

Da política ambiental nacional para a gestão territorial municipal: perspectivas sobre o regime jurídico de regularização fundiária urbanística no município de Barra do Garças - MT.

From national environmental policy to municipal territorial management: perspectives on the legal regime of urban land regularization in the municipality of Barra do Garças-MT.

Amauri Matheus Abreu Malheiros¹

Adam Luiz Claudino de Brito²

Resumo

Considerando as dificuldades encontradas para a implementação, desenvolvimento e execução de políticas de regularização fundiária urbana no município de Barra do Garças/MT, objetiva-se analisar a importância da regulamentação fundiária jurídica e social nas regiões periféricas do município, de modo a propiciar aos habitantes das áreas irregulares melhorias na garantia de direitos e na qualidade de vida. Para tanto, por meio do método hipotético-dedutivo, procede-se à análise do panorama histórico que cercou o processo de urbanização brasileiro, do arcabouço normativo e o impacto que o REURB causou no contexto socioespacial da população até a caracterização do estado de Mato Grosso e do município de Barra do Garças. Desse modo, observa-se que as políticas públicas municipais regulatórias se mostram insuficientes para a efetivação dos direitos à cidade, o que permite concluir que o programa de Regularização Fundiária Urbana não deve se resumir à mera titulação e adequação jurídica. Para alcançar a garantia dos direitos à cidade se faz necessário a implementação de efetivas políticas públicas, que levem desenvolvimento e planejamento equânime à população necessitada, incorporando-a, por fim, ao corpo social e pujante da Cidade.

Palavras-Chave: Regularização Fundiária Urbana; Políticas Públicas; Barra do Garças; ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social).

Abstract

Considering the difficulties encountered in implementing, developing and executing urban land regularization policies in the municipality of Barra do Garças/MT, the aim is to analyze the importance of legal and social land regulation in the municipality's peripheral regions, in order to

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso, ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-4692-3516>

² Doutor em Recursos Naturais pela UFCG/Campina Grande. Professor Adjunto do Curso de Direito do ICHS/CUA/UFMT. Afiliação, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6540-8136>

provide the inhabitants of irregular areas with improvements in the guarantee of rights and quality of life. To this end, using the hypothetical-deductive method, an analysis is made of the historical panorama surrounding the Brazilian urbanization process, the regulatory framework and the impact that REURB has had on the socio-spatial context of the population, up to the characterization of the state of Mato Grosso and the municipality of Barra do Garças. In this way, it can be seen that the regulatory municipal public policies are proving to be insufficient for the realization of the rights to the city, which leads to the conclusion that the Urban Land Regularization program should not be limited to mere titling and legal adequacy. In order to guarantee the rights to the city, it is necessary to implement effective public policies that bring equitable development and planning to the population in need, ultimately incorporating them into the social and vibrant body of the city.

Keywords: Urban Land Regularization; Public Policies; Barra do Garças; ZEIS (Special Zones of Social Interest).

Introdução

O Brasil viveu no século passado uma escalada sem precedentes do número de habitantes e migrantes nas cidades, impulsionado pelo êxodo rural e pela industrialização. Esse processo, reverberado em toda a América Latina, resultou num crescimento desenfreado dos núcleos urbanos, que se expandiam sem planejamento e regularização, incorporando diversos problemas estruturais, urbanos, sociais e ambientais, tendo em vista a falta de atuação do estado nessas áreas.

O resultado dessa urbanização desenfreada e da falta de atuação do estado é sentido na pele pela população mais vulnerável, pois a mesma que enfrenta as consequências da falta de acesso a serviços públicos, da marginalização social e do trabalho, da violência e de tantas outras mazelas ligadas intrinsecamente ao acesso digno à moradia.

Dados do relatório da ONU mostram que 25% da população da América Latina e Caribe, vive em assentamentos precários, número semelhante ao do Brasil, que possui a mesma porcentagem de moradias irregulares, no entanto, devido à sua posição como o país mais populoso em números absolutos, é provável que também abrigue a maior quantidade de pessoas vivendo em condições precárias. (ONU-HABITAT, 2012, p. 64).

Esse cenário escancara a realidade socieconômica do Brasil e da grande maioria de seus municípios que vivem um verdadeiro “deficit habitacional”, em que 6 milhões de domicílios, 8,3% do total de habitações do país, enquadram-se no rol de imóveis ocupados em situação precária ou

irregular. Em termos absolutos, isso representa um aumento de 4% no total de déficits de domicílios num intervalo de apenas três anos, compreendido entre os anos de 2019 e 2022 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2022, p. 14).

Nas cidades, bairros inteiros carecem de estrutura e acesso a serviços públicos indispensáveis. Nas residências, famílias ficam à margem da sociedade sem qualquer título que lhe dê garantia jurídica sobre sua posse nas áreas ocupadas. A falta de regularização jurídica e urbanística de imóveis caracteriza-se por ser um dos graves problemas que a ideia de direito à cidade enfrenta hodiernamente.

Integrar os assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades representa um dos objetivos que a política urbana traça, se apresentando como uma política pública conduzida pelos governos municipais, que estão, de certa forma, mais próximos do contexto urbano das cidades. A Lei n. 13.465/2017, conhecida como Lei do REURB enquadra-se como o principal instrumento que os governos locais dispõem para incorporar essas áreas irregulares à cidade, e associada aos Planos Diretores e as outras fontes de planejamento deveriam, por si só, ser o suficiente para alcançar os ensejos já ditos, no entanto, o arcabouço normativo está longe de representar a realidade.

O Direito à Moradia: origem e fundamentos jurídicos

Para analisar os aspectos jurídicos e sociais que compõem o direito à regularização fundiária, à cidade, à propriedade, aliados à satisfação dos direitos fundamentais, é necessário traçar um panorama histórico e normativo acerca do assunto.

