

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA (UNIALFA)  
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ANDRÉ RIBEIRO DE OLIVEIRA

**DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE SÃO  
SIMÃO (GO): ANÁLISE DA OCUPAÇÃO URBANA NO BAIRRO NOVA ERA.**

GOIÂNIA – GO

2020

ANDRÉ RIBEIRO DE OLIVEIRA

**DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE SÃO  
SIMÃO (GO): ANÁLISE DA OCUPAÇÃO URBANA NO BAIRRO NOVA ERA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre, sob a orientação da Professora Dr<sup>a</sup>. Cintia Neves Godoi.

Linha de pesquisa: Políticas públicas e desenvolvimento regional.

GOIÂNIA– GO

2020

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

O48d

Oliveira, André Ribeiro de

Desafios da regularização fundiária no município de São Simão (GO): análise da ocupação urbana no bairro Nova Era / André Ribeiro de Oliveira. – 2020.

150 f. : il.

Orientadora: Prof. Dr<sup>a</sup>. Cintia Neves Godoi.

Dissertação (mestrado) – Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) - Mestrado em Desenvolvimento Regional – Goiânia, 2020.

1. Ocupação irregular do solo urbano. 2. Planejamento urbano. 3. Regularização fundiária urbana. I. Oliveira, André Ribeiro de. II. UNIALFA – Centro Universitário Alves Faria. III. Título.

**CDU: 332.14(817.3)**

ANDRE RIBEIRO DE OLIVEIRA

**DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE SÃO  
SIMÃO (GO): ANÁLISE DA OCUPAÇÃO URBANA NO BAIRRO NOVA ERA.**

**BANCA EXAMINADORA:**

---

CINTIA NEVES GODOI

Professora Orientadora

---

BENTO ALVES DA COSTA FILHO

Professor Leitor

---

EDSON JOSÉ DE SOUZA JÚNIOR

Professor Leitor

*Dedico este trabalho à minha família,*

Agradeço a Deus por cada dia de vida.

Também, agradeço a FAPEG por ter acreditado e investido neste estudo.

Devo um agradecimento especial à minha orientadora pelo apoio e compreensão, permitindo a conclusão com sucesso e apresentou novos caminhos para enfrentar o problema, com construção de um arcabouço teórico que enriqueceu sobremaneira as análises realizadas.

Agradeço igualmente a todos os professores do Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional, bem como a Juliene Aleide Alves, cumprimentando-a em nome de todos os colaboradores técnico-administrativo do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA).

Agradecendo em nome de Denise, minha companheira e eterna incentivadora, e dos colegas Ana Izabel, Elisângela, Jhonatan, Kairo, Leandro, Natália, Rosenir e Vinício. Agradeço, também, a todos aqueles que participaram direta e indiretamente de todas as fases deste trabalho.

Por fim, agradeço aos colegas do programa, pela oportunidade de compartilhar os momentos de aprendizado, angústia e de engrandecimento pessoal.

## RESUMO

A ocupação irregular do solo urbano é um fenômeno apresentado em grande parte das cidades brasileiras, não mais se restringindo aos grandes centros urbanos. Consiste no preenchimento do espaço urbano à margem dos marcos regulatórios, com inobservância de padrões mínimos de infraestrutura básica, dentre outros problemas. 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. E a regularização fundiária pode se apresentar como um instrumento efetivo no enfrentamento desta problemática. Consiste em um conjunto de medidas jurídico-registras, urbanísticas, sociais e ambientais, tendentes a solucionar este problema. A pesquisa teve como objetivo geral investigar a ocupação irregular do solo urbano e o processo de regularização fundiária urbana porventura existente no município de São Simão (GO), tendo em vista sua peculiar ocupação, com foco no bairro Nova Era. São Simão-GO se trata de uma “cidade nova”, planejada e construída na década de 1970, após a inundação da “antiga cidade” para a construção de uma usina hidrelétrica pelas Centrais Energéticas de Minas Gerais (CEMIG). Contava com equipamentos públicos modernos, bairros e casas construídas para que nela habitasse uma população cinco vezes superior à que se estimava viver na cidade inundada. Contudo, hoje, década de 2020, depara-se com uma cidade de aproximadamente dezoito mil habitantes que contém os mesmos problemas habitacionais e de ocupações irregulares dos solos urbanos que assolam as demais cidades brasileiras que tiveram um processo de urbanização diverso e não contaram com o planejamento e infraestrutura aqui encontrados. Objetivando enfrentar a problemática da ocupação irregular do solo urbano com mais clareza e atento às especificidades locais, estudos mais recentes apontam a importância da modelagem da informação para se aplicar medidas de regularização fundiária, com a coleta pormenorizada de dados, a fim de atender as peculiaridades de cada ocupação informal, bem como de seus moradores. A análise pormenorizada de dados acerca das áreas ocupadas e de seus moradores acaba colocando em xeque ideias pré-concebidas de que as ocupações irregulares tratam tão somente de um problema de omissão causada pela ineficiência da atuação estatal, e que atingem somente a população de baixa renda. Portanto, propõe-se estudar a real situação destas ocupações, bem como das ações de regularização fundiária porventura existentes a fim de traçar um diagnóstico e propor planos e ações para o enfrentamento da questão.

Palavras-chave: Ocupação irregular do solo urbano. Planejamento urbano. Regularização fundiária urbana. Função social da propriedade. Direito à moradia digna. Bairro Nova Era em São Simão (GO).

## ABSTRACT

Irregular occupation of the urban land is a phenomenon seen in most of Brazilian cities, no longer restrained to urban centers. It means filling of the urban space on the margins of regulatory frameworks, not looking at the minimum standard of infrastructure, or other problems. This is not just about an urbanistic problem, this affect human rights, like dignity, like right to a house, like the social function of propriety , and the efficiency of public administration. The regularization of the urban land consists in a group of legal-registry, urbanistic, social, and environment measures, tending to solve this problem. The goal's research is investigate the irregular occupation of the urban land and the process of urban land regularization of "São Simão (GO)", emphasizing its peculiar occupation. It is a new city, planned and built back in 1970s, after the inundation of the old city, due to construction of a hydroelectric plant by "Centrais Energéticas de Minas Gerais (CEMIG)". Counted on public and modern equipment, houses and neighborhood, to shelter five times more people that used to live in the old city. However, now in 20s, a city whit approximately eighteen thousand inhabitants, contains the same occupation issues that is present in others Brazilian cities, which had a diverse process of urbanization, and did not count with the planning nor infrastructure that São Simão did. In order to face the problem of the irregular occupation of the urban land, recent studies show the importance of the information to apply land regularization measures. The detailed analysis of data beyond occupied areas e its inhabitants go against the idea that irregular occupation is only a problem of omission caused by inefficiency of the state, affecting the poorest. Therefore, it is necessary to study the real situation of the irregular occupation, the existing actions of land regularization, to be able to make a diagnosis and propose plans and actions to solve the question.

Keywords: Irregular occupation of urban land. Urban planning. Urban land regularization. Social function of property. Right to decent housing. "Nova Era in São Simão (GO)".



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGEHAB	Agência Goiana de Habitação
AEIS	Área Especial de Interesse Social
APP	Área de Preservação Permanente
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CC	Código Civil
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
ConCidades	Conselho das Cidades
COVID-19	Coronavirus
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CJF	Conselho da Justiça Federal
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
DL	Decreto-Lei
EC	Emenda Constitucional
ECid	Estatuto das Cidades
DF	Distrito Federal
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional pela Reforma Urbana
GO	Estado de Goiás
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
ITBI	Imposto sobre Transferência de Bens Imóveis
ITU	Imposto Territorial Urbano
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRP	Lei de Registros Públicos

MC	Ministério das Cidades
MP	Medida Provisória
MPE	Ministério Público Estadual
ONU	Organização das Nações Unidas
PAT	Programa Cidade pra Gente – São Simão-GO
PDM	Plano Diretor Municipal
PDU	Plano Diretor Urbano
PE	Estado de Pernambuco
PGE	Plano Geral Específico
PEM	Plano Estratégico Municipal
PIB	Produto Interno Bruto
PIB per capita	Produto Interno Bruto per capita
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDR	Plano Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA	Plano Plurianual
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-I	Regularização Fundiária Urbana Inominada
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SIS	Síntese de Indicadores Sociais
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNIALFA	Centro Universitário Alves Faria
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1. PLANEJAMENTO URBANO: NORMAS E DESAFIOS .....	19
1.1. Planejamento .....	20
1.1.1 Conceito e técnica.....	20
1.2. Urbanização no Brasil .....	22
1.3. Planejamento urbano e plano diretor .....	25
1.4. Políticas públicas .....	28
1.4.1-Processos de formulação das políticas públicas e suas fases .....	28
1.5. Políticas públicas urbanísticas .....	31
1.6. Dos planos de regularização fundiária .....	32
1.7. Gestão democrática da cidade, dimensão social da regularização fundiária e os conselhos .....	36
CAPÍTULO 2. OS PROBLEMAS DA OCUPAÇÃO IRREGULAR DO ESPAÇO URBANO E OS INSTRUMENTOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA .....	39
2.1. Conceito e histórico de ocupação irregular do espaço urbano .....	39
2.2. Aglomerados subnormais .....	40
2.2.1- Os aglomerados subnormais no Brasil e no Estado de Goiás .....	42
2.3. A importância da coleta pormenorizada de dados.....	44
2.4. O princípio da função social da propriedade e o direito à moradia digna.....	49
2.4.1. Princípio da função social da propriedade.....	50
2.4.2- Direito social à moradia .....	52
2.5- Regularização fundiária urbana - REURB.....	55
2.5.1. Regularização Fundiária Urbana e Lei n. 13.465/2017.....	57
CAPÍTULO 3. METODOLOGIA .....	63
3.1. Estrutura geral da dissertação .....	68

CAPÍTULO 4. SÃO SIMÃO: HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO, CASO DO BAIRRO NOVA ERA E DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	70
4.1. Histórico sobre São Simão e a ocupação do espaço urbano.....	73
4.2. Diagnóstico das ocupações irregulares e das ações de regularização fundiária.....	76
4.2.1- Dos atos normativos relativos à ocupação urbana e regularização fundiária.....	82
4.2.2. Do processo de REURB do bairro Nova Era .....	88
4.3. Proposições.....	100
4.3.1. Mapeamento das ocupações irregulares e posterior detalhamento de dados a elas pertinentes.....	100
4.3.2. Do Conselho da Comunidade .....	102
4.3.3. Ações de regularização fundiária: programas do governo federal .....	105
CONCLUSÃO.....	109
REFERÊNCIAS .....	114
BRASIL. Constituição (1988). <b>Constituição da República Federativa do Brasil.</b> Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm</a> . Acessado em 18/03/2018.....	115
ANEXOS .....	128
APÊNDICE .....	129

## **FIGURAS**

- Figura 1 - Modelo de cobertura aerofotogramétrica – p. 46
- Figura 2. Modelo de levantamento aerofotogramétrico – p. 47
- Figura3 – Garimpo e Lavoura Comunitária – p. 77
- Figura 4 – Ocupações irregulares – p. 78
- Figura 5 – Garimpo, em 05/04/2020 – p. 80
- Figura 6 – Garimpo e lavoura comunitária, em 08/02/2013 – p. 81
- Figura 7 - Garimpo e lavoura comunitária, em 29/03/2017 – p. 81
- Figura 8 –Nova Era, em 12/10/2012 – p. 89
- Figura 9 - Nova Era, em 21/04/2016 – p. 89
- Figura 10 – Nova Era, em 25/07/2017 - após aprovação o loteamento– p. 90
- Figura 11 – Nova Era, em 03/02/2018– p. 91
- Figura 12 – Visão panorâmica do Bairro Nova Era, em 30/05/2020– p. 92
- Figura 13 – Imagem aproximada - Nova Era, em 30/05/2020– p. 92
- Figura 14 –Nova Era, em 30/05/2020– rua com pequena erosão– p. 93
- Figura 15 –Nova Era, em 30/05/2020– p. 93
- Figura 16 –Nova Era, em 30/05/2020– p. 93
- Figura 17 – Nova Era, em 30/05/2020 - panorâmica – lotes apenas cercados– p. 97
- Figura 18 – Nova Era, em 30/05/2020 –apenas murados ou só com fundações– p. 97
- Figura 19 – Nova Era, em 30/05/2020 – construções abandonadas– p. 97
- Figura 20 – Nova Era, em 30/05/2020 –imóvel utilizado como chácara– p. 98
- Figura 21 – Nova Era, em 30/05/2020 –imóvel utilizado como chácara– p. 98

## **GRÁFICOS**

- Gráfico 1 – aglomerados subnormais em algumas cidades goianas – p. 37

## **MAPA**

- Mapa 1 – Localização de São Simão-GO – p. 70

## **TABELAS**

- Tabela 1 – aspectos jurídicos da política pública – p. 30
- Tabela 2 - Situação fundiária regiões noroeste, norte e meia ponte de Goiânia – p. 43
- Tabela 3 – informações da pesquisa – p. 67
- Tabela 4 - São Simão em números: Educação – p. 71
- Tabela 5 - Índices em São Simão e outros Municípios – p. 72

## INTRODUÇÃO

Após a promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), que se deu em 05 de outubro de 1988 (Brasil, 1988), o Estado brasileiro assumiu uma série de deveres referentes à função social da propriedade e das cidades<sup>1</sup>. Estes fundamentam a criação de políticas públicas que devem primar pela eficiência<sup>2</sup> da administração pública e, de forma célere, desburocratizada e qualificada, promover regularização fundiária, encarada esta como um conjunto de medidas jurídico-registrais, ambientais, sociais e urbanísticas tendentes a combater o problema da ocupação irregular do espaço urbano.

Portanto, tais direitos aliados a outros direitos sociais como o direito à moradia<sup>3</sup>, implementado pela Emenda Constitucional (EC) n. 26, de 14 de fevereiro de 2000 (BRASIL, 2000), são fatores impositivos para que o poder público seja um dos principais autores do processo de regularização fundiária urbana e que detém instrumentos jurídicos para conclamar a população a atuar como imprescindível autor neste processo.

Porém, ainda hoje se depara com a problemática da ocupação irregular do solo urbano, que pode ser definida como uma forma de utilização de áreas para fins diversos que contrariam as leis urbanísticas, ambientais, de propriedade e o planejamento das cidades. O processo está associado tanto à população com menores condições econômicas e que não conseguem ter acesso ao mercado imobiliário, quanto à parte da população com padrão de vida mais elevado que constitui loteamentos de condomínios de alto padrão fora dos cadastros oficiais urbanos (BLANCO, 2018).

As ocupações irregulares são constituídas pelos denominados “aglomerados subnormais”, consistentes em áreas dotadas de um padrão urbanístico irregular, carência

---

<sup>1</sup> CF/88. Art. 5º (...)XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

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

<sup>2</sup> Carvalho Filho (2015, p. 31) define o princípio da eficiência de seu núcleo como “a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.”

<sup>3</sup> Para Zanette (2014), falar em direito social à moradia é o mesmo que se falar em habitação condigna que, por sua vez, se trata de garantir: segurança legal da posse; disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura; custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização, adequação cultural, a fim de que a pessoa possa gozar de lazer, tranquilidade e condições para viver sozinho ou no seio familiar.

de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas às ocupações (IBGE, 2010), comprometendo, assim, a garantia de habitação e de condições dignas de vida para aquela população ali residente. Estas foram conceituadas e estudadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no censo do ano de 2010, cujos dados obtidos revelaram que mais de três milhões de domicílios brasileiros se situavam em aglomerados subnormais, abrangendo um número superior a onze milhões de habitantes.

Esta é a problemática enfrentada por este trabalho, o qual estudou o planejamento e ações de regularização fundiária como soluções mais plausíveis para que fossem aplicadas pelo poder público e pelas comunidades locais.

A cidade de São Simão-GO foi escolhida como local para estudo de caso devido a sua peculiar ocupação, haja vista se tratar de uma cidade planejada, construída a partir da necessidade das Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG) em inundar a cidade antiga com o reservatório-base para a construção de uma usina hidrelétrica na década de 1970.

