2006.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **A geografia das lutas no campo**. São Paulo: Contexto, 1988.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: Labur, 2007.

OLIVEIRA, Marco Aurélio de. **O Pioneiro**. São Miguel do Araguaia-GO: Gráfica Marques Ltda, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789**. Disponível em:<[https://abres.org.br/wp-content/uploads/2019/11/declaracao\\_dos\\_direitos\\_do\\_homem\\_e\\_do\\_cidadao\\_de\\_26\\_08\\_1789.pdf](https://abres.org.br/wp-content/uploads/2019/11/declaracao_dos_direitos_do_homem_e_do_cidadao_de_26_08_1789.pdf)>. Acesso em: 26 maio 2023.

PANSIERI, Flávio. **Eficácia e vinculação dos direitos sociais**: reflexões a partir do direito à moradia. São Paulo: Saraiva, 2012.

PEREIRA, Daniel Queiroz. **Regularização fundiária e planejamento urbano**: novas perspectivas para a redução do "deficit habitacional". 2011. Disponível em:<<file:///C:/Users/carto/Downloads/1359-5256-1-PB.pdf>>. 2010. Acesso em 17 de jun 2023.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função social da propriedade urbana e o plano diretor**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo-SP, 2005.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico (recurso eletrônico)**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2 ed., Novo Hamburgo-RS: Feevale. 2013.

R7 NOTÍCIAS. **Brasil tem mais de 5 milhões de moradias irregulares, diz IBGE**. Disponível em:<<https://noticias.r7.com/economia/brasil-tem-mais-de-5-milhoes-de-moradias-irregulares-diz-ibge-19052020>>. Acesso em: 20 de mar 2023.

ROCHA, Sônia. **Governabilidade e pobreza: o desafio dos números**. In Valladares, L. e Coelho, M. P. (org.). Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país. In: IPEA. **Avanços e desafios in políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2006. p. 199-210.

ROLNIK, Raquel. Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ROSTOW, Walt Whitman. **Etapas do Desenvolvimento Econômico.** 5ª Ed. Ampliada. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

SANTOS, Anderson. **Função social da propriedade urbana - regularização fundiária.** Dissertação (Mestrado Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo-SP, 2008.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem?. **Revista de Direito da Cidade.** Rio de Janeiro. Vol.04, nº 01. ISSN 2317-7721 p.91- 119, 2012.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira.** São Paulo: HUCITEC, 1993.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização Fundiária. **Revista de Direito da Cidade.** Rio de Janeiro. Vol.10, nº 03. ISSN 2317-7721 pp.1591-1621, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade humana e direitos fundamentais na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** 9. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Christian Luiz da; BASSI, Nadia Solange Schmidt. **Políticas públicas e desenvolvimento local:** instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Christian Luiz da Silva (org.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2012, p. 28 e 29.

SILVA H.; MONTE-MÓR, R. L. **Transições demográficas, transição urbana, urbanização extensiva: um ensaio sobre diálogos possíveis.** In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais. 2010, Caxambu. Anais. Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Caxambu, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**, 10ª ed. São Paulo. Malheiros Editores, 1989.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 314.

SILVA, Ligia Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. 2. ed. Campinas: Unicamp, 2008.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Haydêe Dal Farra Nasponili. Direitos Humanos, Empresa e Desenvolvimento Sustentável. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa. v. 6. n. 12. 2015. p. 145-156.

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

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

SPINK, M. J. P.; SILVA, L. A. S.; MARTINS, M. H. M. & SILVA, B. S. **O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade**. Disponível em:<<https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>>. Revista Psicologia: Ciência e Profissão. V. 40, e207501, 1-14, 2020.

TAVOLARI, Bianca. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual**. Novos Estudos 104, mar. 2016. Disponível em:<<https://www.scielo.br/j/nec/a/hdLsr4FXMpVZWpj7XswRRbj/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 14 mar 2023.

TIERNO, Rosane de Almeida. A incidência da lei federal nº 13.465/17 no processo de revisão dos planos diretores, pp. 115 a 167, *in* **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/17. Coord. Felipe Chiarello, Lilian Regina, Gabriel Moreira Pires. São Paulo: Almedina, 2019.

TUNUCCI FILHO, João Bosco Moura. Do direito à cidade ao comum urbano: contribuições para uma abordagem lefebvriana. **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, Vol. 11, N. 01, 2020, p. 370-404.

VIOLIN, Jordão; SPINICCI, Julia. **O direito fundamental à moradia digna**: conteúdo e desafios. Revista dos Tribunais (Revista de Direito Constitucional e Internacional). Vol. 109, p. 93 - 117, Set/Out, 2018.

VIZEU, Fábio; MENEGHETTI, Francis Kanashiro; SEIFERT, Rene Eugenio. Por uma crítica ao desenvolvimento sustentável. **SciELO Brasil**, Set. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cebape/a/r5yWQp4wykg5RWJN9pmxjQJ/?lang=pt>>. Acesso em: 06 ago 2023.

ZAZYKI, Marco Aurelio; MARIN, Solange; MOURA, Gilnei Luiz de. **Impactos da urbanização brasileira e o direito de propriedade**. Rev. Gestão e Desenvolvimento, Novo Hamburgo, Vol. 17, N. 01, set/dez. 2020, p. 34-55.

ZENERATTI, Fábio Luiz. **O acesso à terra no Brasil**: reforma agrária e regularização fundiária. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/stvqSwRD88wztYbCpGvSB4t/?lang=pt>>. Acesso em: 05 ago 2023.