O processo de ocupação e urbanização do Brasil foi marcado pela exclusão e elitismo desde a divisão das capitâncias hereditárias, que concentraram a posse da terra em uma pequena elite, majoritariamente composta por portugueses. Esse modelo colonialista culminou na Lei de Terras de 1850, que consolidou a concentração fundiária, excluindo a maioria da população. A abolição da escravidão em 1888, sem políticas de inclusão, resultou em êxodos populacionais para áreas periféricas e na formação de favelas, ampliando a irregularidade fundiária. O século XX intensificou

essa dinâmica com a urbanização acelerada e desordenada, enquanto políticas públicas falharam em atender a demanda habitacional crescente, gerando ocupações informais e precárias nas cidades.

Entre 1960 e 2010 o Brasil urbano cresceu 402%, passando de 32 milhões para 160 milhões de pessoas vivendo nas cidades, um crescimento exponencial que não teve o acompanhamento de políticas públicas voltadas à estruturação desses novos espaços, levando a ilegalidade e a falta de regulação ao meio urbano (AMANAJÁS e KLUG 2018, p. 30).

Esse conjunto de fatores apontados acima possui causas diversas que vão muito além de uma mera evolução histórica. Esse processo de acesso informal ao solo urbano e às moradias em questão, possui causas que envolvem variáveis globais e locais.

O avanço descontrolado da urbanização no Brasil gerou áreas urbanas irregulares, resultando em graves problemas estruturais, como a ocupação de terrenos frágeis e a criação de enclaves de pobreza, segregação socioespacial e a coexistência entre a cidade formal e a cidade ilegal. Rolnik (2016) descreve essa situação como um 'déficit de cidade', enquanto Maricato (apud AMANAJÁS e KLUG 2018, p. 31) destaca a necessidade de uma 'distribuição de cidade'. Essas definições refletem a realidade de moradias precárias, periféricas, ilegais e sem acesso a serviços públicos, comprometendo o direito à cidade e à dignidade humana. Segundo Rolnik (2016), a falta de democratização das cidades concentra empregos, serviços e oportunidades nas áreas centrais, excluindo a população marginalizada, enquanto os subúrbios carecem dos recursos necessários.

A distribuição justa dos recursos urbanos é essencial para garantir o direito à moradia digna, conforme previsto na legislação brasileira. O espaço urbano, longe de ser apenas uma porção de terra, é onde as relações humanas se formam, e sua estrutura reflete a saúde da sociedade. A falta de serviços públicos equitativos e acessíveis, agravada por um contexto capitalista elitista, impede a democratização do emprego e a ascensão social, criando uma crise social que se manifesta pela irregularidade fundiária e o déficit de cidade (ROLNIK, 2016)

O direito à moradia e consequentemente à cidade possui forte respaldo no arcabouço legal brasileiro, estando presente na Constituição Federal de 1988, conhecida pelo adjetivo "cidadã".

Reserva-se o Capítulo II do título IV da carta magna para disposição dos artigos 182 e 183, que regulamentaram primeiramente os planos de política urbana que deveriam ser adotados.

O artigo 182 explicita bem os objetivos que as políticas de desenvolvimento urbano devem adotar, delimitando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, tudo isso, sendo englobado numa perspectiva de poder público municipal. O instituto do Plano Diretor Municipal é mencionado como instrumento básico dessa política urbana, pois é a partir dele que o poder do Estado passa de um estágio macro para um micro, onde cada particularidade urbana é levada em conta com o fim de reorganizar o espaço urbano, normatizar o seu uso e promover participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos, uma vez que para sua efetivação é fundamental que exista, na sua formulação, a participação popular.

O artigo 183 da CF, por sua vez, prevê um instrumento de regularização fundiária específico, prevendo em seus incisos os requisitos para a promoção da chamada usucapião especial urbana.

A redemocratização brasileira e a promulgação da Constituição Federal Brasileira abriram as portas para discussões mais aprofundadas sobre a regularização fundiária no país, tendo sido o ano de 2001 um marco na luta pelo direito à cidade de tantos anos. Instituí-se a Lei Federal n. 10.257, que regulamentava os dois sucintos artigos da Constituição. Era o Estatuto das Cidades que nascia e incorporava mais que o direito à moradia ou à terra, mas sim ao saneamento, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (AMANAJÁS, KLUG 2018, p. 31).

Sabe-se que 5,1 milhões de residências fazem parte dos chamados “aglomerados subnormais” caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação (IBGE, 2020). No que tange à regularização jurídica documental, esse número é ainda mais assustador, pois cerca de 50% dos imóveis no Brasil possuem algum tipo de irregularidade, tendo como base, por exemplo, a estatística de que dos 60 milhões de domicílios urbanos no país, 30 milhões não têm escritura. (BRASIL, Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, 2019).

A falta de regularização jurídica não é realidade apenas dos domicílios em áreas marginalizadas ou apenas de classes sociais inferiores. Os dados mostram que a informalidade dos imóveis não distingue classes sociais: vai de favelas a condomínios de luxo. Essa irregularidade, causada muitas vezes por primárias ocupações em terras particulares, criam conflitos fundiários entre os atuais ocupantes e os anteriores “donos” dos locais, o que complica e atrasa qualquer tipo de regularização planejada para a área.

O Estatuto das Cidades, além de regulamentar os sobreditos artigos da Constituição Federal, trouxe duas novas concepções ao direito urbanístico, responsáveis por alavancar a discussão a respeito da regularização fundiária. A introdução de diretrizes para a gestão das cidades e a apresentação das funções sociais da cidade e da propriedade urbana como parte dessas diretrizes regulamentaram a discussão sobre a regularização e apresentou os principais responsáveis que deveriam viabilizar o direito à cidade no espaço urbano (PAGANI, ALVES, CORDEIRO, 2016, p. 186). Chegou-se ao entendimento de que a gestão da cidade deveria ser feita pelos municípios.