A estrutura moderna da época tornava a cidade apta a acomodar com dignidade uma população de até 10.000 habitantes, sendo que até então eles contavam cerca de 2.100. A infraestrutura construída foi um marco, tanto pelo tamanho e capacidade de atendimento do Hospital Municipal e demais prédios públicos, quanto pela capacidade do aeroporto construído, haja vista a cidade se situar entre divisa de estados e ser, à época, estratégica ao então governo militar (FLORIANO, 2002).

Todavia, a cidade chegou na década de 2020 com aproximadamente 18.000 habitantes e graves problemas de ocupação irregular do solo urbano, sem um mapa de ocupações irregulares, nem informações precisas sobre a real situação da população que ocupa tais áreas.

Dados divulgados pelo IBGE no ano de 2019 apontam que 68,2% da população urbana brasileira se concentra nas cidades com até 20.000 habitantes (IBGE, 2019). Ainda no ano de 2006, Alfonsim e Fernandes (2006, p. 16) apontaram que 40% das cidades brasileiras com menos de 20 mil habitantes possuem “loteamentos clandestinos”, tendo estes afirmado que tal situação não se tratava de “um mero sintoma de um modelo de urbanização ou de desenvolvimento, mas do próprio modelo”.

Assim, o processo de regularização fundiária urbana<sup>4</sup> apresentou-se como necessário, visando “concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no

---

<sup>4</sup>Processo social-jurídico-econômico de transformação, mediante a intervenção do Poder Público na propriedade privada ou pública em decorrência de evidente interesse social, a fim de legalizar a

uso do solo”<sup>5</sup>, tendo como escopo a garantia à função social da propriedade e à habitação condigna.

Assim, esta dissertação integrou a linha de pesquisa Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) e foi norteada para resposta aos seguintes problemas:

- o processo de urbanização do Município de São Simão (GO) experimentado após a construção da nova cidade realizou os princípios da moradia digna e da função social da propriedade? Qual foi a repercussão sobre o bairro Nova Era?

- A regularização fundiária, planejamento urbano e a produção pormenorizada de dados se apresentariam como instrumentos hábeis a solucionar tal problema?

O objetivo geral é investigar o processo de regularização fundiária urbana no município de São Simão (GO), mais especificamente o caso da ocupação do Bairro Nova Era. Como objetivos específicos desta pesquisa, busca-se:

a) Analisar o processo de urbanização e os esforços para instrumentalizar e apoiar uma ocupação com planejamento, gestão e normas;

b) Mapear e diagnosticar os problemas da urbanização, especialmente as ocupações irregulares e, avaliar os processos e instrumentos que podem apoiar regularização fundiária;

c) Identificar causas e o surgimento das ocupações irregulares e os processos e esforços de regularização fundiária em andamento no Município de São Simão, bem como propor algumas soluções.

Segundo Mendonça (2008), a pesquisa pode ser classificada considerando-se sua finalidade (básica ou aplicada), objetivos (exploratória, descritiva, explicativa), abordagem do problema (qualitativa, quantitativa e qualitativa-quantitativa), método (histórico, indutivo, dedutivo, dedutivo-hipotético e dialético) e procedimentos técnicos adotados (bibliográfica, documental, experimental, estudo de caso, levantamento de campo), conforme será explanado oportunamente.

---

permanência de possuidores em áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, de forma a promover o direito social à moradia, a função social da propriedade e da cidade” (LAMANA PAIVA, 2018)

<sup>5</sup> A eficiente ocupação do solo constitui objetivo de regularização fundiária constante do art. 10, IX, da Lei 13.465/2017 e deve ser norteada pelos atributos do princípio da eficiência administrativa, quais sejam: eficácia, produtividade, economicidade, qualidade, celeridade e presteza, continuidade e desburocratização (BATISTA JÚNIOR, 2004)



Neste sentido, o presente estudo tem a finalidade aplicada; o objetivo é descritivo exploratório; a abordagem do problema é qualitativa; o método é preponderantemente dedutivo e comparado; e a técnica de pesquisa é bibliográfica e de Campo (coleta de dados objetivos).

Para efeito de exposição, a presente dissertação foi organizada em quatro seções, sendo as duas primeiras destinadas a referencial teórico e alicerçadas em pesquisa bibliográfica de diversos autores, dos quais os principais se encontram acima referenciados.

No primeiro capítulo denominado “planejamento urbano”, o artigo 174 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) foi citado para destacar que se necessita de um Estado regulador, para se garantir estado democrático de direito, e que o planejamento se apresenta como instrumento imprescindível a atuação estatal, “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Na sequência foi traçado um breve esboço sobre a urbanização do Brasil, sob o ponto de vista dos marcos regulatórios, com destaque para a Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979), Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) e a Lei n. 10.257 (BRASIL, 2001), denominada Estatuto das Cidades, e Lei n. 11.977 (BRASIL, 2009), também chamada de Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Após esses marcos ganhou força a gestão democrática da cidade com destaque para o plano diretor e a necessidade do planejamento urbano.

No segundo capítulo, buscou-se entender melhor o que de fato significa ocupação irregular do espaço urbano, a definição de aglomerados subnormais, bem como foi traçado um breve relato histórico sobre a questão e dados o mais atuais possíveis sobre a existência e/ou intensidade destas ocupações no Brasil e no Estado de Goiás.

Após, foi feita a interseção do tema ao instituto da regularização fundiária urbana, como ferramenta hábil a tratar destas ocupações não sob o ponto de vista da titulação como único fim, mas sob as dimensões sociais, jurídico-registrais, urbanísticas e ambientais, a fim de buscar garantir aos ocupantes destas áreas a garantia de aplicação da função social da propriedade e do direito à moradia digna. Isto, sem se deixar de observar os mandamentos do princípio da eficiência da administração pública e seus atributos.

O terceiro capítulo cuidou da Metodologia e apresentação da técnica e da forma norteadoras da pesquisa.

Tendo em vista que o objeto de estudo foi a ocupação irregular do solo urbano e a regularização fundiária urbana no Município de São Simão (GO), o quarto capítulo abordou as nuances da constituição histórica da ocupação do referido espaço urbano, devido à peculiaridade advinda da inundação de uma cidade antiga e construção de uma nova, com relocação de todos os seus moradores, inclusive daqueles que residiam na zona rural.

Em seguida, foi abordado o modo como ocorreram as ocupações irregulares de outros bairros, inclusive no bairro “Nova Era”, momento em que se analisou o processo de regularização fundiária urbana deste bairro. Após, retomou-se a questão metodológica, tendo sido analisados os dados estatísticos dos assentamentos urbanos no município de São Simão (GO), caso existissem, mais especificamente do Bairro Nova Era, comparando-os com casos do Estado de Goiás e do Brasil, sob um ponto de vista geral.

Aqui se analisou as narrativas institucionais e as mediações possíveis entre estas, os dados estatísticos, a partir de dados documentais colhidos junto a Secretaria de Habitação e fotos e imagens de satélites extraídas diretamente do bairro Nova Era.

Por fim, foi esboçado um diagnóstico e proposituras para tratar ou iniciar o tratamento do problema.

## CAPÍTULO 1. PLANEJAMENTO URBANO

Um dos pilares de um Estado Democrático de Direito é uma Constituição que prime pela união indissolúvel de suas unidades federativas e que tenha como fundamentos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e o pluralismo político. Nessa esteira é que foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, a qual já tratou destes temas logo em seu artigo 1º (BRASIL, 1988).

Partindo destas premissas, o desenvolvimento regional é elemento fundamental, sobretudo, a fim de se atingir um dos objetivos precípuos da República brasileira que é a redução das desigualdades regionais.

Do art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil se verifica que “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988)

A soberania, também expressa no art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), garante ao Estado se organizar livremente e impor dentro de seu território a universalidade de suas decisões, visando o bem comum. Isto lhe garante intervenções nas inúmeras relações entre particulares, a fim de, na ordem interna, garantir a 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.

Uma das formas de intervenção do Estado nas relações privadas é a intervenção no domínio econômico, a qual pode ser constatada na Constituição da República Federativa do Brasil, em seu Art. 170, e objetiva “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; (...) VII - redução das desigualdades regionais e sociais; (BRASIL, 1988).

O Estado não pode se apresentar como um mero observador, mas sim um efetivo participante e fiscal do comportamento econômico dos particulares, de modo 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).

Ressalta-se que a atividade interventiva estatal não o exime de obedecer aos direitos e garantias individuais. Pelo contrário, o Estado regulador seria “aquele que,

através de regime interventivo, se incumbe de estabelecer as regras disciplinadoras da ordem econômica com o objetivo de ajustá-la aos ditames da justiça social” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 915).

Sob essa ótica e ciente do dever do Estado em garantir moradia digna insculpido no art. 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>6</sup>, e a função social da propriedade, este trabalho passa a estudar um dos principais instrumentos de um Estado Regulador, que é o planejamento, a fim de dar especial enfoque ao relevante papel deste para a realização de regularização fundiária.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é um exemplo de ação de Estado que envolve, necessariamente, planejamento, e é parte indissociável da estratégia de desenvolvimento do país e expressão da prioridade que é dada ao tema na agenda nacional de desenvolvimento (BRASIL, 2019). Conforme já dito, a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) determina a redução das desigualdades regionais como um dos eixos da estratégia de desenvolvimento nacional, fato esse que se consolida nas diretrizes do Plano Plurianual (PPA 2016/2019) - Lei n. 13.249/2016 (BRASIL, 2016).

Portanto, para que se desenvolva o estudo proposto, propõe-se iniciar por uma rápida explanação sobre planejamento para, em seguida, já se tratar de urbanização no Brasil e planejamento urbano.

## **1.1. Planejamento**

### **1.1.1 Conceito e técnica**

Um dos mandamentos fundamentais do Estado regulador está inserto no artigo 174 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), *in verbis*:

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.

Como se vê, o planejamento é imprescindível a fim de que o Estado intervenha na Economia e alcance os valores clamados pela Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), sobretudo, o bem-estar social.

Oliveira (2006, p. 284) aponta que em se tratando do plano de atuação do Estado, ou seja, para as políticas públicas, o planejamento passa a ser “um processo

---

<sup>6</sup> 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.

acoplado à qualidade das interações entre os diversos atores”, na medida em que as interações entre os agentes passam a ser constantes e complexas.

Concluindo o raciocínio, Oliveira (2006, p. 284) define o planejamento como:

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.

Partindo-se para uma conceituação de planejamento, voltado à atuação estatal, como bem assevera Silva (2006, p. 260), planejamento "é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos" (*apud* CARVALHO FILHO, 2015, p. 916).

Para Adri (2010, p. 161):

A função de planejar, por sua vez, relativa à atividade econômica, pressupõe uma ação estatal de provisão, de projeção, de diretriz, de fixação de metas e de busca de finalidades referentes às relações de produção, comercialização, distribuição e consumo dos bens e serviços.

De fato, para o texto constitucional, 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.

Entretanto, há de se ressaltar que este processo é contínuo e dinâmico, pois uma vez que a estratégia planejada seja implementada, frequentemente irá requerer modificações à medida que as condições ambientais ou organizacionais se modificam. Em razão disso, ajustes quase sempre são necessários, o que ocorre em decorrência do monitoramento e avaliação. As simulações sobre cenários possíveis tornam-se importantes na medida em que podem minimizar a quantidade e importância dos ajustes (CARVALHO, 2011).

Como um processo sistemático e estruturado de antecipação de futuros, a técnica de cenários tem sido utilizada, crescentemente, no planejamento estratégico regional, procurando descrever as possibilidades de desenvolvimento futuro da Região e apoiando a delimitação dos processos externos que podem representar oportunidades e ameaças, diante das quais são formuladas as estratégias (BUARQUE, 2003).

Feito um esboço ainda que superficial sobre planejamento e a técnica de cenários, a fim de que os executores tracem metas, desenvolvam situações e passem a executar os planos diante das possibilidades e expectativas da macro ou micro região em

que se atua, importante tratar da questão da urbanização no Brasil e, então, falar-se em planejamento urbano e plano diretor, os quais se relacionam diretamente com o problema objeto deste estudo, que é a ocupação irregular do solo urbano.

## **1.2. Urbanização no Brasil**

O Brasil, como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX. Segundo Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1940 a população urbana era de 31,24% do total, já tendo superado o dobro em 1980, com 67,59%. Já no ano de 2010 este contingente atingiu os 84,36% (BRASIL, 2010).

De maneira geral, pode-se afirmar que o crescimento das grandes cidades brasileiras ao longo da segunda metade do século XX se caracterizou pela configuração de duas cidades distintas: uma “cidade legal”, consolidada pela implementação de parcelamentos oficiais (legalizados) localizados, em geral, em áreas mais centrais, destinados à moradia das classes médias e altas; e uma “cidade ilegal”, destinada à moradia das classes baixas, caracterizada pela implantação de loteamentos ilegais (ou irregulares) nas porções periféricas dos municípios e pela consolidação de favelas em diversas áreas das regiões mais centrais (BLANCO, 2018).

Na história recente do planejamento urbano brasileiro observam-se diferentes tentativas de compreensão e de ordenamento do espaço das cidades.

A mudança de enfoques sobre um mesmo problema é emblemática, o que revela como é dinâmico o modo de se ver e ocupar a cidade.

Os planejamentos urbanos tratavam em primeiro plano de modos objetivos da ocupação do solo urbano: localização, metragens, padrões de construção, saneamento básico, dentre outros. Atualmente, todos estes pontos têm que se aliar ao bem-estar das pessoas, à sustentabilidade das ocupações e à garantia da função social da propriedade e garantia de moradia digna.

Dentre tantos outros aspectos a serem observados, tal afirmação também se comprova pela própria análise das Leis que trataram do assunto.

O Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941 (BRASIL, 1941), que trouxe a desapropriação para fins de utilidade pública, por exemplo, foi editado no período do Estado Novo e, dentre outros fins, visava resguardar a segurança nacional, condições de higiene e “abastecimento regular de meios de subsistência”.

No ano em 1978, o artigo sofreu alterações pela Lei n. 6.602 (BRASIL, 1978), incluiu ao citado Decreto-Lei a alínea 'i', que previa a desapropriação objetivando, dentre outros “a execução de planos de urbanização, o loteamento de terrenos edificados ou não para sua melhor utilização econômica, higiênica, ou estética”.

Já no ano de 1979, foi sancionada a Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979), que estabeleceu normas gerais de parcelamento do solo urbano e consistiu em grande inovação ao tratar o parcelamento do solo urbano sob a ótica pública. Tal ordenamento colocou o Estado na posição de sujeito interessado na adequada ocupação do espaço urbano e, assim, estabeleceu a ele deveres e direitos na dinâmica firmada com o proprietário privado e a coletividade, moradora e usuária da região.

Analisando a Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979), pode se compreender que esta delineou como funções essenciais do solo urbano: moradia, circulação, lazer e trabalho. Para melhor alcançar a funcionalidade do espaço urbano, o poder público ordena sua ocupação, de modo a preservar os interesses da população.

Embora tenha trazido enormes avanços no campo da utilidade pública do parcelamento do solo urbano, a Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979) não foi eficaz em contribuir como uma ocupação racional do solo urbano. A principal crítica a esta Lei é acerca dos diversos e rígidos requisitos urbanísticos. Isto foi se somou a fatores socioeconômicos, como desigualdade social, processo de urbanização intenso e ausência de políticas públicas voltadas à ocupação ordenada do solo urbano.

Diante disto, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) trouxe um conceito mais amplo à propriedade, apresentando uma verdadeira mudança de paradigma, incluindo a política urbana e atribuindo à propriedade uma função social.

O art. 182 da Constituição da República Federativa do Brasil deixou expressa a necessidade de se garantir o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Referido dispositivo legal ainda exige que o proprietário de solo urbano lhe confira seu adequado aproveitamento, sob “pena” de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação (BRASIL, 1988).

Seguindo nesta linha, sobretudo após o direito à moradia ser inserto como garantia constitucional (Emenda Constitucional n. 26/2000), advieram diversos ordenamentos e políticas públicas, da qual se destaca a Lei n. 11.977 (BRASIL, 2009), que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Referida lei concretizou o compromisso firmado pelo Brasil no Habitat II (ONU, 1996), dando especial enfoque ao direito à moradia e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos, priorizando, além das diretrizes da política urbana estabelecidas pelo Estatuto das Cidades (ECid), os seguintes princípios:

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos;

V – concessão do título preferencialmente para a mulher (BRASIL, 2009, Lei n. 11.977, art. 48)

Assim, modelos de planejamento urbano se alternam e novos instrumentos são buscados para implementá-las, razão pela qual:

as questões físico-territoriais, econômicas, financeiras, políticas, socioambientais e de gestão têm constantemente desafiado os municípios, requerendo um avanço nas técnicas de planejamento até então desenvolvidas pelo governo local (BARROS, 2007, p. 256).