A função pública de zelar pela atividade urbanística e pelo ordenamento responsável e sustentável através de um Plano Diretor foi concedida aos Municípios, que além de possuírem contato direto com a realidade urbana, ganhavam agora, instrumentos e poderes para mudá-la de maneira equânime (BORGES, 2012, p. 02).

Na esfera da organização urbanística e no âmbito da regularização fundiária jurídica e urbanística, além do Plano Diretor, outro instrumento normativo coloca as atribuições desenvolvimentistas municipais em prática, tendo como nome a Lei n. 13.465/2017, mais conhecida como Lei do REURB. Esta lei, além de dispor a respeito dos mecanismos existentes para a garantia da regularização, inovou ao introduzir no poder público uma postura proativa nos processos de regularização, desburocratizando, simplificando e inserindo a posição de protagonista ao administrador que deve, agora, agir de ofício quanto às mazelas ocasionadas pela falta de regulação.

A sobredita lei definiu e dispôs a respeito da autonomia dos estados e municípios na matéria regularização fundiária, e ao ser analisada do ponto de vista dedutivo, poderia ser classificada como o ápice da particularização de uma questão. O método descrito acima, aliado ao

tema exposto, permite analisá-lo a partir de uma linha de pensamento ultra generalista, que se apoia por exemplo, nos conceitos milenares de direito à cidade e nos ensaios modernos de garantia dos direitos fundamentais expressos na declaração de 1948. É certo que Lei n. 13.465 não chega a ser de fato o famigerado “fim” do afunilamento do pensamento, mas dá o passo último para que outro instituto o seja.

Sancionada em julho de 2017, a Lei do REURB instituiu e promoveu importantes alterações no âmbito do Direito das Propriedades, alcançando áreas que vão além do espaço urbano, como o rural e trazendo instrumentos jurídicos que facilitariam a regularização de áreas ocupadas irregularmente, além de segurança jurídica aos novos titulares das terras. O escopo normativo trouxe duas modalidades de regularização que versam sobre o plano urbano, conhecidas como a REURB-S (Regularização Fundiária de Interesse Social) e a REURB-E (Regularização Fundiária de Interesse Específico).

A primeira modalidade tem por natureza o objetivo de atender as populações de baixa renda garantindo a elas o direito à moradia digna e consequentemente aos serviços públicos básicos. A REURB-S adota como principal fundamento o direito de regularizar uma posse de terreno, ainda que desprovido de conformidade com a legislação atual, desde que preencha os devidos requisitos legais.

A REURB-E (Regularização Fundiária de Interesse Específico), por sua vez, diferencia-se da REURB-S no quesito público-alvo. Enquanto na REURB-S a população de baixa renda é o fim último do instituto jurídico, na REURB-E construiu-se o entendimento de que existem diversos contextos socioeconômicos e fundiários que demandariam diferentes e específicas soluções, que não seriam contempladas por inteiro na primeira modalidade. Na modalidade específica abre-se a possibilidade da regularização de núcleos urbanos informais em geral, em forma não beneficiada, sem dispensa de exigências, tendo o interessado, o ônus de assumir as despesas e os encargos.

A regularização fundiária para ser efetiva e legitimada precisa passar por alguns procedimentos administrativos previstos em lei, divididos em 06 fases distintas, que estão compreendidas entre os artigos 28 até o 34 da Lei n. 13.465. É certo que não se poderá atribuir

direito real de propriedade sem que o procedimento administrativo previsto na Lei 13.465/2017 seja completado (SCAVONE, 2021, p. 151).

O requerimento dos legitimados é conhecido por figurar na primeira fase da REURB, podendo eles serem os beneficiários do programa, os proprietários ou loteadores das áreas irregulares, além de órgãos do poder público, com base no artigo 14 da lei.

Na fase posterior, instaura-se a elaboração do projeto urbanístico da regularização. Compreendido entre os artigos 35 a 39 da lei, analisar-se-á a descrição dos imóveis, a infraestrutura básica do local, bem como a viabilidade do projeto. Após, ocorrerá o saneamento do processo, em que se verificará se houve pendências, e caso houver, dar a elas solução.

Em seguida é elaborado o CRF (certidão de regularização fundiária), documento de suma importância, que atesta que aquela determinada área está regular, conforme a legislação brasileira. A última fase finaliza o procedimento da REURB. Para isso, leva-se a CRF ao Registro de Imóveis, abre-se as matrículas e registra-se a certidão em todas as matrículas abertas ou atingidas em razão do projeto, conforme artigo 43 da lei.

Com a instituição da regularização fundiária, os ocupantes passam a ser portadores de Direitos Reais, que se dividem na Legitimação Fundiária e na Legitimação da Posse. Na primeira, o beneficiário ganha o direito de adquirir a propriedade inserida num núcleo informal urbano, desde que essa propriedade tenha sido favorecida com a expedição da CRF. (SCAVONE, 2021, p. 151). Já a Legitimação da posse é instrumento usado pela REURB para transferência de propriedade, porém, com algumas especificidades, tal qual a exigência de 5 anos, contados a partir do reconhecimento da posse do imóvel, para a transferência do direito real.

A Lei Municipal n. 3.944/2018 da cidade de Barra do Garças - MT representa o instituto, que afunilou a questão fundiária ao cerne da realidade e da proposta desta pesquisa. Ressalta-se que essa sobredita lei representa os milhares de textos normativos criados no âmbito municipal que regularizam a Lei n. 13.465 e os princípios constitucionais, tendo por natureza o objetivo de trazer a realidade local ao seu corpo normativo. Todavia, o que se percebe, no momento, é que o programa

municipal de regularização fundiária anda a passos curtos e tímidos, tanto na regularização jurídica, quanto na urbanística.

Direito à Moradia e Regularização Fundiária à luz da formação do Município de Barra do Garças - MT

O regime jurídico e urbanístico de regularização fundiária que incidem no meio ambiente e no município de Barra do Garças são os norteadores da presente pesquisa, e quando apresentados e vistos do ponto de vista local pressupõem uma contextualização histórica e organizacional da região, para assim formar as bases de estudo do presente texto, que tem por objetivo analisar a aplicabilidade da REURB, o impacto e a realidade fundiária do município.

Para isso, remetemo-nos à formação e criação do Estado de Mato Grosso, mais especificamente sua parte leste. Assim como toda a região centro-oeste do país, Mato Grosso é composto basicamente de migrantes de várias regiões, que na busca por melhores oportunidades de vida e trabalho desbravaram o “sertão” centro-oestino e realizaram um verdadeiro descobrimento e povoamento do oeste brasileiro. Tal qual a estadunidense marcha para o oeste, a tupiniquim também teve suas razões fundadas primariamente na corrida pelas pedras preciosas que emergiam das águas do cerrado. Foi nesse cenário de garimpo e migração que o leste mato-grossense foi povoado, sendo a cidade de Barra do Garças o principal polo urbanístico.

O processo de formação de uma cidade se confunde muitas vezes com o período histórico pelo qual a região e o país estão passando. Como visto na primeira parte deste texto, as principais cidades brasileiras sofreram e sofrem com os reflexos da colonização portuguesa, com a desigual divisão de terras, com o êxodo rural e com a exploração e marginalização da classe trabalhadora nas linhas de produção, agora urbanas. Esses reflexos, vistos de forma abrangente nos grandes centros, afetaram a realidade mato-grossense e barra-garcense em partes, tendo a última suas próprias e pessoais características de formação urbana.

A cidade de Barra do Garças – MT viveu diferentes fases de ocupação urbanística, desde os assentamentos proveniente do garimpo na região à fixação dos trabalhadores rurais no desenvolvimento da atividade agropecuária na cidade.

O início da década de 60 caracterizou-se pelos grandes incentivos fiscais para o desenvolvimento da atividade agropecuária da região. Nessa época, o município, que detinha uma das maiores áreas do país, viu uma grande afluência de capitais sudestinos e sulistas, bem como a compra de grandes faixas de terra para produção pecuária. Varjão (2004, p. 37, 38).

O desenvolvimento desse tipo de negócio, que englobou a região centro-oeste como um todo, trouxe uma nova realidade fundiária ao município, que num primeiro momento ficou marcado pela intensa migração nordestina, e posteriormente sulista. Durante essa época, que compreende os anos 70 e 80 a região do médio Araguaia viu sua taxa de crescimento demográfico crescer 14,6%, sendo uma das maiores do estado neste período. Os números apontam que a migração interestadual na região atingiu o pico de 23.000 habitantes na década de 70, número recorde se comparado à década seguinte que teve a migração de 12.000 pessoas (CUNHA, 2006, p. 94).

Primeiramente, é importante ressaltar que as cidades centro-oestinas não estavam preparadas, em termos de infraestrutura, para receber este contingente populacional de maneira tão abrupta, e na cidade de Barra do Garças, a situação não era muito diferente. Os problemas sociais, como a falta de emprego e moradia obrigaram essa população a conviver com todo e qualquer tipo de violência, o que acabou por marginalizá-los social e urbanamente (SOUZA RIBEIRO, 2001, p. 09).

O município viu sua malha urbana crescer exponencialmente e expandir-se rumo aos pés da Serra Azul, às margens do Rio Garças ao sul e a oeste, seguindo a BR 158 na direção da capital. Nessas regiões, longe do centro, estabeleceram-se os novos moradores e as ocupações que hoje correspondem a bairros como a Vila Maria, Vila São José, Jardins Nova Barra, Vila Varjão, União, dentre outros. Estes bairros conservam algumas características em comum, e importantes para este presente texto. Classificados como áreas suburbanas, foram estes bairros os responsáveis por abrigar grande parte dos migrantes e da nova massa trabalhadora que emergiu dos anos 80. Como

o crescimento se deu de forma desenfreada, o estado pouco pôde fazer para garantir o acesso às moradias regulares e em terrenos que cumprissem a correta função ambiental.

Dentre esses espaços urbanos, façamos um recorte social e ambiental. A ocupação da área onde hoje se localiza a Vila Maria começou por volta de 1985 e preenche as características de formação descritas acima. Com o reconhecimento como um bairro vindo somente dois anos após o boom das ocupações, a Vila Maria foi formada basicamente por migrantes e descendentes dos que haviam chegado à região por volta dos anos 40 e 50 (SOUZA RIBEIRO, 2001, p. 09).

Sousa Ribeiro (2001) demonstrou de maneira empírica os aspectos sociais e familiares do processo de migração da população pobre no Bairro Vila Maria, marcado pela excludente marginalização sofrida, falta de emprego digno e a inacessibilidade aos bens e serviços oferecidos pela cidade. É certo que o estudo feito pelo autor mencionado já não representa totalmente a realidade social e urbanística do local, pois de certa forma o país e as cidades evoluíram e se desenvolveram consideravelmente no que tange aos direitos humanos, urbanísticos e ambientais, entretanto, como numa espada de dois gumes, a realidade distancia-se da perfeição, e a busca por aperfeiçoamento constante é o que move a educação e este artigo.