Todavia, em que pesem as muitas diferenças existentes entre os processos de crescimento urbano verificados pelas diversas regiões do Brasil, de modo geral, esta urbanização tem contribuído para diversos ciclos viciosos como processos renovados de exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, racial e de gênero, violência urbana e degradação ambiental (FERNANDES, 2006).

Prova disto é que o IBGE, no ano de 2017, elaborou um documento denominado Síntese de Indicadores Sociais (SIS 2017), no qual foi realizada uma análise estrutural dos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC).

A SIS 2017 mediu o acesso da população a bens e a serviços que estão relacionados aos direitos sociais. O resultado foi impactante: 64,9% da população não é alcançada a pelo menos um dos direitos analisados – à educação, à proteção social, à moradia adequada, aos serviços de saneamento básico e à internet. Ainda mais alarmante é que os moradores de domicílios compostos por mulheres pretas ou pardas sem cônjuge,



com filhos até 14 anos, compõem o grupo mais vulnerável, perfazendo 81,3% (BRASIL, 2017).

O pesquisador do IBGE, Leonardo Athias, ressalta a importância de abordar a temática da pobreza sob um viés mais amplo, o da desigualdade social e financeira, ao destacar que:

O crescimento econômico pode trazer mais renda para as famílias, porém ele pode não ser acompanhado de acesso a direitos. O Centro-Oeste é um exemplo de região onde esse fenômeno ocorre, uma vez que o impulso econômico do agronegócio nem sempre é acompanhado de uma boa infraestrutura de serviços públicos (BRASIL, 2017).

Portanto, traçado o panorama da urbanização e compreendido que o planejamento se destaca como um importante instrumento para que esta ocorra da forma mais coesa e menos desigual, necessário se faz entender a relevância de um planejamento urbano e de um plano diretor para as cidades.

### **1.3. Planejamento urbano e plano diretor**

Planejar a cidade é primordial para uma gestão municipal efetiva. As finanças municipais são uma preocupação constante e as constantes relações entre receitas, despesas, investimentos e endividamentos são pontos nodais para a suspensão, redimensionamento e até interrupção de planejamento urbano (BRASIL, 2004).

Há ainda que se atentar para as variáveis de que enfatizam a sustentabilidade urbana, o cenário de diversidade social que caracteriza as cidades e a importância de se priorizar a função social da propriedade.

Os planos urbanos no Brasil apresentam interfaces semelhantes, senão vejamos: 1) problemas urbano-ambientais que permanecem os mesmos há décadas e só agravam; 2) reduzido quadro de agentes públicos dos governos locais a trabalhar especificamente com planejamento; 3) poucos recursos financeiros disponíveis para a elaboração de plano; 4) indispensabilidade da participação da comunidade; 5) redução do papel do Estado e valorização as regras da iniciativa privada (REZENDE, 2007);

Destaca referido autor que com a aprovação da Lei n. 10.257 (BRASIL, 2001) - Estatuto da Cidade (ECid)-, a participação popular é obrigatória, haja vista ser importante agente na elaboração do plano diretor municipal, pois dá um tom mais democrático ao plano, ampliando os agentes envolvidos no processo e, também, os temas de interesse (REZENDE, 2007).

Rezende (2007, p. 261) ainda ressalta que os planos formulados nas décadas de 1980 e 1990 “reduziam suas análises setoriais de uso do solo, saneamento, sistema viário, transporte, habitação, saúde e educação (esses dois últimos, somente em termos da espacialização da rede)”. Atualmente, os temas são mais abrangentes, incluindo ocupação racional do solo urbano, segurança pública, moradia digna, dentre outros.

Também consigna que, se por um lado, é preocupante quando se encontra um reduzido número de agentes públicos atuando com planejamento e a dependência das empresas de consultoria, por outro há que se qualificar melhor os agentes públicos, dando efetividade ao princípio da eficiência, a fim de que somem à maior capacidade de empreendimento da iniciativa privada, a qual será fomentada (REZENDE, 2007).

Quando se trata da redução do papel do Estado, com a requisição do capital privado, por parte de todos os agentes do plano, é que, segundo Rezende (2007), está o ponto nodal das novas políticas públicas e elaboração de um plano municipal. Ao obter menos recursos dos governos federais e municipais, é que o Município tem que conclamar todos os setores da sociedade a participar do plano e buscar soluções junto às empresas particulares. Isto redundará em diminuição de interferências políticas, desburocratização dos processos e maior eficiência na gestão dos planos (REZENDE, 2007). Reverbera ainda Rezende (2007, p. 262):

uma vez projetados os objetivos, as estratégias e as ações municipais, serão elaboradas as suas viabilidades, que podem ser financeiras e não-financeiras (sociais). Assim, com projetos e viabilidades formalmente expressos, a possibilidade de parcerias privadas é mais factível, pois os investidores podem mais facilmente visualizar os resultados.

Por sua vez, o Plano Diretor Municipal (PDM) tem os princípios que o norteiam definidos pelo Estatuto da Cidade. Este texto normativo o institui como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município.

O PDM se apresenta como um dos agentes que consolidaram a descentralização política-administrativa instituída pela Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), porquanto define o poder público municipal como seu principal ator. 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.

Assim, o legislador nacional, reforçando a importância do PDM, estabelece necessidade de que mudanças na estrutura fundiária só poderiam ser implementadas se previamente definidas por um estudo técnico, exigindo regras mínimas tanto na delimitação das áreas urbanas quanto para a expansão destas, conforme estabelece os artigos 42 e 42-B da Lei n. 10.257 (BRASIL, 2001)<sup>7</sup>.

Segundo o Ministério das Cidades (MC), os problemas do plano diretor municipal estão mais relacionados com as temáticas territoriais: desenvolvimento econômico; reabilitação de áreas centrais da cidade e sítios históricos; avaliação e atividades em áreas rurais; políticas habitacionais; regularização fundiária; transporte e mobilidade; saneamento ambiental; estudos de impactos de vizinhança; instrumentos tributários e de indução de desenvolvimento; desenvolvimento regional; e outras questões de ocupação do solo.

Continua elucidando que essas temáticas podem ser abordadas em quatro etapas: elaborar leituras técnicas e comunitárias para identificar, mapear e entender a situação do município; formular e pactuar propostas com perspectiva estratégica; definir instrumentos de viabilidades dos objetivos e estratégias municipais; e sistema de gestão e planejamento do município (BRASIL, 2004).

Portanto, o plano diretor municipal (PDM) e o planejamento estratégico municipal (PEM) são instrumentos de planejamento e gestão de municípios e prefeituras, considerados, atualmente, de importância inquestionável. A realização de tais instrumentos deve mesmo ser compatibilizada com regulamentos de ordem superior, tais como a própria Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), a Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000 também denominada Lei de Responsabilidade

---

<sup>7</sup> Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5o desta Lei; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III – sistema de acompanhamento e controle.

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: I - demarcação do novo perímetro urbano; II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público. § 1o O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

Fiscal (LRF) e o Estatuto da Cidade (ECid), o qual, inclusive prevê, que cabe aos entes públicos desenvolver políticas públicas voltadas às cidades.

#### **1.4. Políticas públicas**

Diversos são os conceitos sobre políticas públicas, inexistindo um consenso sobre suas formas e abrangência. Todavia, o que não se discute é que têm como principal sujeito o Estado. Este, por sua vez, como uma organização política, administrativa e jurídica, estrutura-se a partir de governos, que serão transitórios e fazem a gestão da coisa pública, pela qual se estabelece o poder soberano do Estado (SILVA, 2012).

Sob esse prisma, é pacífico que as políticas públicas são um dos principais instrumentos de intervenção do governo, devido a alguns dos atributos a ele inerentes, 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.

Segundo Heidemann, políticas públicas se constituem em decisões e ações implementadas pelo governo em suas diversas instâncias, em conjunto com as demais forças da sociedade, sobretudo as de mercado (SILVA, 2012, p. 18).

Desta forma, Silva (2012, p. 18), conclui que:

Independente 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.

Desta forma, podemos entender políticas públicas como decisões e ações tomadas pelo governo, o qual decide contar ou não com outros parceiros na execução, e que têm sua origem em anseios e necessidades da coletividade, os quais, todavia, não deixam de sofrer interferências ideológicas e de cunho político, mas que devem sempre atender ao propósito da coletividade.

##### **1.4.1-Processos de formulação das políticas públicas e suas fases**

São vários os processos de formulação de políticas públicas, nos quais não se pode olvidar em se delimitar o problema ou demanda, definir os agentes que nela atuarão,

o instrumento de legitimação da política, o processo de implementação, avaliação e melhoria contínua de sua execução.

Mesmo que tratado de forma sucinta a seguir, para entender melhor sobre tais processos, tomemos como exemplo o nosso objeto de estudo, que é a regularização fundiária urbana.

É possível visualizar a Regularização Fundiária Urbana (REURB) como uma política pública, instituída por Lei.

O problema da ocupação irregular do solo urbano pode ser encarado como sendo o objeto primário a ser tratado pela REURB. O principal agente da REURB é o poder público municipal, que pode contar com particulares que venham a contribuir com medidas jurídicas, ambientais e urbanísticas. O instrumento de legitimação desta política pública é a Lei.

Conforme acima mencionado, diversas são as legislações que trataram de Regularização Fundiária, mas a novel Lei que redefiniu o processo de escolha das áreas a serem regularizadas, os beneficiários do processo, bem como todo o processo de implementação da política de regularização no âmbito dos Municípios, foi a Lei n. 13.465/17 (BRASIL, 2017).

Esta Lei, contudo, conferiu às Leis dos respectivos Municípios definirem: alguns conceitos como o de “população de baixa renda”; casos de aplicação das modalidades de REURB (REURB-S ou REURB-E); e instrumentos a serem utilizados em cada núcleo urbano informal<sup>8</sup>.

O art. 9º da Lei n. 13.465/2017 dispõe que:

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.

Neste ponto, destaca-se como a ordem jurídica pode interferir nas ações políticas, dando novos parâmetros e subsídios para a ação dos gestores públicos, como é o caso da citada Lei n. 13.465/2017.

Coutinho (2013) confeccionou a tabela abaixo que nos ajuda a entender, conceitualmente, como a ordem jurídica interfere nas ações políticas, utilizando como

---

<sup>8</sup>Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017): “Art. 11, II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;”

parâmetros: o direito como objetivo; o direito como arranjo institucional; o direito como ferramenta; e o direito como vocalizador de demanda.

Tabela 1- aspectos jurídicos da política pública

	Direito como objetivo	Direito como arranjo institucional	Direito como ferramenta	Direito como vocalizador de demandas
<b>Ideia-chave</b>	Direito positivo cristaliza opções políticas e as formaliza como normas cogentes, determinando o que <i>deve ser</i>	Direito define tarefas, divide competências, articula e coordena relações inter-setoriais no setor público e entre este e o setor privado	Como “caixa de ferramentas”, direito oferece distintos instrumentos e veículos para implementação dos fins da políticas	Direito assegura participação, accountability e mobilização
<b>Perguntas-chave</b>	Quais os objetivos a serem perseguidos por políticas públicas? Que ordem de prioridade há entre eles?	Que faz o que? Com que competências? Como articular a política pública em questão com outras em curso?	Quais são os meios jurídicos adequados, considerando os objetivos?	Quem são os atores potencialmente interessados? Como assegurar-lhes voz e garantir o controle social da política pública?
<b>Dimensões</b>	substantiva	estruturante	Instrumental	participativa

Fonte: COUTINHO (2013, p. 23)

Verifica-se, então, que o objetivo principal da REURB é assegurar todas as condições necessárias para acesso da população a “terra urbanizada” e os direitos sociais à moradia e à cidade sustentável. Em especial, àquelas oriundas de ocupações informais de interesse social, viabilizando a correção das distorções das irregularidades detectadas por conta da ocupação desordenada. Com isso, busca-se priorizar as soluções efetivas para os efeitos negativos do ordenamento territorial, mobilidade urbana, salubridade ambiental e retomada do crescimento socioeconômico.

Definido o sujeito, o instrumento e a importância da ordem jurídica para as políticas públicas, interessante se analisar a fase de implementação destas, porquanto se trata do momento em que a política pública efetivamente se materializa por meio de decisões realizadas com base na agenda construída pelos atores. Talvez por isto, esta é a oportunidade em que as características e processos podem ser observados com mais clareza.

Estudos desenvolvidos por Oliveira (2006), Frey (2000) e Silva y Melo (2000) destacaram que o processo de implementação é intrinsecamente ligado ao processo de planejamento e é a fase em que se experimenta uma complexa cadeia de interações

que podem enfrentar problemas totalmente inesperados, os quais, por sua vez, talvez sejam impossíveis de se resolver, podendo acarretar no cancelamento dos programas ou da própria política pública (SILVA e BASSI, 2012, p. 28).

Destarte, após estudar Rua (1997), SILVA e BASSI (2012, p. 28) citam alguns elementos imprescindíveis ao processo de implementação, dos quais citamos:

a) O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes, e estes devem estar disponíveis em todas as etapas do processo; b) a política a ser implementada deve ser baseada em uma teoria adequada sobre a relação direta entre causa (problema) e efeito (solução); (...) d) deve haver completa compreensão e consenso durante todo o processo em relação aos objetivos a serem alcançados; e) as tarefas de cada participante devem estar claras e compreendidas; f) é necessário haver uma comunicação perfeita entre os vários atores do programa, com obediência à hierarquia estabelecida.

A avaliação estuda os impactos e resultados dos programas já implementados, a fim de aferir a efetividade da política pública.

Citando Olmo (2006), Silva e Bassi (2012, p.31) afirmam:

A avaliação dos resultados da implementação da política pública, em relação a sua eficiência, eficácia e efetividade, oferece subsídios importantes para o constante aprimoramento das políticas e legitimação de uma escolha do governo, garantindo a continuidade de algumas ações e interrompendo outras, servindo como ferramenta política.

Portanto, esse estudo permite que formuladores e implementadores tomem decisões com maior qualidade, identificando e eliminando pontos de gargalo, redefinindo etapas e ordem das ações, a fim de alcançar maior eficiência e efetividade destas.

Cientes de que há muito a ser analisado sobre tema tão relevante, mister se faz elucidar que, neste momento, a pretensão deste estudo é somente entender conceito e os processos, para que já se visualize a importância das políticas públicas e, especificamente, políticas públicas urbanas e da regularização fundiária urbana como tal.

### **1.5. Políticas públicas urbanísticas**

A implementação de uma política urbana vigorosa depende de uma quantidade expressiva de recursos públicos e de diretrizes da política pública estruturada e com continuidades ao longo do tempo. A eficácia da política não se estabelece apenas no interior do aparato estatal, mas na interseção de interesses e projetos com a sociedade civil.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, significou um ponto de partida importante para todos os segmentos envolvidos com as lutas urbanas, pois, pela primeira vez, tem-se um tratamento integrado de todas as políticas urbanas, na medida em que se

superou o recorte setorial da habitação, do saneamento, dos transportes e mobilidade urbana para integrá-los, levando em consideração o uso e a ocupação do solo.

Conforme define o texto base do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNUR) para a II Conferência das Cidades (2005), a proposta da política pressupõe um entendimento do processo de urbanização brasileira, historicamente permeado pela desigualdade social e que se transforma em mecanismos de exclusão de pessoas núcleos urbanos formais (TONELLA, 2013).

A nova política deve, necessariamente, garantir a superação dos desequilíbrios em diferentes patamares e permitir o acesso à cidade, levando-se em conta as especificidades de gênero, raça, etnia e de classe. A novidade no processo está em não se tratar de uma proposição de política pública por uma única via, a via do Estado, pois o diálogo com os movimentos sociais e a sociedade, de maneira geral, flui, ainda que de maneira tensa, por meio do mecanismo das Conferências das Cidades, nos diversos níveis, e do próprio Conselho das Cidades (TONELLA, 2013).

A partir daí, facilita-se a compreensão para se tratar de planejamento e da regularização fundiária (como uma política pública) para, enfim, visualizar-se o enfrentamento da ocupação irregular do solo urbano como imprescindível para se promover o princípio da função social da propriedade e o desenvolvimento regional e local.