Os bairros supracitados possuem em sua maioria, diferente de antigamente, acesso a saneamento básico, coleta de lixo e serviços públicos em geral, entretanto, várias são as questões primordiais a serem levantadas. Até que ponto o acesso aos serviços públicos e à cidade propriamente dita é oferecido de maneira equânime entre os bairros e seus moradores? Existe uma certa marginalização da periferia em acessar com equidade os serviços públicos e ter uma regularização fundiária jurídica e social igual ou parecida aos bairros centrais? As perguntas serão respondidas no decorrer deste estudo.

No que tange a função ambiental é notável que, no município de Barra do Garças, ela vem sendo descumprida em diversas regiões, decorrendo em sua maioria da ocupação irregular de áreas ambientalmente vulneráveis. Essas regiões de vulnerabilidade ambiental são presentes na cidade que possui uma geografia bastante acidentada e irregular, sendo aos pés da Serra Azul a maior incidência de residências em risco. Além do condicionamento natural geográfico da região, a mão

humana está presente como a mantenedora do status quo irregular dessas áreas, que sofrem com o desmatamento, realização de cortes nas rochas, depósito de tálus e principalmente a formação de aterros seguidos de ocupação irregular. (MELLO REZENDE, 2016, p. 756.). A imagem a seguir ilustra bem a realidade:

Figura 1 – Áreas de risco na cidade de Barra do Garças – MT.



LEGENDA

■ Áreas de Risco	1 Jardim Amazônia	5 Vila Serrinha	9 Jardim Pitaluga
	2 Jd. Amazônia II/João XXIII	6 J. Domingos Mariano	10 Jardim Araguaia
	3 Santa Rosa	7 União	11 Vila Varjão
	4 Alto Boa Vista	8 Jardim Rodrigues/Lot Lacerda	

Fonte: Elaboração própria a partir de imagem satélite do software Google Earth datada de 23/5/2016.

Fonte: MELLO REZENDE (2016, p.755)

A existência de residências em áreas tão insalubres e impróprias reflete não apenas o retrato social da cidade e dos seus excluídos, mas a ineficiência das políticas públicas em regularizar as áreas que não atendam aos fins sociais da propriedade, bem como a desapropriar as áreas ambientalmente impróprias e garantir moradia digna e regular aos afetados por este instrumento administrativo. Os problemas e suas origens, postos à mesa figuram como peça-chave para montar o quebra-cabeça fundiário municipal, que apesar de ser complexo possui diversos instrumentos normativos que o regulamente e instrua rumo ao aperfeiçoamento urbano aqui pretendido.

O Plano Diretor Municipal, instituído pela Lei Complementar n. 102 de 2007 descreve sobre quais princípios a política urbana ambiental deve ser pautada, sendo dentre eles: I. Função social da cidade; II. Função social da propriedade; III. Sustentabilidade; IV. Gestão democrática e participativa. Segundo o Plano Diretor, a propriedade imobiliária cumpriria sua função quando o meio ambiente fosse protegido e a habitação de interesse social fosse existente, realidade que não se encontra totalmente concretizada ainda que no plano municipal existam iniciativas de mudança.

O poder executivo municipal instituiu o programa “Regulariza Barra” que, atualmente, se encontra em fase de expansão na cidade. Desde o início do programa mais de 1.100 títulos já foram entregues para moradores de bairros periféricos, como Abel Lira e Vila Maria, e uma segunda fase em planejamento pretende alcançar bairros como Jardim Araguaia e parte do bairro Santo Antônio (SECOM-BG, 2024). É certo que essa iniciativa é extremamente benéfica para a cidade e para os beneficiados como um todo, que esperaram de 20 a 40 anos pelo tão sonhado registro, no entanto, o poder público não deve limitar o programa “Regulariza Barra” a somente a realizar uma regularização jurídica.

O caso das ocupações em área de risco na cidade remonta a necessidade de se pensar além da titulação. Em bairros como Vila Varjão e União a entrega dos títulos cumpriria em partes o propósito da REURB, no entanto, a falta de um plano de regularização ambiental, que proporcionasse à propriedade a possibilidade de ver cumprida sua função socioambiental, bem como a permanência dessas residências em situação de risco por conta da vulnerabilidade geográfica da região, ainda é um empecilho para a efetivação plena da Lei n.13.465.

Políticas Públicas Municipais em prol da Regularização Fundiária Urbana: o caso do município de Barra do Garças - MT

Analisa a realidade fundiária de uma região ou município requer mais que um apanhado histórico-social de formação e crescimento do mesmo. Instrumentos comparativos devem ser dispostos de maneira multidisciplinar, partindo, em linhas gerais, de uma análise macro, envolvendo

questões sociais, históricas, urbanas e políticas chegando a um micro, onde questões específicas do regime jurídico deverão ser abordadas. É partir do silogismo aristotélico que temos discutido neste estudo a relação entre a cidade e as suas funções socioambientais.

Registra-se, novamente, que o presente estudo tem o escopo de descrever o regime jurídico que norteia a regularização fundiária e urbanística no município de Barra do Garças, a partir da análise e comparação das políticas nacionais para gestão do território e as políticas locais e regionais, junto a todo o seu arcabouço normativo. Partindo do pressuposto da legalidade e de sua posterior funcionalidade, é que se pode dissertar e teorizar acerca do cumprimento da função social e ambiental da cidade e da propriedade, para concluir, por fim, se são realistas e efetivas as normas que delimitam o assunto e quais ainda seriam os desafios a serem enfrentados pelo governo local.

Para isso, utilizar-se-á do instrumento de comparação normativa nos moldes da Pirâmide de Kelsen, elencando de maneira hierárquica as leis nacionais e locais e analisando se estas últimas incorporam efetivamente as disposições mais abrangentes. Analisando tais fatores, será possível encontrar as possíveis dissociações e as desconformidades normativas existentes, podendo, assim, servir de base e parâmetro para o desenvolvimento de novos artifícios, sejam eles no campo legislativo ou executivo.