### **1.6. Dos planos de regularização fundiária**

Conforme já dito na introdução, parte dos objetivos específicos deste trabalho consiste em analisar o processo de urbanização e os esforços para instrumentalizar e apoiar uma ocupação com planejamento, gestão e normas. Baseado nisto, buscar mapear e diagnosticar os problemas da urbanização, especialmente as ocupações irregulares São Simão-GO, e, então, propor ações voltadas à regularização fundiária urbana do município.

Os conceitos de ocupação irregular do solo urbano e de regularização fundiária serão melhor tratados a seguir. Contudo, é importante já se entender a regularização fundiária como sendo um conjunto de medidas urbanísticas, jurídico-registral e socioambientais voltadas a corrigir distorções sobre a ocupação do solo urbano e, sobretudo, garantir a obediência ao princípio da função social da propriedade e ao direito da moradia digna. Por isto, a regularização fundiária é trabalhada em suas



dimensões: jurídico-registral, urbanística, social e ambiental (ALFONSIM e FERNANDES, 2006).

Na medida em que se direciona o agir da administração pública ao bem comum para se aplicar regularização fundiária, naturalmente já se visualiza a necessidade de que o projeto desta apresente um diagnóstico detalhado e integrado dos setores urbanístico-ambiental, socioeconômico e jurídico-legal do núcleo urbano informal<sup>9</sup> em que se pretende agir, com propostas de intervenções para riscos e problemas levantados, o que demanda um Plano Global Específico (PGE), segundo Silveira, Luiz e Carmo (2019) retratam em um estudo de caso de quatro Zonas Especiais de Interesse Específico (ZEIS)<sup>10</sup> de Belo Horizonte.

Neste momento, há que se relembrar da importância do planejamento para toda política pública. Isto porque ele pressupõe estratégias, isto é, o futuro do núcleo urbano a ser regularizado, o longo prazo, os objetivos a serem alcançados e o que se pretende atingir.

Na entidade pública essa premissa torna-se mais que fundamental, pois, além de ser uma determinação legal, “trata-se de bem gerir os recursos públicos, por meio de uma gestão fiscal responsável” (NASCIMENTO, 2019, p. 62), o que também significa aplicar o princípio constitucional da eficiência administrativa, com utilização dos meios possíveis e otimização dos resultados.

Para tanto, esse tipo de plano deve trabalhar com hierarquização das intervenções, a partir de sua importância, viabilidade, impacto estrutural e social (SILVEIRA, LUIZ e CARMO, 2019).

Inicialmente, pressupõe-se a análise do padrão de construção dos domicílios, características do sistema viário e da rede de saneamento básico locais, acesso e qualidade

---

<sup>9</sup>**Núcleo urbano informal** é um conceito dado pela Lei 13.465/2017 (Lei de Regularização Fundiária), senão vejamos: “Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: I - **núcleo urbano**: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural; II - **núcleo urbano informal**: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; III - **núcleo urbano informal consolidado**: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município; (BRASIL, 2017) (grifei).

<sup>10</sup> Lei 13.465/2017. Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (BRASIL, 2017).

dos serviços públicos ofertados, consolidação geológico-geotécnica da área, análise jurídica e fundiária das ocupações e do contexto social local.

Conforme destacam Silveira, Luz e Carmo (2019), mister se faz traçar um aspecto teórico (dentro de cada uma das dimensões) e identificar categorias empíricas para elas.

Todas as dimensões e as categorias a seguir correlacionadas se intercomunicam, de modo que não há como se falar em categorias que visem prioritariamente atender à dimensão urbanística, mas que não satisfaça as demais dimensões e assim por diante.

A dimensão urbanística é a que trata dos padrões mínimos de habitabilidade, sob o enfoque da infraestrutura, com a adequação dos elementos físicos ao parcelamento (rua, calçada, acessos, definições de lotes), implantação de áreas de convívio de lazer e equipamentos públicos.

Sob o âmbito da habitação a ser regularizada, conforme tratado no item anterior, há que se analisar o tamanho do lote, localização (se está em área de risco ou APP), percentual de ocupação da construção, nível da construção, dentre outros. Até para avaliar o tamanho dos lotes, cabe à Administração Pública agir com razoabilidade e eficiência, haja vista que em cidades menores, por exemplo, há a possibilidade de núcleos urbanos informais contarem com lotes maiores do que realmente necessitariam os beneficiários, inclusive, em vista do tamanho de construção que estes têm possibilidade em edificar.

Relativamente ao núcleo urbano informal como um todo, pode se tomar como parâmetro os equipamentos públicos que atendam de melhor forma à população do local a ser regularizado, relacionando-os às categorias saneamento e energia elétrica.

Isto porque ao se analisar a categoria saneamento, por exemplo, é possível evidenciar: se o abastecimento de água é amplo ou restrito, se as ligações são clandestinas ou não; se a cobertura por rede de esgoto oficial é suficiente ou não, bem como se consta com instalações consistentes ou se são precárias, gerando entupimento e vazamentos; se o esgoto é canalizado e tratado ou jogado a céu aberto; se as redes de drenagem pluvial são suficientes para receber todo o fluxo do núcleo urbano; se o serviço de coleta de lixo consegue atender o local (SILVEIRA, LUZ e CARMO, 2019).

Tais análises possibilitam aferir situações de risco ambiental e de doenças para os moradores das ocupações irregulares, pois com esgoto correndo a céu aberto e

grande acúmulo de lixo, facilitam-se as condições de proliferação de insetos e roedores, que podem ser transmissores de várias doenças (SILVEIRA, LUZ e CARMO, 2019).

Na categoria energia elétrica, analisa-se a amplitude da cobertura de energia elétrica nas ZEIS, tanto no que se refere à iluminação pública, quanto à alimentação de energia elétrica nas unidades autônomas, atentando-se para a separação entre as residências que se utilizam de ligações clandestinas.

Assim agindo, o ator da regularização é eficaz, pois trata o caso concreto não sob um modo operacional padrão, convencional, mas após estudo e identificação de todas as peculiaridades do núcleo urbano formal. Portanto, maximiza o bem comum a partir do momento em que está sopesando as necessidades e interesses da população daquela área com a utilização racional dos recursos disponíveis.

Esta ação planejada e individualizada para cada caso concreto também é defendida por Blanco (2018, p. 30):

É clara a necessidade de que a urbanização de áreas irregulares seja tratada a partir de parâmetros próprios, não convencionais, já que se trata de uma adequação e não de um novo parcelamento a ser desenvolvido. Assim, o instrumento ZEIS ou AEIS permite a flexibilização de parâmetros urbanísticos com o objetivo de legalizar as ocupações de baixa renda para fins de moradia.

Quanto à dimensão ambiental, importante salientar que as ocupações irregulares tendem a ocorrer em áreas que não foram ocupadas pelo processo legal de ocupação do solo devido a algum impedimento. Geralmente, esses impedimentos são de caráter ambiental, o que explica a grande quantidade de assentamentos em áreas que apresentam alguma irregularidade ou risco sob este aspecto (BLANCO, 2018).

Esta dimensão detém duas das principais frentes de atuação da regularização fundiária que é a adequação às fragilidades do meio, atendendo à legislação ambiental, e a manutenção do equilíbrio natural da área, minimizando a pressão sobre os recursos naturais.

Neste ponto, encontra-se uma dicotomia: o confronto entre o direito social à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado. A tendência é de que ocupações irregulares ocorram em áreas de preservação permanente ou com entrave à sustentabilidade, haja vista serem áreas que o mercado convencional não se encarregou de se absorver.

Portanto, ao se trabalhar sob o aspecto do ambiente físico, é possível articulá-lo a possíveis áreas de risco e buscar identificar se as ocupações estão expostas a situações relacionadas às características de: declividades acentuadas; existência de trechos

incompatíveis com residências, como margem de córregos, faixas de transmissão de energia elétrica e encostas; e ações dos próprios moradores de lançamento de lixo em áreas impróprias.

As declividades acentuadas associadas ao processo de ocupação indiscriminada podem conferir uma predisposição elevada à instalação de processos instabilizadores no terreno, como escorregamentos e erosões (SILVEIRA, LUZ e CARMO, 2019).

Já locais incompatíveis com residências e lançamento de lixo em áreas impróprias, dentre outras consequências, podem ocasionar o comprometimento das linhas e redes de drenagem, principalmente em função do acúmulo de resíduos sólidos (lixo e entulho), gerando sérios problemas de enchentes nessa área, acarretando sérios riscos à comunidade (SILVEIRA, LUZ e CARMO, 2019).

A dimensão social mais se correlaciona ao direito social à moradia condigna, que será trabalhado no capítulo seguinte. Assim, há de se valer de instrumentos insertos pelo Estatuto da Cidade (ECid), como o plano diretor e as associações e conselhos, para que auxiliem o poder público na identificação do problema e participem da execução de planos e da fiscalização também. Também, há de se exigir eficiência da administração pública ao fazer planejamento para os bairros a serem regularizados, de modo a garantir pleno acesso a serviços de saúde segurança e lazer. Executadas estas ações, esta dimensão se apresenta como um importante vetor objetivando combater um dos maiores problemas da ocupação irregular do solo urbano, que é a segregação social e econômica da população que vive nas ocupações.

### **1.7. Gestão democrática da cidade, dimensão social da regularização fundiária e os conselhos**

Conforme melhor delineado a seguir, a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL,1988) trouxe os princípios da função social da propriedade e das cidades insertos no artigo 182. Confira-se:

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.

§ 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.

Assim, ECid nada mais fez do que regulamentar e institucionalizar a matéria ditando regras gerais para que os municípios elaborassem normas e os respectivos planos a fim de se adequarem às suas realidades.

Referido Estatuto, portanto, instituiu o que denominou “Gestão Democrática da Cidade” ao estabelecer que:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Ganhava mais força a dimensão social, na medida em que os moradores da cidade, no caso em estudo, da ocupação informal, passaram a ser tratados como sujeitos do processo e não apenas como objeto. Portanto, eles detêm legitimidade para iniciar o processo de regularização fundiária, bem como para se organizarem individual ou coletivamente e participarem do processo.

Ganhou destaque outra inovação do Estatuto da Cidade, que foi tratar da obrigatoriedade de um plano diretor, bem como prever a participação popular para a discussão e elaboração deste. Segundo ressalta Moraes (1999, p. 34), houve a “participação e aproximação dos serviços públicos da população”, ou seja, coloca-se em prática o “princípio da gestão participativa”, que é decorrente direto da soberania popular e da democracia representativa, que são princípios previstos no parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

A gestão participativa, através dos conselhos de comunidade e associação de bairros colabora para a identificação dos problemas e melhor forma de solução destes, e, ainda, uma forma mais efetiva e representativa de se cobrar do poder público de como, quando e onde agir primeiro. Ademais, segundo o Estatuto da Cidade, estes conselhos podem integrar órgãos colegiados, conforme previsto no plano diretor municipal, e

participam de votações de planos, ações, inclusive de destinação de recursos públicos a determinados projetos, o que eleva a força e representatividade destes (BRASIL, 2001).

Conforme proposto acima e já estudado por Silveira, Luz e Carmo (2019), todas as etapas do planejamento a ser feito incluem a participação da comunidade, que no caso por eles esmiuçado era denominado Plano Global Específico (PGE), o qual, de forma democrática, tem o escopo de dar transparência ao processo de discussão, análise, definição das intervenções e avaliação global da ação.

Para tanto, a participação da população deve ocorrer através da formação de um grupo, composto por líderes comunitários e outros moradores. Tal grupo terá que acompanhar a aplicação dos recursos financeiros para cada intervenção, representar a comunidade nas interlocuções com o poder público e divulgar para os demais membros da comunidade todas as informações referentes ao planejamento de regularização daquela área.

Portanto, é salutar a observância, por parte da população local, acerca da infraestrutura do bairro, equipamentos comunitários e dos padrões construtivos, o que interfere, dentre outras, nas categorias saúde, educação, lazer e moradia.

Assim, no momento de elaboração do plano de regularização, as pessoas devem ser indagadas sobre qual é o sistema de saúde ao qual têm mais acesso, sobre a distância dos postos de saúde, acessibilidade aos mesmos, estrutura, recursos físicos e humanos, qual é o tipo de atendimento que predomina se é o curativo, de urgência e emergência, ou o preventivo. Na categoria educação, em geral, há que se preocupar acerca da oferta de vaga tanto em relação a crianças, adolescentes e educação de adultos. Já na categoria lazer, atenta-se para a existência de equipamentos como praças e espaços públicos que tenham pista de caminhada, quadras poliesportivas e espaços de recreação e interação.

Já em relação à categoria moradia, sob o aspecto padrão construtivo, imprescindível se analisar, nas residências, características como ventilação, iluminação solar e umidade. Também deve ser pesquisada a situação financeira e enquadramento em programas governamentais de incentivo ou de financiamento, por parte dos beneficiários da regularização, haja vista que apenas a titulação de um lote em que há um teto não implica em oferecer moradia digna.

## **CAPÍTULO 2. OCUPAÇÃO IRREGULAR DO ESPAÇO URBANO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

### **2.1. Conceito e histórico de ocupação irregular do espaço urbano**

A ocupação irregular e desordenada do solo urbano conduz a uma configuração de uma “cidade ilegal, caracterizada pelas ocupações de terras públicas e privadas, com precariedades das condições de habitação, que se expande à revelia de planos, leis e políticas urbanas que dela não se ocupam” (MARICATO, 2008, p.44).

Assim, para se tratar do fenômeno da informalidade urbana faz-se necessário refletir sobre o conceito de informalidade.

São vários os enfoques analisados. Este trabalho tomará por base a ótica tratada por Castells & Portes (1989, p. 12), que apresentam a informalidade como uma atividade que “não é regulada pelas instituições da sociedade, em um ambiente legal e social em que atividades similares são reguladas”.

Portanto, são consideradas ocupações irregulares do espaço urbano os loteamentos ou parcelamentos urbanos que se constituem à margem da legislação urbanística, ambiental, civil e penal, em que se abrem ruas e demarcam lotes sem qualquer controle do poder público. São criadas em desacordo às normas, sobretudo à Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979), denominada Lei de Parcelamento urbano. O parcelamento do solo é o instituto jurídico pelo qual se constrói o mosaico do tecido urbano, que é a da urbanização.

Dados estatísticos do Banco Mundial informam que de 1 milhão de moradias produzidas no Brasil, cerca de 700 mil são ilegais, o que comprova que a maior parte da produção habitacional no país é informal (FURLAN e FRÓES, 2020).

Autores como Costa Lima, Freitas e Cardoso (2019), denominam esta forma de conceituar e entender o que seria ocupação irregular do espaço urbano como regulação urbanística. Para eles, esta seria um “conjunto de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo, as quais são frequentemente aplicadas sob a forma de zoneamentos em planos diretores”.

Referidos autores entendem que tais regramentos afetam a distribuição social do território urbanizado ao definir as condições e parâmetros que estabelecem o limiar para o que é considerado um assentamento formal (COSTA LIMA, FREITAS E CARDOSO, 2019).

Defendem que o grande número de assentamentos informais precários em cidades dos países em desenvolvimento é causado não apenas pelas condições de pobreza

dos habitantes, mas também, e principalmente, por um processo excludente de produção do espaço urbano (COSTA LIMA, FREITAS E CARDOSO, 2019).

A questão da apropriação ilegal da terra no Brasil apresenta-se desde a época das concessões feitas pela coroa Portuguesa para promover a ocupação do território. As demarcações realizadas eram imprecisas e a apropriação se dava por meio de posse. Somente com a Lei n. 601, de 18 de setembro de 1.850 (Lei de Terras), é que se inicia o processo de atribuição de valor de mercado a terra, gerando a necessidade de regularização das concessões e posses. Assim, surge o Registro Paroquial, primeiro registro oficial brasileiro (CHAER 2007). Com isto, referida Lei de Terras dá origem ao mercado imobiliário urbano (BLANCO, 2018).

Conforme já explicitado no primeiro capítulo deste trabalho, desde as primeiras normativas iniciadas na década de 1930 para regular o parcelamento do solo urbano, várias foram as Leis aditadas até que em surge a Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979), quando se tratou de urbanismo. Como já visto, verifica-se que se trata de um instrumento disciplinador da atividade de loteamento da propriedade e atribui ao poder público municipal dispositivos para regular o solo urbano e a expansão das cidades, dentre eles a urbanização de áreas para habitação de interesse social.