Em uma escala hierárquica temos, no Brasil, a Constituição Federal como o mais alto e poderoso conjunto de leis, a “última ratio” legal do país e Lei Fundamental. Nela estão delimitadas as bases para a política nacional urbana e agrícola, como já exposto anteriormente e o elenco dos direitos e garantias fundamentais. Concomitante a isso, no âmbito local, tem-se as famosas Leis Orgânicas, compreendidas como as “constituições” municipais, por serem as leis maiores de um município. Nelas estão dispostas leis específicas que versam a respeito da gestão municipal e de sua autonomia política.

Pérez Caldas (2012, p. 01) afirma que a partir da Constituição e do Estatuto das Cidades ocorreu a conversão do município em ente autônomo da federação, a atribuição da tutela ambiental à escala local, facultando-lhe o poder de legislar de forma suplementar sobre a política do meio ambiente e a sua integração na gestão das políticas públicas municipais (art.29 a 31).

A respeito da Regularização Fundiária, a Lei Orgânica reserva o § 3º do artigo 207 especificando que será competência do município estabelecer os critérios para regularização e urbanização de assentamentos ou loteamentos irregulares, e é no Plano Diretor municipal que a mesma ganha uma abordagem específica.

Partindo do pressuposto de que a Constituição e a Lei Orgânica do Município ditam, de maneira exemplar, os princípios basilares e o caminho pelo qual a política urbana deve seguir, movemo-nos ao meio da pirâmide hierárquica das normas, chegando ao arcabouço mestre do direito à cidade nacional, leia-se o Estatuto das Cidades, e do municipal, o Plano Diretor.

A importância do Estatuto das Cidades para o ordenamento jurídico brasileiro já foi exposta nesta exordial, sendo de uma grandeza ímpar para o desenvolvimento socioeconômico do país ao regulamentar todo o capítulo “Política Urbana” da Constituição. Neste estatuto estão dispostos os princípios basilares de execução de uma boa política urbana, dentre eles o da regularização fundiária, que tem primeira menção no artigo 2º, XIV.

É também nesse Estatuto que a ideia do Plano Diretor Municipal ganha vida e é exemplificado e instrumentalizado, o que analisando a partir da pirâmide hierárquica, confere o segundo nível decrescente aos dois arcabouços jurídicos, quando vistos do ponto de vista nacional e local. Através deste olhar, temos o Estatuto das Cidades como regulamentador da Constituição e norma inferior à sobredita, já na escala local temos o Plano Diretor como norma responsável pela política urbana abaixo da Lei Orgânica do Município.

O Plano Diretor barra-garcense institui diversos objetivos gerais da política urbana, como a promoção do desenvolvimento econômico local e a garantia do direito universal à moradia digna. Em seu artigo 8º a norma cita a reversão do processo de segregação socioespacial na cidade por meio de dois instrumentos importantíssimos, a oferta de áreas para produção habitacional e a regularização de áreas ocupadas pela população de baixa renda.

A lentidão administrativa do município é escancarada ao não seguir corretamente os dispositivos supracitados, pois a lei que instituiu o Plano Diretor de Barra do Garças é datada do ano de 2007, sem nunca ter sido revista e atualizada. A realidade da cidade é completamente diferente

da data da promulgação da lei, tendo em vista o exponencial crescimento populacional que saltou de 56.560 habitantes em 2010, para 69.210 habitantes em 2022 (IBGE, 2022).

Nesse meio tempo, as tentativas de execução dos instrumentos básicos de política urbana se mostraram insuficientes, ineficientes e embalados por um enredo muitas vezes absurdo. É o caso do Residencial Carvalho, uma obra de produção de casas sociais, que ficou paralisada por quase dez anos, sendo um forte exemplo do descaso governamental para com a população. A obra, que tem como objetivo servir de moradia digna a mais de 1.400 famílias barra-garcenses ficou parada desde 2009, ano de sua implementação pelo Governo Federal em parceria com o Governo do Estado e o Município, e até um tempo recente, corria o risco de ser totalmente demolida para que uma nova fase de reconstrução se iniciasse, tendo em vista a morosidade da construção.

Mais do que dinheiro público jogado fora, essa obra representa o problema urbanístico brasileiro como um todo. É notável a imensidão e a qualidade das normas que são legisladas e instituídas no âmbito do direito das cidades, no entanto, a sua implementação e execução é caótica e ineficaz em todos os sentidos.

Se a produção habitacional dirigida aos segmentos sociais de menor renda anda a pequenos passos na cidade, a regularização fundiária urbana se mostra ineficiente, apesar de institucionalizada e executada.

Ao analisar a pirâmide hierárquica das normas, chegamos, enfim, à sua base e ao cerne de todo este estudo. A regularização fundiária urbana possui uma lei nacional que a regulamenta estando na base da pirâmide e abaixo do Estatuto das Cidades e da Constituição Federal. A Lei n. 13.465 de 2017 instituiu normas gerais e procedimentos aplicáveis destinados a atender e incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A REURB, como instrumento legal, tem como objetivos a identificação dos núcleos urbanos informais, sua organização jurídica e social de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

O município de Barra do Garças também sancionou sua própria lei de REURB que está prevista na Lei n. 3.944 de 2018, poucos meses após a promulgação da nacional. Apesar de não ser

necessário editar uma lei específica para se realizar a regularização urbanística de uma área, conforme o artigo 18 § 2º da Lei 3.944, garantidor dessa flexibilidade, o município decidiu, ainda sim, legislar algo já legislado, com fim último de dispor sobre a regularização e dar outras providências, como vem explicitado no dispositivo do texto da lei local, no entanto pouca ou nenhuma mudança significativa pôde ser notada, sendo esta lei municipal dotada de uma tremenda irrelevância.