Blanco (2018) destaca que entre as décadas de 1980 e 1990, quando o processo de regularização no Brasil atingiu proporções que ainda não se tinha visto, foi possível observar que os instrumentos disponíveis à questão urbana eram inadequados ou deficientes para lidar com as várias demandas do espaço urbano tendo se constituído em um dos fatores preponderantes para a consolidação de padrões de desenvolvimento urbano que atualmente são tidos como grandes problemas a serem enfrentados na cidade.

A proliferação de formas de ilegalidade observada nas cidades é uma das maiores consequências advindas do processo de segregação urbana e exclusão social que caracteriza o crescimento urbano intenso principalmente em países considerados em desenvolvimento, como é o caso do Brasil (FERNANDES, 2011). Isto acarretou o que os estudiosos do assunto denominam aglomerados subnormais.

## **2.2. Aglomerados subnormais**

Há algum tempo, Fernandes (2003, 2006, 2011) assevera que, em geral, o acesso à moradia pela população de mais baixa renda nas metrópoles e grandes cidades se dá através da moradia em favela ou através da residência construída nos loteamentos irregulares periféricos. Já nas cidades pequenas e médias isso ocorre quase que



exclusivamente através da autoconstrução nos loteamentos irregulares periféricos, Alfonsim e Fernandes (2006, p. 16) assevera que:

Hoje, cerca de 40% das cidades brasileiras com menos de 20 mil habitantes têm loteamentos clandestinos. Isso não é um mero sintoma de um modelo de desenvolvimento, mas o próprio modelo. Não estamos falando de uma exceção, mas da regra.

Esses locais construídos a margem da legalidade, geralmente de difícil acesso e sem qualquer infraestrutura se denominou aglomerado subnormal.

O IBGE desenvolveu um importante estudo sobre esses locais no ano de 2010, conceituando-os, enumerando-os e destacando suas principais características em todo o território brasileiro. Vejamos o conceito trabalhado pelo referido instituto:

Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros. Enquanto referência básica para o conhecimento da condição de vida da população brasileira em todos os municípios e nos recortes territoriais intramunicipais – distritos, subdistritos, bairros e localidades –, o Censo Demográfico aprimora a identificação dos aglomerados subnormais. Assim, permite mapear a sua distribuição no País e nas cidades e identificar como se caracterizam os serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica nestas áreas, oferecendo à sociedade um quadro nacional atualizado sobre esta parte das cidades que demandam políticas públicas especiais (BRASIL 2010).

Alves e Ferreira (2016) ressaltam que o IBGE produz informações sobre os chamados setores censitários especiais em aglomerados subnormais nos censos demográficos desde 1991. Segundo eles, essas informações possuem certo grau de generalização, pois visam englobar diversos tipos de ocupações irregulares do país, as quais são denominadas como favela, invasão, grotas, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, entre outros.

Continuam os autores (ALVES e FERREIRA, 2016) explicando o que é o setor censitário especial em aglomerado subnormal:

é aquele com no mínimo 51 unidades habitacionais e que apresentam: ocupação de terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); posse de pelo menos uma das seguintes características: (i) urbanização fora dos padrões vigentes, refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; (ii) precariedade de serviços públicos essenciais.

Os dados obtidos pelo Censo do IBGE, do ano de 2010, indicam que 3,2 milhões dos domicílios brasileiros se situavam em aglomerados subnormais. Desse total, mais de 95% estavam em zonas urbanas (ALVES e FERREIRA, 2016).

Nota-se que apesar do ganho populacional das metrópoles e grandes cidades brasileiras, as cidades médias e pequenas têm tido uma importância crescente no aumento da população urbana total. Pesquisa divulgada pelo referido instituto em 28/08/2019 revela que 68,2% dos municípios brasileiros contam com até 20 mil habitantes (IBGE, 2019). Com isso, e devido a forma de urbanização adotada, seguindo o padrão nacional já elucidado, é inquestionável que estes aglomerados subnormais tenham se expandido por todas estas cidades.






### 2.2.1- Os aglomerados subnormais no Brasil e no Estado de Goiás

O Censo Demográfico de 2010, realizado pelo IBGE, estudou os aglomerados subnormais, conforme conceituação acima transcrita, e trabalhou com as seguintes classificações: domicílios particulares ocupados e população residente em domicílios particulares ocupados, total e em aglomerados subnormais, e número de aglomerados subnormais, segundo as regiões, estados e municípios.

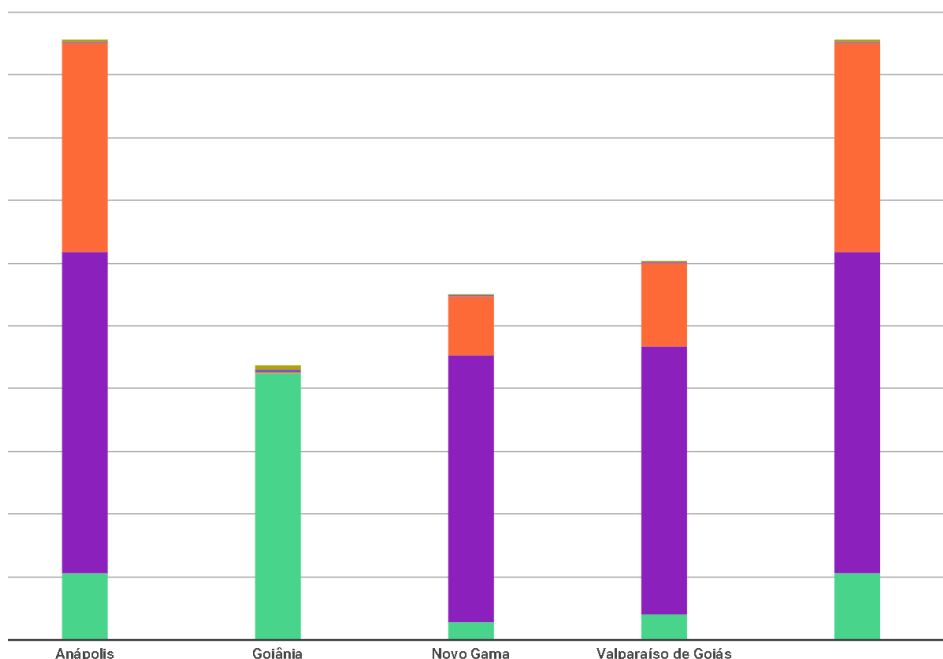
Do universo de 57.427.999 domicílios particulares pesquisados, com um total de 190.072.903 habitantes, apurou-se que 3.224.529 domicílios se constituíam como aglomerados subnormais, apresentando uma população de 11.425.644 pessoas residindo em 6.329 aglomerados subnormais (IBGE, 2010).

Em Goiás, de um total de 1.892.385 domicílios e uma população de 5.985.111 pessoas, apurou-se que havia 2.431 domicílios e uma população de 8.823 pessoas em um total de 12 aglomerados subnormais. Vejamos os dados apresentados pelas cidades goianas pesquisadas:

Gráfico 1 – aglomerados subnormais em algumas cidades goianas

A	B 	C 	D 	E 	F 
	Domicílios	Domicílios em AS	Populacao Total	AS	Total de AS
<b>Anápolis</b>	104.419	513	333.645	1.812	2
<b>Goiânia</b>	423.297	1.016	1.300.383	3.495	7
<b>Novo Gama</b>	26.541	425	95.005	1.607	2
<b>Valparaíso de Goiás</b>	39.439	427	132.808	1.909	1
	104.419	513	333.645	1.812	2

## Aglomerados subnormais em algumas cidades goianas



Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 2010

Um estudo feito por Ramos e Nunes (2018) tratou da expansão urbana e a questão fundiária em Goiânia-GO, com foco no reflexo da segregação territorial em algumas regiões da cidade.

Referidos autores retrataram um quadro com a situação fundiária na área em estudo. Vejamos:

Tabela 2 – situação fundiária regiões noroeste, norte e meia ponte de Goiânia

<b>SITUAÇÃO</b>	<b>REGIÃO NOROESTE</b>	<b>REGIÃO MEIA PONTE</b>	<b>REGIÃO NORTE</b>	<b>TOTAL</b>
Sem informação	2	--	5	7
Parcelamento em processo de aprovação pela Seplam	--	--	1	1
Parcelamento aprovado pela Prefeitura de Goiânia, com publicação de decreto e com registro em cartório.	42	60	41	143
Parcelamento aprovado pela Prefeitura de Goiânia, com publicação de decreto e sem registro em cartório.	7	--	1	8
Parcelamento aprovado por outra organização (Estado de Goiás, INCRA, outras prefeituras etc), com registro em cartório	2	--	4	6

Fonte: Ramos e Nunes (2018, p. 107)

Além de identificar as irregularidades das áreas do ponto de vista legal, no que tange a parcelamento do solo, também trataram de traçar um panorama geral das condições fundiárias dos parcelamentos do solo na área de estudo, localização dos loteamentos regulares, irregulares e em processo de regularização. A conclusão obtida nos remeteu ao conceito de ocupações irregulares. Confira-se Ramos e Nunes (2018, p. 109):

Reforçando a questão da problemática da informalidade do parcelamento da terra, nos trabalhos feitos in loco (Figura 06), ficou bem evidente que os assentamentos informais, por sua própria natureza se formam sem a observância de qualquer norma de padronização urbanística, resultando em espaços de baixa qualidade de estruturas urbanas. Neste tipo de ocupação é bem comum as ruas estreitas, onde suas vias e calçamentos não tem um padrão geométrico mínimo que permeiam a adequação da instalação de aparatos públicos, para o uso da própria população. Sua infraestrutura é bastante precária e alvo de protestos dos habitantes e de manchetes na mídia, impressa e televisiva.

Por esses breves relatos já é possível notar a importância da coleta de dados pormenorizados para se regularizar a situação de ocupações irregulares. Há que se conhecer o número de pessoas e suas condições de vida, infraestrutura, histórico e modo de ocupação dos espaços urbanos irregulares, dentre outros.

Neste cenário sobreleva-se a importância da modelagem da informação, a qual trata de procedimentos metodológicos que investigam os processos de produção dos assentamentos precários e que visam, em última instância, produzir subsídio para políticas de regulação urbanísticas mais condizentes com a realidade urbanística existente (COSTA LIMA, FREITAS e CARDOSO, 2019). Por esta razão, no último capítulo do trabalho, um dos tópicos proporrá a replicação desses estudos e produções de dados no município de São Simão, mais especificamente, para o bairro Nova Era.

### **2.3. A importância da coleta pormenorizada de dados**

A narrativa sobre a questão urbana brasileira muitas das vezes sintetiza a precariedade habitacional associada à informalidade como resultado da ausência do estado, como um ato omissivo, geralmente relacionado a incapacidade administrativa. Para os pesquisadores da Universidade Federal do Ceará (UFC), Costa Lima, Freitas e Cardoso (2019), esse discurso exime o estado de suas responsabilidades perante os habitantes mais vulneráveis e ignora os conflitos envolvendo os vários agentes da produção do espaço urbano, ignorando que a atuação do estado não é neutra, mas tende a refletir os interesses dos agentes dominantes.

De fato, diversos autores têm sugerido que a informalidade não é uma consequência da ausência do Estado, mas é frequentemente promovida por agentes estatais ou tacitamente permitida (ROLNIK, 2015; MARTINS, 2006; FERNANDES, 2012).

Embora o *status* de informalidade não seja restrito à população pobre, não raro a existência da informalidade dos pobres é utilizada para justificar benefícios e anistias a setores sociais hegemônicos. Nesse contexto, conhecer e sistematizar as características das atividades informais possui uma grande relevância política, tendo em vista sua capacidade de revelar o tratamento diferenciado do estado para com os diversos setores sociais.

Na escala global o geógrafo Santos (2018) afirma que a informatização ou a “informatização” do espaço - dentro do contexto de globalização - não é uniforme e traz consigo um novo tipo de exclusão, a desigualdade da ciência, da tecnologia e da informação, a qual é reflexo e condicionante da exclusão socioespacial. Tendo em vista essa desigualdade, o autor diferencia “espaços luminosos” - áreas com grande densidade de informação - de “espaços opacos” - áreas praticamente vazias (SANTOS, 2018, p. 48).

Apesar de ocuparem grande parte das cidades brasileiras, os assentamentos precários estão ausentes dos mapas, registros e estatísticas oficiais, enquanto a estruturação de áreas de alta renda é extremamente detalhada em dados oficiais e códigos legais (ROLNIK, 2015).

As novas tecnologias da informação têm se mostrado importantes para expor questões relacionadas à justiça espacial. O geoprocessamento não é uma tecnologia tão nova, mas ainda subutilizada principalmente pelos pequenos municípios brasileiros e que assume especial relevância como papel de planejamento do espaço urbano.

O geoprocessamento se trata de uma sistematização e informatização de um conjunto de dados captados por satélite, utilizando-se de alguns sistemas, dentre eles o Sistema de Informação Geográfica (SIG), os quais permitem uma aceleração na análise dos dados, além de garantir uma precisão e qualidade dos resultados. Isso garante uma otimização na interpretação das transformações espaciais, possibilitando dar respostas e sugerir propostas de mais maneira mais célere e eficiente (RAMOS, 2009).

A ferramenta do *Google Earth* possibilita a análise das ocupações em períodos diferentes, permitindo comparações e análise de políticas públicas e demais acontecimento socioeconômicos e políticos ocorridos em determinado local no período analisado.

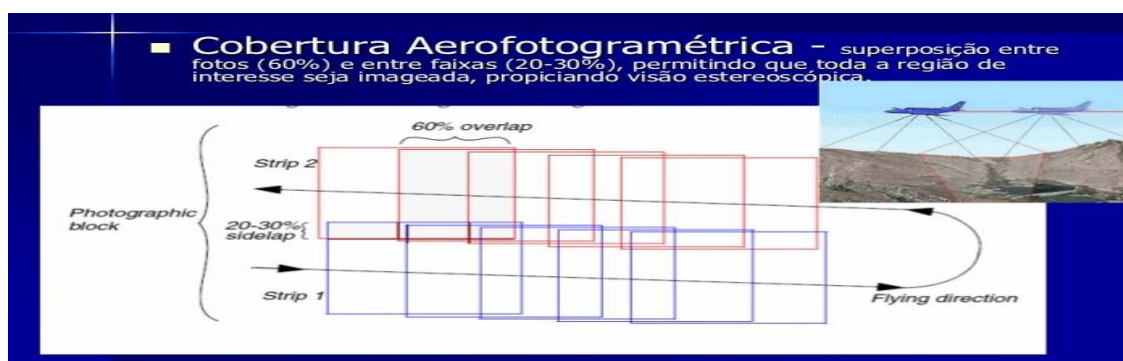
Também merece destaque o uso de drones dotados de aparelhos específicos para fotografar e caracterizar áreas, cujo custo de aquisição e manejo é notoriamente mais acessível a pequenas empresas e até ao Poder Público, do que análises de georreferenciamento feitas por empresas, com uso de satélites e outros equipamentos de tecnologia mais robusta e, por consequência, mais cara.

Há um método chamado fotogrametria, o qual nada mais é do que um dos instrumentos de geoprocessamento. É realizado a partir da instalação de câmeras em aviões ou drones.). Segundo a *American Society for Photogrammetry and Remote Sensing* (1980, *apud* Temba, 2000, p. 2), a fotogrametria é :

A arte, ciência e tecnologia de obter informação de confiança sobre objetos e do meio ambiente com o uso de projetos de registro, medições e interpretações das imagens fotográficas e padrões de energia eletromagnética registrados

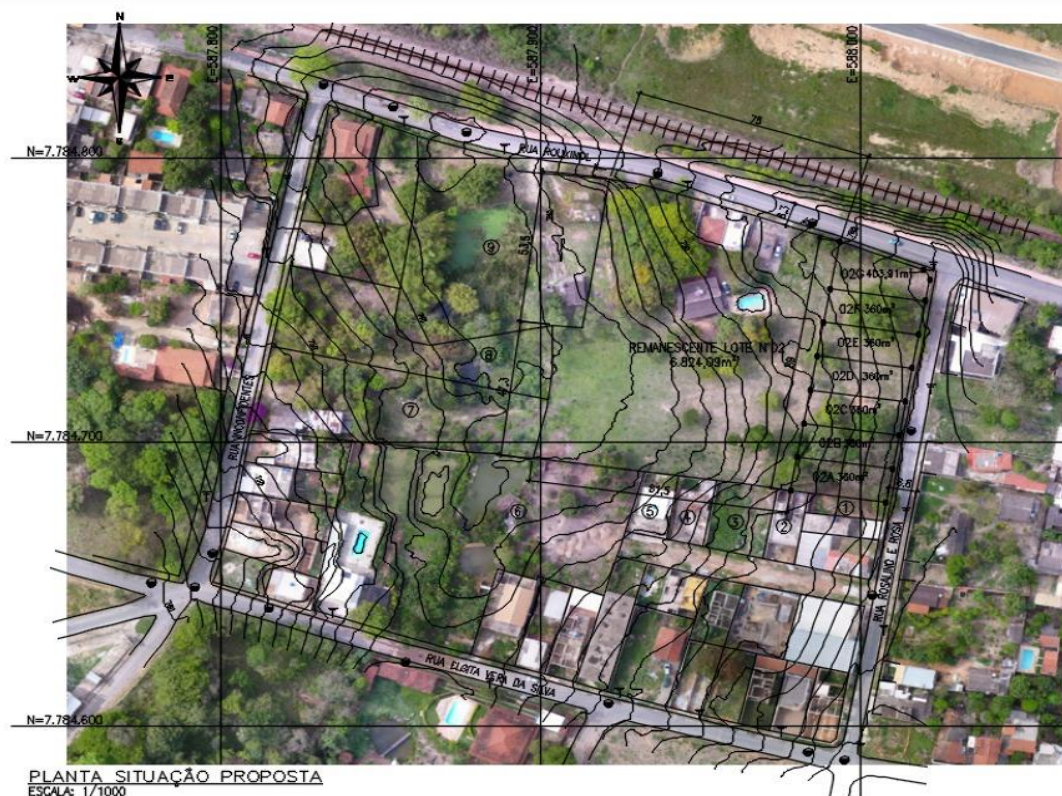
Temba (2000) classifica a fotogrametria em interpretativa e métrica. A primeira objetivaria principalmente o reconhecimento e identificação de objetos e julgamento de seu significado através de uma análise sistemática e cuidadosa de fotografias. Já a fotogrametria métrica consiste na feitura e medições de fotos e outras fontes de informação para determinar, de um modo geral, o posicionamento relativo de pontos, e, assim, tornar-se ia possível determinar, em razão de técnicas e processos correntes: distâncias, ângulos, áreas, volumes, elevações, tamanhos e formas de objetos, dentre outros.

Figura 1. Modelo de cobertura aerofotogramétrica



Fonte: Santana (2009)

Figura 2. Modelo de levantamento aerofotogramétrico



Fonte: Habitíssimo (2020)<sup>11</sup>

Traçados estes esboços sobre instrumentos de geoprocessamento à disposição do método da modelagem da informação, é possível depreender que o objetivo deste é sistematizar as propriedades espaciais dos assentamentos precários para subsidiar sua regulação urbanística com foco na redução de alguns dos problemas enfrentados pelos moradores e levando em consideração as especificidades de cada situação.

Costa Lima, Freitas e Cardoso (2019), destacam, outrossim, para se alcançar tal finalidade não é exigido que se faça um levantamento de cada habitação, permitindo desvendar a forma urbana dos assentamentos usando dados geométricos simples, extraídos do referido levantamento fotogramétrico aéreo oficial, caso haja, ou, inexistindo este, procedendo-se a tal diligência.

Assim, conforme a caracterização do método feita por Costa Lima, Freitas e Cardoso (2019, p. 9), observa-se que a regularização fundiária urbana ganha um sistema de dados coeso, que permite a utilização de *software* para se fazer cruzamento de informações, bem como facilitar o acesso a todos os envolvidos no processo, o que tende a garantir mais eficácia e segurança jurídica não só no processo de regularização, mas

<sup>11</sup> Habitíssimo. Disponível em [https://fotos.habitissimo.com.br/foto/levantamento-aerofotogrametrico\\_1999816](https://fotos.habitissimo.com.br/foto/levantamento-aerofotogrametrico_1999816). Acessado em 31/05/2020.

para todos os setores do órgão público que demandarem destas informações, como os setores arrecadatórios, de meio ambiente, ao Ministério Público, dentre outros. Confira-se:

O método de modelagem da informação baseia-se empiricamente no Sistema Integrado de Modelagem da Informação da Cidade (Simic), desenvolvido por Sousa (2018). O sistema adotado tem como peça central um banco de dados (BD) remoto, alocado nos servidores da Universidade, que armazena tanto os dados secundários obtidos quanto os dados produzidos ao longo do processo. Como Sistema Gerenciador de Banco de Dados Relacional (SGBDR), o Simic utiliza o PostgreSQL, o qual tem uma grande capacidade de armazenamento e possibilidade de acessar porções do banco de dados e/ou modificá-lo por meio de consultas (*queries*) com uso da Linguagem de Consulta Estruturada (SQL). O sistema é capaz de armazenar e manipular dados espaciais georreferenciados graças à sua extensão PostGIS, que possibilita ainda uma conexão direta a um software SIG, como o Qgis

Assim, nos últimos anos, o Brasil tem experimentado um crescente interesse na questão do acesso à informação e da transparência. Isto se manifesta em relação aos atos da administração pública de uma forma geral, o que também repercute na questão da ocupação urbana.

Além disso, com a institucionalização da agenda de reforma urbana no Brasil, foram feitos esforços para mitigar a precariedade de informações relativa aos assentamentos precários por meio da produção de dados sobre eles (COSTA LIMA, FREITAS E CARDOSO, 2019).

Ainda segundo estes autores, o Brasil está vários passos à frente de outros países em desenvolvimento, à medida que avança na definição de assentamentos precários, a fim de operacionalizar uma política pública urbanística para eles (COSTA LIMA, FREITAS E CARDOSO, 2019).

Isto porque esta política exigiu que cada município desenvolvesse um Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS) como condição para acessar o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado em 2005.

Embora tenha havido um esvaziamento do FNHIS com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, uma parcela significativa dos municípios elaborou seus respectivos planos (MOREIRA E RIBEIRO, 2016).

Costa Lima, Freitas e Cardoso (2019) afirmam que os municípios que realizaram esses planos avançaram na identificação dos tipos de precariedade dos assentamentos informais de baixa renda, tornando esses documentos importantes fontes de informação sobre a questão habitacional local.



Por outro lado, após pesquisar a realidade institucional dos municípios de São Paulo, Denaldi e Fonseca (2012, p. 31) apontaram para a persistência do problema do limitado conhecimento da precariedade habitacional no território municipal:

A maioria dos Planos não apresenta o mapeamento do conjunto dos assentamentos. São raros os municípios que possuem algum tipo de informação georreferenciada. As metodologias para caracterização da precariedade habitacional, sobretudo o material produzido pelo MCidades, poderiam ser melhor apropriadas pelos municípios.

Portanto, os assentamentos precários continuam a aparecer nos mapas da cidade na forma de grandes "manchas", o que contraria sua diversidade e complexidade. Falta sistematizar dados sobre a forma urbana e o ambiente construído dos assentamentos precários e transformar esses dados em informação.

Os dados referentes aos aglomerados subnormais transcritos acima no gráfico 1, sobre as poucas cidades goianas apresentadas no último censo do IBGE, bem como os números por ela apresentados revelam esta falta de sistematização dados e a precariedade destas informações.

Feitas estas considerações, importante fazer breve esboço sobre o princípio da função social da propriedade e do direito à moradia digna, haja vista que possuem íntima ligação com a problemática da ocupação irregular do espaço urbano.

Após, tratar-se-á de regularização fundiária urbana que se apresenta como uma política pública necessária, instituída por lei, consistente na aplicação de um conjunto de medidas registrais, jurídicas, ambientais e urbanas. Porquanto, apresenta-se como um importante agente no combate a ocupação irregular urbana, sobretudo se alicerçada em dados e informações consistentes, planejamento e ações pautadas no princípio da eficiência da administração pública.

#### **2.4. O princípio da função social da propriedade e o direito à moradia digna.**

Nem a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), nem o Código Civil (CC) – Lei n. 10.406 (BRASIL, 2002) trazem uma definição sobre a propriedade, limitando-se a dispor as funções desta e os poderes do proprietário, senão vejamos:

CRFB- Art. 5º (...)XXII - é garantido o direito de propriedade;  
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;  
CRFB - 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.(...)§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função

social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor .

CÓDIGO CIVIL-

CC - Art. 1228 (...)§ 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 .

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 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.

O direito à moradia é, então, considerado direito social fundamental, sendo sua efetivação uma obrigação do Estado por meio da implementação de políticas públicas.

#### **2.4.1. Princípio da função social da propriedade**

A noção do que era propriedade enfrentou várias transformações até chegar ao conceito que se tem hoje na Constituição da República Federativa do Brasil, que no Brasil começou a ser abordada na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, em seu artigo 113, XVII (BRASIL, 1934).

Gonçalves (2011) chega a consignar a dificuldade que se é conceituar propriedade, tendo, inclusive, citado Pereira, o qual teria dito que propriedade "mais se sente do que se define" (PEREIRA *apud* GONÇALVES, 2011, p. 229). Ainda assim, considerando apenas os elementos essenciais enunciados no art. 1228 do Código Civil, Gonçalves (2011, p. 229), 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”.

Deve-se reconhecer, pois, que a garantia constitucional da propriedade está submetida a um intenso processo de relativização, e, conforme elucida Pereira (2017, p. 90):

dentro da variedade de explicações, com vocabulário mais ou menos rico, uma observação ressalta com a força de uma constante: reconhecendo embora o direito de propriedade, a ordem jurídica abandonou a passividade que guardava ante os conflitos de interesses, e passou a intervir, séria e severamente, no propósito de promover o bem comum que é uma das finalidades da lei, e ainda de assegurar a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos.

Por sua vez, a noção de função social da propriedade surgiu no início do século XX, com Léon Duguit. Em contrário às teorias individualistas que eram sustentadas e defendidas até então, o autor defende que a propriedade é uma instituição jurídica que, como qualquer outra, formou-se para responder a uma necessidade econômica e, neste ensejo, evoluiu de acordo com tais necessidades (DUGUIT *apud* RODRIGUES, 2013).

Percebe-se que o conceito da função social deriva do surgimento da desigualdade social em confronto com reivindicação do povo por igualdade. Diante de que a propriedade antes era totalmente individualista, esses direitos individuais começam a ter limitações, visando retirar da propriedade o caráter eminentemente individual que foi exacerbado durante o Estado Liberal, após a Revolução Industrial.

Figueiredo (2008, p. 169) explica a teoria da função social, segundo a qual:

todo indivíduo tem o dever social de desempenhar determinada atividade, de desenvolver da melhor forma possível sua individualidade física, moral e intelectual, para com isso cumprir sua função social da melhor maneira.

A Constituição da República Federativa do Brasil traz postulados e princípios que devem ser obedecidos e aplicados a todo o sistema jurídico brasileiro. Assim, quando se fala em propriedade (art. 5º, XXII e 170, II), já se é remetido à necessidade de se garantir a ela uma função social (art. 5º, XXIII, e 170, inciso III), para que sejam obedecidos os diversos preceitos constitucionais e se consolide um Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988).

Ressalta-se que a preocupação do Constituinte com a função social da propriedade urbana também pode ser observada no artigo 182, da Constituição da República Federativa do Brasil, *in verbis*:

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.

Nota-se que esta política de desenvolvimento urbano foi perfeitamente incorporada pelo art. 1.228, § 1º do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002), que assim preconiza:

Art. 1.228.(...) § 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.

Passado o momento de reconhecimento da função social da propriedade e da necessidade do poder público em se utilizar de instrumentos para promover regularização fundiária, segundo Tartuce (2017, p. 601), o legislador introduziu duas novas categorias de direitos reais sobre coisa alheia: a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso, que também podem ser objeto de hipoteca, conforme a nova redação que foi dada ao art. 1.473 do CC, conforme editou a Lei n. 11.481 (BRASIL, 2007).

Ato contínuo, a Lei n. 11.977 (BRASIL, 2009), que dispõe sobre o *Programa Minha Casa Minha Vida*, trata no seu art. 59 da *legitimação da posse*, que, devidamente registrada na Serventia Extrajudicial<sup>12</sup> de Registro de Imóveis, constitui *direito* em favor do detentor da posse direta para fins de moradia.

Conforme elucidado acima, o Estatuto da Cidade (ECid) foi um “divisor de águas”, sobretudo ao estabelecer a importância do planejamento urbano e do plano diretor com vetor para que o respectivo Município realize ações adequadas à sua realidade, tendo como principal escopo se garantir a função social da propriedade e das cidades, nos termos constantes do art. 182 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Para arrematar, surgiu a Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017), a qual sedimentou vários dos conceitos acima tratados, trazendo a Regularização Fundiária Urbana (REURB), tendo a função social da propriedade dentre um dos seus objetivos. Ademais, ampliou o rol de instrumentos a serem utilizados para fins de regularização fundiária urbana, eliminando custos ao destinatário final.

#### **2.4.2- Direito social à moradia**

O Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966), do qual o Brasil é signatário através do Decreto n. 591, (BRASIL, 1992), é o instrumento internacional de direitos humanos que, de forma mais coesa, consolida o direito à habitação<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Embora a palavra “cartório” seja ainda bastante usada, a denominação legal dada pela Lei 6.015/73 e pela Lei n. 8.935/94, bem como pela doutrina moderna, é de serventia extrajudicial ou atividades ou serviços notariais e registrais. Todavia, por ainda ser uma denominação corrente e não abolida, este trabalho se referirá a estes tipos de serviços delegados tanto como cartórios ou como serventias extrajudiciais.

<sup>13</sup> Referido pacto foi adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966. Entrada em vigor na ordem internacional: 3 de Janeiro de 1976, em conformidade com o artigo 27.

O art. 11 trata da habitação condigna<sup>14</sup>, definindo-a como necessária para que uma pessoa tenha um nível de vida adequado, no seja, nos mesmos parâmetros do art. 25 da Declaração Universal de Direitos Humanos (ONU, 1948), o qual, por sua vez, assim dispõe:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Sobre a expressão habitação adequada, utilizada pelo já citado art. 11, do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966), Zanette (2014, p. 52) tece as seguintes considerações:

É importante perceber que certos termos têm muito a dizer, como “habitação adequada”; está claro que não se trata apenas de um “teto sobre a cabeça” e sim de uma habitação que consiga suprir as necessidades de seus moradores. Também a delimitação de “toda pessoa tem o direito a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família”, passando a mensagem de que não é apenas a garantia de um mínimo, mas algo mais, que traga dignidade a toda a família, expressando mesmo; posteriormente, no mesmo artigo, a necessidade deste vir a ser amparado progressivamente até ao ponto em que estará cumprido na sua totalidade.

O direito à habitação não é interpretado no direito internacional como obrigação do Estado de fornecer habitação gratuitamente. Assumindo obrigações legais, o que é imposto ao Estado é empreender uma série de medidas que indiquem o reconhecimento político e legislativo de cada elemento que constitui o direito à habitação. Ressalta-se: dizer que todos têm direito à habitação não é o mesmo que afirmar que todos têm direito a uma casa própria, e sim, o direito básico de ter onde morar, onde possa identificar como lar, podendo este ser de propriedade do morador ou não.

Assim sendo, Zanette (2014, p. 75) define direito a habitação da seguinte forma:

É o direito de todo ser humano buscar pelos próprios meios, de não ser arbitrariamente privado ou mesmo de exigir medidas e prestações estatais no auxílio de obter para si e sua família, uma habitação com dimensões adequadas, que garanta aos seus moradores a privacidade e tranquilidade, com acesso ao trabalho, escola e lazer, assim como aos equipamentos comunitários e urbanos, ao transporte e demais serviços públicos cujo objetivo é garantir o atendimento às necessidades da população, mediante uma gestão democrática e o desenvolvimento sustentável.