A regularização fundiária da cidade, mesmo possuindo um extenso programa normativo, que conta com a lei nacional e a municipal, ainda é ineficiente na promoção de seus objetivos básicos. Desde a década de 70, a realidade urbana brasileira perpassa sobre um dilema de produção de moradias, urbanização das áreas existentes e legalização da cidade tida como “informal”. Partindo dessa premissa é notável que os programas de regularização vão, ou deveriam ir, muito além de uma mera “legalização” das áreas e titulação de moradias, pois regular perpassaria através de uma reestruturação e uma consolidação das áreas precárias (CAMARGO, 2019, p. 09).

Ao analisar o seguinte ponto, poder-se-á refletir e concluir de forma lógica a respeito dos programas de regularização fundiária dos municípios. Até que ponto o REURB de Barra do Garças se preocupa com uma política de consolidação e reestruturação de áreas precárias, com vistas a legislar e implementar políticas públicas sobre esse assunto? Ou essa política se preocupa somente com a mera titulação? (CAMARGO, 2019).

No caso da cidade de Barra do Garças, desde a instituição nacional do REURB alguns programas de regularização de setores foram empreendidos pelo governo local. O bairro Vila Maria, abordado nesta exordial, ganhou no ano de 2022 a titulação de 230 moradias. Já o bairro Zeca Ribeiro já conta com mais de 80 residências regularizadas desde o ano de 2018. Maricato (2003, p. 163) afirma em sua obra que essa “regularização jurídica completa”, pode resultar na melhoria da condição de vida dos moradores, pois garante ao proprietário a estabilidade e a segurança da titulação, no entanto ela entende que apenas isso não é suficiente para a solução do problema habitacional nacional.

Essa insuficiência está ligada ao fato de que os programas de regularização não promovem uma política preventiva curativa para a solução do problema urbano brasileiro, pois a informalidade

ainda se perpetua com a adoção de programas de titulação, sendo uma espécie de incentivador de novas ocupações irregulares para assim, futuramente, também serem titulados (VANIN e HERMANY apud CARMARGO 2019, p. 10). Em síntese, a mera titulação não acaba com a informalidade, não urbaniza os bairros irregulares, não concede os direitos à cidade plenos, como a promoção de serviços públicos, e tampouco desincentiva novas ocupações irregulares. É um verdadeiro “tapar o sol com a peneira” (CAMARGO, 2019).

Numa realidade de riqueza normativa, com extensos arcabouços jurídicos e legislações complexas, a regularização fundiária em Barra do Garças pode restar fragilizada no que tange aos aspectos da efetividade e prevenção, pois não reestrutura ou reurbaniza determinadas áreas, emitindo em seus paulatinos programas, meros títulos que apenas dão a sensação de direito à moradia e à cidade garantidos, num cenário de crescente pobreza e vulnerabilidade socioambiental.

Diante de todos os pontos expostos anteriormente e partindo do pressuposto de que somente o instrumento REURB é insuficiente para a garantia do real direito à cidade, do acesso aos serviços públicos e do cumprimento da função social da propriedade, faz-se necessário a introdução de um novo instrumento legal de regulação, que é mencionado no Plano Diretor Municipal, no entanto não é ainda institucionalizado. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), neste contexto, também servem de instrumento urbanizador, mas num sentido coletivo, pensando na organização de áreas e não na individualização das propriedades.

A ZEIS deve ser aplicada pelos Municípios para atender a dois objetivos da política habitacional. O primeiro diz respeito a atender às diretrizes da política urbana, prevista no inciso XIV e XV do Estatuto da Cidade, da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e da simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias. O segundo objetivo refere-se à ampliação da oferta de moradia adequada para a população de baixa renda, em regiões da cidade, dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, ao determinar o uso de áreas urbanas não utilizadas, não edificadas e subutilizadas para a execução de projetos de habitação de interesse social. (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 363)

A atuação das ZEIS difere do modelo tradicional de estruturação e regulação, pois ela pressupõe um estudo prévio e a adoção de um “plano de urbanização”, onde as estratégias de regularização seriam montadas integrando tanto a ordem urbanística e de oferta de serviços públicos, quanto a ordem individual das propriedades que no momento se encontrariam irregulares (FERNANDES, 2006, p. 53).

O estabelecimento das ZEIS traria aos processos de regularização fundiária a possibilidade de consolidar a permanência das pessoas nas regiões irregulares, assim como de integrar estes processos ao planejamento e controle do uso do solo por meio de ações preventivas e à regularização urbanística, por meio de ações corretivas. (MIRANDA e MORAES, 2007, P. 428).

Adotar essa maneira de regularizar é dar atenção específica a determinadas áreas da cidade, levando em conta o seu meio ambiente, seus índices de empregabilidade, criminalidade, IDH, adequando um plano de urbanização próprio que realmente atenda aos interesses daquela sociedade. Instituir as ZEIS não perpassa somente pela sua mera menção em textos normativos, como visto no Plano Diretor barra-garcense, que reserva o capítulo três do Ordenamento Territorial, para somente citar e explicar o sentido dessas zonas, mas sim perpassa pela instituição de leis especiais em cada área demarcada.

Ao se encarar as ZEIS como um instrumento mais avançado e uma possibilidade complementadora de regulação pode-se entender a complexidade da sobredita pauta e o quanto a adição de novos e diversos instrumentos reguladores são importantes. Mais do que somente regular, mas sim associar ações de melhoria da infraestrutura existente, de oferecimento de serviços públicos.

Regularizar não é somente titular, sendo está apenas uma das três visões que circundam o assunto. Regularizar é dar valor jurídico àquela área, é dar valor econômico e social e, por fim, levar a cidade legal aos que margeiam a irregularidade. Para Fernandes (FERNANDES apud PAGANI, ALVES, CORDEIRO, 2016, p. 187), um programa de regularização bem-sucedido é aquele que incorpora e integraliza a ação governamental, adotando diversas medidas em diferentes graus de especificidade.