---

<sup>14</sup>Art. 11. 1 - Os Estados-Signatários no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação adequados e a uma melhoria contínua das suas condições de vida. Os Estados-Signatários tomarão medidas apropriadas para assegurar a efectividade deste direito, reconhecendo para esse feito, a importância essencial da cooperação internacional baseada no livre consentimento.

Portanto, falar em direito à habitação condigna nada mais é do que se garantir: segurança legal da posse; disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura; custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização, adequação cultural, a fim de que a pessoa tenha garantido o chamado mínimo existencial e possa gozar de lazer, tranquilidade e condições para viver sozinho ou no seio familiar.

A Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) também prevê que os entes federados unam esforços a fim de assegurar referido direito às pessoas, senão vejamos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
(...)  
IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Portanto, fica claramente evidenciada a obrigação estatal em proporcionar meios para que a população faça valer os direitos e garantias a ela estabelecidas.

São exigidas da atuação estatal tanto ações de naturezas positiva quanto negativa. Algumas obrigações são de não fazer, como não tomar qualquer tipo de medida de caráter regressivo, ou seja, que venha diminuir aquele conjunto de direitos à habitação adequada que foram alcançados até o momento.

Outras são de fazer, como adotar estratégia nacional de habitação, por meio de medidas legislativas ou administrativas, o que foi instrumentalizado pelo Brasil por meio das leis acima citadas, destacando-se, *in casu*, a Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017).

Para Fernandes (2011), a informalidade urbana apresenta-se como uma consequência do descumprimento do direito à moradia e acarreta implicações graves que se manifestam por diversos fardos:

- I. o fardo jurídico, expresso pela falta de segurança total da posse, que expõe os residentes de assentamentos informais ao risco permanente de despejo pelas autoridades públicas ou por proprietários de terrenos, e dificulta o acesso a serviços, tais como a obtenção de crédito em lojas e bancos, o recebimento do correio, a comprovação de que são moradores da cidade, etc.;
- II. o fardo social, expresso pela marginalização da população residente nos assentamentos informais e sua exclusão do acesso normal aos benefícios do desenvolvimento urbano, incluindo o acesso a serviços públicos, infraestruturas, espaços públicos e instalações coletivas;
- III. o fardo urbano ambiental, expresso por fragmentação e precarização das cidades, em que os assentamentos precários são marcados profundamente por diferentes riscos de saúde, segurança, degradação ambiental, poluição e condições sanitárias inadequadas;
- IV. o fardo político, expresso pelo clientelismo político, no qual políticos fazem promessas eleitorais para resolver os problemas que afetam os assentamentos informais e tendem a perpetuar a informalidade; e

V. o fardo econômico, expresso pela criação de cidades intrinsecamente ineficientes e de gestão urbana cara, segundo o qual a exclusão dos assentamentos informais dos sistemas oficiais de imposto sobre a propriedade resulta em uma perda potencial de receitas angariadas pelas administrações públicas, e os custos de programas de regularização e o acesso improvisado aos serviços públicos são expressivamente maiores que os de incorporações urbanas novas e legalizadas.

Em razão disto, referido autor e Alfonsim (2004, 2006), dentre outros autores, defendem o direito de propriedade como o meio útil e necessário para o combate à ocupação irregular urbana, mesmo que necessite de alterações, para que possa ser utilizado de forma eficaz como meio de garantia de acesso à posse segura da terra (ALFONSIN, 2001, 2002; ALFONSIN *et al.*, FERNANDES e ALFONSIN, 2004, 2006).

## **2.5- Regularização fundiária urbana - REURB**

Neste contexto, a regularização fundiária surge como um instrumento que institui, por lei, uma verdadeira política pública. Porquanto, ataca o problema sob o enfoque registral, urbanístico, social e ambiental. Possibilita às administrações federal, estadual, distrital e municipal, praticar ações e lançar mão de instrumentos jurídicos para identificar ocupações, realizar estudos e titular ocupantes.

O art. 46 da Lei n. 11.977 (BRASIL, 2009), revogado pela Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017) trazia o primeiro conceito legal sobre o instituto da regularização fundiária, senão vejamos:

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. (BRASIL, 2009)

Conforme sucintamente delineado por Paiva (2018), tal conceito há de ser interpretado como sendo um:

PROCESSO SOCIAL-JURÍDICO-ECONÔMICO DE TRANSFORMAÇÃO, mediante a intervenção do Poder Público na propriedade privada ou pública em decorrência de evidente interesse social, a fim de legalizar a permanência de possuidores em áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, de forma a promover o direito social à moradia, a função social da propriedade e da cidade.

Nas palavras de Faccenda e Silva (2019, p. 379):

Mais do que uma ferramenta, a regularização fundiária consiste em uma política pública, com efeitos concretizadores nas mais diversas esferas concernentes ao urbano, buscando a regularização de numerosas ocupações, integrando à cidade imóveis e pessoas.

Por sua vez, o art. 9º, da Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017), um dos principais objetos de deste estudo, institui a regularização fundiária urbana e a define, nos seguintes termos:

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.

Todavia, destaca-se que o desafio não é só definir o instituto, mas sim ter clareza sob quais as dimensões os agentes públicos podem e devem atuar para aplicá-lo efetivamente.

Sob esta ótica, Bethânia Alfonsin (1997, p. 211-215) afirma que a regularização fundiária é vista pelos agentes regularizadores em três perspectivas: “regularização jurídica de bens (visando somente a titulação); urbanização de assentamento; regularização urbanística (urbanização e integração da área ocupada)”.

Já Faccenda e Silva (2019, p. 379), afirmam que:

é possível analisar a regularização fundiária em dimensões (não etapas), quais sejam: a regularização jurídica dos lotes (que, conforme se verá, surtirá efeitos econômicos positivos); a urbanização do assentamento, adequação da ocupação à legislação urbanística, e estímulo aos moradores ao associativismo, para conjunta gestão da comunidade.

Continuando a análise deste instrumento, Alfonsin (2007, p. 78) assim define:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto.

Relevantes também as considerações de Buzelato (2008, p. 61), a qual indica a necessidade de enfrentar o tema sob as dimensões urbanística, jurídica e registraria, acrescentado ainda que: “Fernandes aduz a dimensão econômica, para possibilitar a fixação das pessoas e viabilizar a efetiva inclusão social”.

Para tanto, a autora denomina a dimensão urbanística com enfoque à realização dos investimentos necessários para a melhoria das condições de vida no assentamento humano.

Buzelato (2008, p. 61), continua, afirmando que:



neste particular é que há íntima conexão com o que denominamos tratamento do passivo ambiental das cidades brasileiras, pois a regularização deve necessariamente implicar em melhoria das condições de vida.

Na mesma esteira, trata da dimensão *jurídica*, que trata do reconhecimento de posse e da utilização dos instrumentos jurídicos que garantam estabilidade às pessoas e “evitando que o problema, após, sanado com vultosos recursos públicos, mude de lugar” (BUZELATO, 2008, p. 61).

Por último, destaca a dimensão *registrária*, que se concretiza com a titulação das pessoas, anotando a aquisição destes direitos nas respectivas matrículas da competente Serventia Extrajudicial de Registro de Imóveis, a fim de garantir que elas oponham a qualquer pessoa os poderes inerentes à propriedade (BUZELATO, 2008).

Após analisar os conceitos dos autores acima citados, CORREIA e FARIAS (2015, p. 867), tratando de regularização fundiária sustentável, caracterizam-na da seguinte forma:

Numa perspectiva holística, a regularização fundiária plena – que ora se denomina sustentável é aquela que apresenta quatro dimensões: (a) a registral, que visa à garantia da posse ou à tutela da propriedade; (b) a urbanística, que permite a integração plena da moradia à cidade, seus equipamentos coletivos, serviços públicos e direitos fundamentais; (c) a ambiental, que proporcione a seus moradores e suas próximas gerações uma vida saudável e (d) a social, que garanta oportunidades a seus habitantes para que no presente, desfrutem de uma vida digna, e, no futuro, até possam permanecer em suas comunidades de origem, mas não por necessidade e, sim, por opção.

A partir desse enfoque conceitual, visualiza-se a regularização fundiária como um instrumento criado pelo poder público, que pode se servir de medidas nos mais variados âmbitos, seja jurídico, notarial e registral, físico, ambiental, urbanístico, para, assim, contribuir para que seja dada eficácia à Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), a fim de garantir moradia digna e que se cumpra com a função social da propriedade.

### **2.5.1. Regularização Fundiária Urbana e Lei n. 13.465/2017**

A Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017), resultou da conversão em lei da Medida Provisória n. 759 (BRASIL, 2016), editada pelo Presidente da República, no dia 22 de dezembro de 2016. A exposição de motivos contida na MP n. 759, informa que a Reurb pretende aumentar o rol das práticas conduzidas pelo Governo Federal que tem como escopo garantir moradia de forma adequada, ou seja, assegurar condições mínimas para que permita aos cidadãos viver com dignidade e segurança (BRASIL, 2016).

Continua a Exposição de Motivos da MP n. 759/2016 (BRASIL, 2016) revelando que a intenção é garantir moradia adequada, conforme convencionado no Habitat III e que, depois de identificados os núcleos informais pelo poder público e concluída a REURB, os núcleos urbanos que até então eram informais são juridicamente reconhecidos tornando-se, dessa maneira, aptos a receberem investimentos públicos voltados à promoção da função social das cidades.

A Lei n. 13.465/2017 já demonstra o desiderato de ampliar e democratizar o acesso ao solo urbano ao ampliar o rol de legitimados ao processo de regularização<sup>15</sup>. Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

Nota-se que a Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017) traz um prazo de consolidação para as áreas objeto de REURB promovida mediante legitimação fundiária, determinando que somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma da Lei, até 22 de dezembro de 2016 (art. 9, § 2º da Lei n. 13.465/2017). Com isto, a intenção do legislador foi que tal política pública também atuasse como agente coibidor de novas invasões.

Todavia, citada Lei não faz mais referências a prazos para a ocupação pelo beneficiário, mas tão somente a uma data limite para a consolidação do núcleo urbano informal. Este critério merece críticas, porquanto o beneficiário será o ocupante do imóvel no momento da realização da REURB, não importando o prazo de ocupação, contradizendo-se, pois, com situações abarcadas pela usucapião, por exemplo, que é pautada em prazos mínimos para que a pessoa possua o imóvel como se dono fosse para, somada a outros requisitos, adquirir a propriedade.

Destaca-se ainda as definições de REURB-S e REURB-E, REURB-I, que se tratam das modalidades de regularização fundiária urbana (BRASIL, 2017, Lei n. 13.465, art. 13, I e II, e art. 69).

---

<sup>15</sup> Art. 14. Poderão requerer a Reurb: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público.

A REURB-S aplica-se aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente (50 % + 1), por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.

Embora possam ser definidas através de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que, em regra, são definidas no Plano Diretor Urbano (PDU) de cada município, as áreas objetos de Reurb-S podem ser definidas através de ato do poder público (decreto, por ex.), especialmente nos pequenos municípios, que não têm a obrigatoriedade de criação do Plano Diretor Urbano pelo Estatuto das Cidades (Art. 41, I, da Lei n.10.257/2001).

Considerando os dados colhidos por órgãos governamentais de pesquisa, como o IBGE (PIB, IDH, PIB per capita, presença de mobiliários nos domicílios, entre outros), a maioria dos municípios tem amparo estatístico para definir, através de ato do executivo municipal, quais serão estas áreas, podendo em todo tempo ser revista a definição das áreas objeto de REURB-S (art. 30, § 3º, da Lei n. 13.465/2017), não sendo necessário gastos com estudos técnicos mais apurados nestes casos. Ademais, há a disponibilidade da coleta pormenorizada de dados, conforme tratado anteriormente.

Já a REURB-E é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior.

Por sua vez, a Regularização Fundiária Inominada (REURB-I) é aquela aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano - Lei n. 6.766/1979, de 19 de dezembro 1979 (art. 69, da Lei n. 13.465/2017).

Oportunamente, destaca-se que o administrador municipal pode aplicar REURB Mista, ou seja, aplicar REURB-S ou REURB-E para casos em que predomine a primeira e a diferenciação possa dificultar sua implementação e prejudicar a continuidade do serviço público, bem como com a finalidade de incentivar obras e gerar emprego e renda (BRASIL, 2017, Lei n. 13.465, art. 13, § 4º).

Observa-se que o art. 10, da Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017) estabeleceu doze principais objetivos para REURB, dos quais cumpre destacar apenas os seguintes:

- III- ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- VI- garantir o direito social à moradia digna e a condições de vida adequadas;
- VII- garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII- ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX- concretizar o princípio da eficiência na ocupação e no uso do solo;

Outra observação a se fazer sobre as modificações introduzidas por esta legislação. No antigo modelo de regularização, instituído pela Lei n. 11.977 (BRASIL, 2009), os objetivos estavam direcionados a conceder moradia e melhores condições de habitabilidade especificamente às pessoas de baixa renda.

Todavia, destaca-se que o rol de possíveis beneficiados foi ampliado. Agora independe da faixa de renda econômica. A amplitude de alcance desta Lei também merece críticas, pois poderá permitir regularização de áreas ilegalmente ocupadas por população de alta renda em áreas que poderiam ser retomadas pelo Estado para garantir habitação digna a pessoas não tem habitação condigna.

Em que pese essa “brecha” deixada pela Lei, o artigo 10, acima citado, traz como objetivo verdadeiros princípios que devem nortear os agentes políticos, na formulação das políticas públicas e na proposição da REURB, pelo Município, conforme se observa dos incisos III, VI, VII, VIII e IX, do art. 10, da Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017).

Destacamos que estes preceitos, alicerçados pela normatividade (obrigatoriedade de obediência) de princípios constitucionais da administração pública como moralidade, impessoalidade e eficiência, podem, de fato, vincular o administrador público à concessão de regularização fundiária de interesse específico nessas citadas áreas, a casos específicos, mediante indenização a preço de mercado, que deverão se apresentar como exceção.

Assim, é preciso encarar regularização fundiária urbana sob todas as suas dimensões (sociais, jurídico-registrais, ambientais e urbanísticas).

Um dos objetivos constantes do art. 10 da citada Lei é a eficiente ocupação do solo. Deve consistir no resultado da busca da otimização, com definição de meios adequados para com menos se fazer mais, com participação dos sujeitos envolvidos, desburocratização, redução de custos, emolumentos destinados às serventias extrajudiciais e impostos, seja, de fato promovida a moradia digna.

É possível destacar a redução de custos na dispensa de procedimentos aplicáveis a loteamentos e habitações em geral, não exigência de impostos, além de incentivos dados pelo Governo Federal.

A Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017) isentou de custas notariais e registrarias àqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas, para os casos de REURB-S. Isenção esta que atende aos atos de aquisição de propriedade, ou seja, o primeiro registro da propriedade ou averbação da conversão da posse em

propriedade, bem como a primeira averbação de construção residencial e as certidões relativas a citados atos (BRASIL, 2017, Lei n. 13.645, art. 13, § 1º).

Seguindo o mesmo paradigma, os atos referentes à REURB, seja REURB-S ou REURB-E, independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação (BRASIL, 2017, Lei n. 13.465, art. 13, § 2º e 44, § 3º).

Esta inexigibilidade assume grande relevância, conferindo maior aplicabilidade a instrumentos como a doação, compra e venda e averbação de construção até 70m<sup>2</sup>, haja vista que a hipossuficiência financeira de alguns beneficiários os impediria de pagar impostos como o Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação *inter vivos* (ITCMD), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Nacional do Seguro Social (INSS), o que por consequência, levá-los-ia a não buscar a regularização e permanecer na informalidade. O mesmo ocorre com a exigência de quitação de tributos municipais (IPTU, por exemplo) para que o beneficiário obtenha a regularização do seu imóvel, a qual também é vedada pela referida Lei.

Outro aspecto que aumentou a acessibilidade ao processo, bem como desburocratizou o procedimento, foi a previsão contida no art. 71, da Lei n. 13.465/2017, a qual dispensou a aplicação o art. 17, da Lei n. 8.666, denominada Lei das Licitações, que trata de alienação de bens, por parte do Poder Público e prevê diversos requisitos como interesse público devidamente justificado, avaliação prévia, autorização legislativa e licitação na modalidade de concorrência (BRASIL, 1993).

A Lei n. 13.465/2017 abrandou estas exigências, informando que estes critérios não se aplicam no âmbito da REURB (S ou E) (art. 71, da Lei n. 13.465/2017), até o caso em questão se trata de situação consolidada, de modo que o beneficiário tem que ser aquele que está ocupando irregularmente o imóvel e atende aos requisitos legais.