Considerações finais

Partindo do pressuposto de que o atual modelo de regularização fundiária urbana é falho e insuficiente e que se faz necessário a implementação de novas e específicas políticas de planejamentos, objetivou-se demonstrar de maneira dedutiva a falta de concordância entre as inovações legislativas e a execução por parte dos governos locais.

Percebe-se que existem inúmeros mecanismos de enfrentamento dos problemas urbanos que já são positivados, mas que, muitas vezes são sobrepostos pela edição de outras normas legais que não complementam nem representam avanço, como é o caso da Lei n. 3.944/2018, formulada no município de Barra do Garças/MT

As ZEIS, por exemplo, enquadram-se perfeitamente num tipo de instrumento de política urbana e habitacional pois além de regularizar, atua de maneira individualizada adequando-se às especificidades dos locais em que é implantada. Por isso, se faz necessário discutir e adotar políticas de planejamento que verdadeiramente representem mudança no plano urbano e não sirvam apenas como um conjunto de regras não colocado em prática.

Legalizar juridicamente as áreas ocupadas de maneira irregular é promover a segurança da posse e o direito à propriedade dos habitantes, ao passo que, regularizar urbanamente é garantir o acesso aos serviços públicos e ao corpo social que compõe o direito à cidade.

Referências

- AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia Becalli. **Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana**. A Nova Agenda Urbana e o Brasil. Brasília, IPEA, 2018.
- BORGES, Fernanda Salgueiro. **A cidade sustentável e o direito à moradia digna no Estado de Direito Socioambiental**. In: VI Encontro Nacional da Anppas, Belém, Pará, 2012.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 21 de jul. 2024.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 102, de 02 de janeiro de 2007**. Institui o Plano Diretor Participativo do município de Barra do Garças e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.barradogarcas.mt.leg.br/leis/plano-diretor/lei-102-plano-diretor.pdf/view>>. Acesso em 21 de jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho 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>. Acesso em 21 de jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 3.944, de 21 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre a regularização fundiária urbana e dá outras providências no município de Barra do Garças-MT.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...] Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 12 jun. 2024.

CALDAS, Nisimar Martinez Perez. **Função Social e Ambiental da Propriedade e Direito à Cidade:** conceitos que estabelecem novas perspectivas para o planejamento e gestão do território informal. In: VI Encontro Nacional da Anppas, Belém, Pará, 2012.

CAMARGO, Gabriel de Queiroz de. **Direito Urbanístico, Zeis e a Reurb.** Seminário Internacional “O Direito como Liberdade - 30 anos de O Direito Achado na Rua”, 2019. Disponível em: <<https://direitoachadonarua.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/07/gt-7-gabriel-camargo.pdf>>. Acesso em: 21 de jul. 2024.

CUNHA, José Marcos Pinto da. **Dinâmica migratória e o processo de ocupação do Centro-Oeste brasileiro: o caso de Mato Grosso.** Revista Brasileira de Estudos de População, v. 23, 2006, p. 87-107.

FERNANDES, Edésio. **Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições.** Oculum Ensaios, n. 6, 2006, p. 48-57.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina.** Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2022.** Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/13FL-MVsULmFMjkQb1nQsYzO2JVhLQvwz/view>>. Acesso em 21 de jul. 2024

IBGE. **Censo demográfico 2022.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/barra-dogarcas/panorama>>. Acesso em: 21 de jul. 2024

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade.** v. 17, n. 48, São Paulo, 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/LJf4kyjgfBw9PyLxBxbNRbf/?lang=pt>>. Acesso em: 21 de jul. 2024

ONU. **Estado de las Ciudades de América. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.** Disponível em: <<https://unhabitat.org/sites/default/files/download->>

manager-files/Estado%20de%20las%20Ciudades%20de%20Am%C3%A9rica.pdf>. Acesso em: 05 de jun. 2024.

PAGANI, Eliane Barbosa Santos; ALVES, Jolinda de Moraes; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. **Política de regularização fundiária urbana de interesse social em Londrina, Paraná**. Revista Katálysis, v. 19, 2016, p. 184-193.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS. **Regulariza Barra: Em 2024, mais de 2.200 imóveis devem ser regularizados em Barra do Garças**. Disponível em: <<https://www.barradogarcas.mt.gov.br/Imprensa/Noticias/-regulariza-barra-em-2024-mais-de-2200-imoveis-devem-ser-regularizados-em-barra-do-garcas-4329/>>. Acesso em: 21 de jul. 2024

REZENDE, Greyce Bernardes de Mello; ARAÚJO, Sérgio Murilo dos Santos; FERREIRA, Catyelle Maria de Arruda. **Vulnerabilidade ambiental quanto ao risco geomorfológico na cidade de Barra do Garças-MT**. Anais do Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental e Sustentabilidade. vol. 4, Congestas, 2016.

RIBEIRO, Hidelberto de Sousa. **O migrante e a cidade: dilemas e conflitos**. Araraquara: Wunderlich, 2001.

ROLNIK, Raquel. **Nosso grande problema não é o déficit de moradia, mas sim o déficit de cidade**. Sul21, 20 jun. 2016. Disponível em: <https://sul21.com.br/entrevistasz_areazero/2016/06/nosso-grande-problema-nao-e-o-deficit-de-moradia-mas-sim-o-deficit-de-cidade/> Acesso em: 04 de jun. 2024

SCAVONI JUNIOR, Luiz Antônio. **Direito Imobiliário: Teoria e Prática**. ed. 16. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MIRANDA, Lívia; MORAES, Demóstenes. **O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo**. Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: IPPUR, 2007.

JÚNIOR, Nelson Saule. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Editora SA Fabris, 2004.