Por fim, no que se refere aos aspectos que melhor contribuíram para desburocratizar o procedimento, destaca-se a relativização de regras urbanísticas.

Para fins da REURB, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios (art. 11, § 1º).

Considerando que, em regra, esses requisitos e padrões urbanísticos são definidos em lei municipal/distrital, os municípios ou o Distrito Federal deverão editar norma possibilitando a mitigação das exigências citadas, bem como do “Habite-se”, o qual trata de uma autorização do município para que seja feita uma edificação urbana.

Isto porque o projeto da REURB abarca uma análise ampla e acurada de requisitos atinentes aos beneficiários e aos núcleos urbanos a serem regularizados, inclusive prevê as infraestruturas essenciais<sup>16</sup> indispensáveis à ocupação que será regularizada, bem como prevê responsáveis pela implementação em cada caso (artigos 37 e 38 da Lei n. 13.465/2017).

Portanto, a eficiência tem o enfoque na racionalidade da ocupação do solo e num maior pragmatismo para a chancela de situações consolidadas, cabendo ao poder público dar uma resposta rápida a tal demanda social, que por sua vez é o déficit habitacional. Tal resposta deve atender ao princípio da moradia digna e ao princípio da função social da propriedade.

---

<sup>16</sup>O art. 36 da Lei n. 13.465 (BRASIL/2017) define infraestrutura essencial, como sendo: I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais

### CAPÍTULO 3. METODOLOGIA

O presente estudo tem a finalidade aplicada; o objetivo é exploratório; a abordagem do problema é qualitativa; o método é preponderantemente dedutivo e comparado; e a técnica de pesquisa é bibliográfica e de campo (coleta de dados objetivos, e realização de entrevistas) para, ao final, traçar um diagnóstico.

Conforme Gil (2010), a pesquisa aplicada refere-se à discussão de problemas, empregando um referencial teórico de determinada área de saber, seguido de alternativas e soluções. Envolve ainda, verdades e interesses locais ou regionais, revelando, portanto, nítido caráter prático, destacando-se sua relevância, na medida em que pode se transformar em espécie de instrumento direcional da defesa dos direitos de cidadania, notadamente no direcionamento das políticas públicas.

Sob esta ótica, objetiva-se colaborar com o processo de regularização urbana do Município de São Simão e o Bairro Nova Era, seja por buscar uma análise pormenorizada de dados relativos a cada ocupação informal, seja por almejar o alcance dos princípios da função social da propriedade e moradia digna mediante a eficiente ocupação do solo urbano.

A partir da análise do objetivo geral e dos objetivos específicos, verifica-se que a pesquisa utilizará de método predominantemente qualitativo. Haverá bastante utilização dos dados quantitativos, sobretudo quanto ao segundo objetivo específico, com análise preponderantemente qualitativa tanto do objetivo geral, quanto dos demais objetivos específicos, posto que “esses métodos são de natureza diferenciada, mas se complementam na compreensão da realidade social” (MINAYO, SANCHES, 1993, p. 247).

Quanto 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) e também material disponibilizado na internet. Sobre esse assunto, afirma Gil (2010, p. 29):

Praticamente toda pesquisa acadêmica requer em algum momento a realização de trabalho que pode ser caracterizado como pesquisa bibliográfica. Tanto é que, na maioria das teses e dissertações desenvolvidas atualmente, um capítulo ou seção é dedicado à revisão bibliográfica, que é elaborada com o propósito de fornecer fundamentação teórica ao trabalho, bem como a identificação do estágio atual do conhecimento referente ao tema.

Também é documental, pois investiga a atividade desenvolvida pelo Município de São Simão, no que se refere ao processo de regularização fundiária urbana, no período de março do ano de 2018 até junho de 2020.

Foram analisados documentos, a partir da inauguração da nova cidade, no ano de 1975 até o corrente ano de 2020. Todavia, tais documentos consistiram basicamente em textos de lei e na obra de João Alberto Soares Floriano (2002).

Em que pese referido autor ter se baseado em arquivos históricos da empresa CEMIG, não foi possível estabelecer contato com esta, haja vista que a usina hidrelétrica não mais pertence a ela, e que, contatada por mais de uma vez por telefone e e-mail, não retornou.

Assim, não foi possível ter acesso a qualquer material para se constatar se houve ou não planejamento de ocupação urbana da nova cidade e, caso existisse, como se baseou.

A Lei n. 25, de 1974 trata de permuta de imóveis, doação de lotes, de ruas e de praças, mas não faz referência a memoriais descritivos. Consultando os arquivos da Prefeitura Municipal e da Câmara também não foi possível encontrar tais documentos.

A Escritura Pública de Permuta entre o Município de São Simão e a CEMIG, devidamente autorizada pela Lei n. 25 (MUNICÍPIO DE SÃO SIMÃO, 1974), a qual foi lavrada no Tabelionato de Notas local, foi analisada. Contudo, não foi possível verificar nenhuma condição ou termo que previsse o modo de doação ou venda dos imóveis recebidos pelo Município.

Em razão disto, o referencial teórico buscou trabalhar conceitos como planejamento e modelagem da informação e participação popular nas tomadas de decisões, bem como indagar dos agentes de regularização fundiária acerca de ações correlatas.

Portanto, a partir deste referencial teórico, há que se entender sob a forma de ocupação urbana ocorrida na cidade de São Simão-GO nos últimos 40 anos, para, enfim, se elaborar entrevistas, iniciar a coleta de dados, a fim de traçar um diagnóstico acerca da real situação da ocupação irregular na cidade de São Simão dando mais enfoque ao Bairro Nova Era e, a partir daí, trabalhar sugestões para um eventual aprimoramento do processo.

O processo de execução do diagnóstico tem com uma de suas principais técnicas a confecção de mapas e diagramas, sempre que possível, com o pesquisador atuando junto aos agentes envolvidos, para que o processo ocorra de uma maneira mais rápida e efetiva (SOUZA, 2009).



Souza (2009) trabalha com uma espécie de diagnóstico participativo, utilizando técnicas que podem perfeitamente ser aplicadas no estudo das ocupações urbanas, uma vez que valorizam a obtenção de informações e incentivam a discussão política entre as pessoas envolvidas no processo de regularização. Referido autor (SOUZA, 2009, p. 36) assim elucida:

Um processo participativo deve proporcionar a oportunidade de auto-avaliação de si e da cultura do grupo a que pertence, capacidade reflexiva sobre os efeitos de vida cotidianos, capacidade de criar e recriar não somente objetivos materiais, mas, também, e, fundamentalmente, criar e recriar formas novas de vida e de convivência social. As técnicas de diagnóstico e planejamento participativo devem valorizar, por sua vez, o processo de obtenção de informações. É importante que este processo seja, ele mesmo, um fator de formação e discussão política no seio da comunidade. Os dados devem ser utilizados, principalmente, pela própria comunidade.

Ainda segundo Souza (2009) a principal característica do diagnóstico reside no fato de representar uma metodologia aberta, sobre a qual pode-se construir novos caminhos e técnicas.

Desta forma, a fim de melhor delinear os objetivos desta dissertação, conforme já mencionado acima, trabalhou-se com as técnicas da entrevista semi-estruturada e coleta de dados documentais e fotográficos. Três das entrevistas semiestruturadas ocorreram de maneira virtual, com apresentação do roteiro e conversa realizada por meio de plataforma virtual de comunicação em função da Pandemia do COVID-19<sup>17</sup>, nos dias 28/05/2020, 31/05/2020 e 01/06/2020, devidamente gravadas, mediante a autorização dos entrevistados.

Considerando que o diagnóstico participativo busca conhecer a opinião dos principais agentes públicos envolvidos no processo, é que se escolheu os entrevistados já citados, bem como a entrevista semiestruturada será a metodologia mais adequada para este fim. Portanto, a formulação das perguntas buscará inter-relação com os objetivos geral e específicos do presente trabalho, relacionando-os com o arcabouço teórico apresentado.

Assim, as perguntas formuladas aos agentes públicos envolvidos no processo de regularização tiveram como referencial teórico os conceitos de planejamento, de cidade democrática, e, sobretudo, os conceitos das dimensões da regularização fundiária trabalhados por Alfonsim e Fernandes (2006), Buzellato (2008), Rolnik (2006 e 2015), dentre outros.

---

<sup>17</sup> No dia 11 de março de 2020 a Organização Mundial de Saúde (OMS) decretou situação de pandemia no que se refere à infecção pelo vírus COVID-19, denominado novo coronavírus.

A partir da compreensão sobre planejamento e sobre as dimensões jurídicas, sociais, urbanísticas e ambientais, que se formulou perguntas relacionadas a forma de coleta de dados sobre os núcleos urbanos informais e eventuais beneficiários, sobre condições de infraestrutura básica do bairro Nova Era, sobre grau de participação da população em todo o processo, sobre a presença de equipamentos públicos no bairro e acessibilidade da população a serviços como saúde e educação.

Tal correlação com as perguntas também se estabelece ao estudarmos o Plano Global Específico proposto por Silveira, Luiz e Carmo (2019), em que se conecta as dimensões da regularização fundiária com itens empíricos, conforme tratado no item 1.4, do capítulo 1.

Explica-se: para se imaginar a satisfação da dimensão social há que se indagar se há participação da comunidade, da mesma forma que também se necessita saber se os beneficiários da regularização têm realizados naquele núcleo urbano direitos sociais como a moradia, educação, transporte, dentre outros. De outro turno, para se saber se a dimensão urbanística foi observada convém perguntar sobre estudo de viabilidade técnica, de declividade, de condições hidrosanitárias, se há previsão orçamentária de execução de ações que satisfaçam estes requisitos. E assim por diante.

O modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido encontra-se no apêndice A.

A coleta de dados e levantamento fotográfico revelam-se de suma relevância para se avaliar a existência e tipo de planejamento utilizado, bem como se a regularização fundiária atendeu aos requisitos urbanísticos, ambientais, sociais e registrais.

O levantamento fotográfico 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.

A finalidade é apurar se a regularização que se busca fazer nesta cidade tem se baseado em informações pormenorizadas sobre a realidade de cada ocupação irregular e se tem visado só à titulação dos ocupantes do núcleo urbano informal<sup>18</sup>. Também, busca investigar se é dotada de planejamento, desburocratização, otimização de meios e busca

---

<sup>18</sup> Nesta oportunidade, quando se fala do núcleo urbano informal, refere-se ao Bairro Nova Era porque é o único em que se está realizando o processo de regularização fundiária nos moldes da Lei 13.465/2017 até o momento.

em resultados que objetivem garantir a efetividade do princípio da função social da propriedade e da moradia digna.

Por fim, alicerçado nos objetivos geral e específicos, e buscando uma conexão o mais eficiente possível da problemática tratada com os resultados alcançados e trabalhados no capítulo 4, foi elaborada uma tabela com informações da pesquisa, senão vejamos:

Tabela 3. Informações da pesquisa

<b>PROBLEMA</b>	<b>MODO TRATADO NO CAPÍTULO 4</b>
<p>O processo de urbanização do Município de São Simão (GO) experimentado após a construção da nova cidade realiza os princípios da moradia digna e da função social da propriedade? Qual é a repercussão sobre o bairro Nova Era?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Em resposta a este problema, foi traçado um breve histórico das ocupações dos bairros de São Simão.</li> <li>- Feitas as análises do processo de urbanização, da legislação, com base no referencial teórico, especialmente, nos conceitos de planejamento urbano, modelagem da informação e dimensões da regularização fundiária, foi traçado um mapeamento das ocupações irregulares e traçado um diagnóstico sobre as ocupações com principal enfoque sobre o bairro Nova Era.</li> </ul>
<p>A regularização fundiária, planejamento urbano e a produção pormenorizada de dados se apresentam como instrumentos hábeis a solucionar tal problema?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Feito o mapeamento e o diagnóstico, foram avaliados os processos e instrumentos tratados no referencial teórico.</li> <li>- Foi possível concluir que: é imprescindível fazer um mapeamento das ocupações, mas com produção pormenorizada de dados e utilização de instrumentos de geoprocessamento como a fotogrametria.</li> <li>- Também se concluiu sobre a imprescindibilidade da participação popular, o que poderia ocorrer através da criação de um Conselho de Regularização Fundiária, para se promover regularização fundiária que atenda às dimensões sociais, urbanísticas, ambientais e registrais. Para tanto, é viável e fundamental, a participação em programas de apoio técnico e financeiro do governo federal como o “Moradia digna” e o “Papel passado”.</li> <li>- Assim, foram feitas as proposições sobre mapeamento, com coleta pormenorizada de dados, criação de um conselho e inscrição nos referidos programas do governo federal.</li> </ul>

Fonte: própria

### 3.1. Estrutura geral da dissertação

A pesquisa se desenvolve em duas etapas. A primeira, em um estudo bibliográfico, documental e estudo de caso, e a segunda, em uma pesquisa qualitativa com realização de diagnóstico.

Na primeira fase verifica-se a busca pela base teórica sobre os assuntos relacionados à pesquisa.

A revisão de literatura almeja a compreensão dos conceitos, teorias e classificações sobre as temáticas da pesquisa. Por consequência, o estudo é guiado, inicialmente, à luz da Constituição da República Federativa do Brasil e compreensão de seus princípios, posteriormente pelas obras destinadas a elucidar sobre planejamento urbano, ocupação irregular do solo urbano, regularização fundiária urbana e, por fim, pelas Leis específicas sobre regularização fundiária, mais especificamente: Lei n. 6.766, Lei n. 10.259, Lei n. 11.977, Lei n. 13.465 (BRASIL, 1979, 2001, 2009 e 2017), e a Lei n 642 (SÃO SIMÃO, 2017).

Após, o desiderato é coletar dados junto à Secretaria de Habitação e Câmara Municipal de São Simão (GO), bem como na serventia registral desta cidade, com a análise de matrículas, a fim de identificar os marcos históricos acerca da ocupação urbana de São Simão, bem como relativamente aos imóveis e sua situação legal, sob o método bibliográfico.

O trabalho apresenta um método de visualização e representação da forma urbana, aplicado tanto na escala da cidade quanto na escala do bairro. Portanto, na escala da cidade são analisados os documentos legais oficiais, de modo a identificar a abordagem do fenômeno da informalidade, e os dados oficiais georreferenciados, de modo a confrontá-los com os documentos legais vigentes. Caso estes não existam, utiliza-se dados obtidos por satélites por meio do *Google Earth* e imagens de alta resolução captadas por câmeras fixadas em drone.

Além dos dados coletados, serão realizadas entrevistas com o Prefeito Municipal, Procuradora-Geral do Município, Coordenadora de Regularização Fundiária do Município de São Simão, Promotor de Justiça e com a Oficial do Cartório de Registros de Imóveis, ambos com atuação em São Simão, e com um técnico em telecomunicações e prestador de serviços na área de fotogrametria aérea. As entrevistas serão realizadas individualmente em locais e horários determinados, no mês de maio do ano de 2020.

Toda a pesquisa é guiada pela ética, primando pelo respeito ao indivíduo e às coletividades, sem se olvidar dos direitos e deveres afetos ao Estado, a pesquisadores e à comunidade científica como um todo.

A metodologia escolhida algumas limitações, tais como: a falta de informações de domínio público sobre a história e ocupação urbana dos bairros de São Simão; ausência de documentos referentes a planejamento, no que se destaca a ausência de um plano estratégico municipal e plano plurianual (sendo que a Lei apresentada como sendo plano plurianual trata pura e simplesmente de disposições orçamentárias sem especificações detalhadas de aplicação em regularização fundiária e de que forma).

Ainda foi enfrentada a dificuldade de apresentação dos núcleos urbanos irregulares para registro, por parte do Município, cujos agentes públicos alegam que o anterior respondente pela serventia registral desta Comarca exigia pagamento pelo registro, o que foi sanado, haja vista que este anterior respondente perdeu a delegação por sentença de improbidade administrativa e foi afastado em 10 de julho de 2019, tendo sido nomeada outra oficial respondente, a qual já recebeu toda a documentação em agosto do referido ano, expedindo notas de exigência no mês seguinte. Todavia, este ainda foi o método mais adequado para o alcance dos objetivos ora almejados.

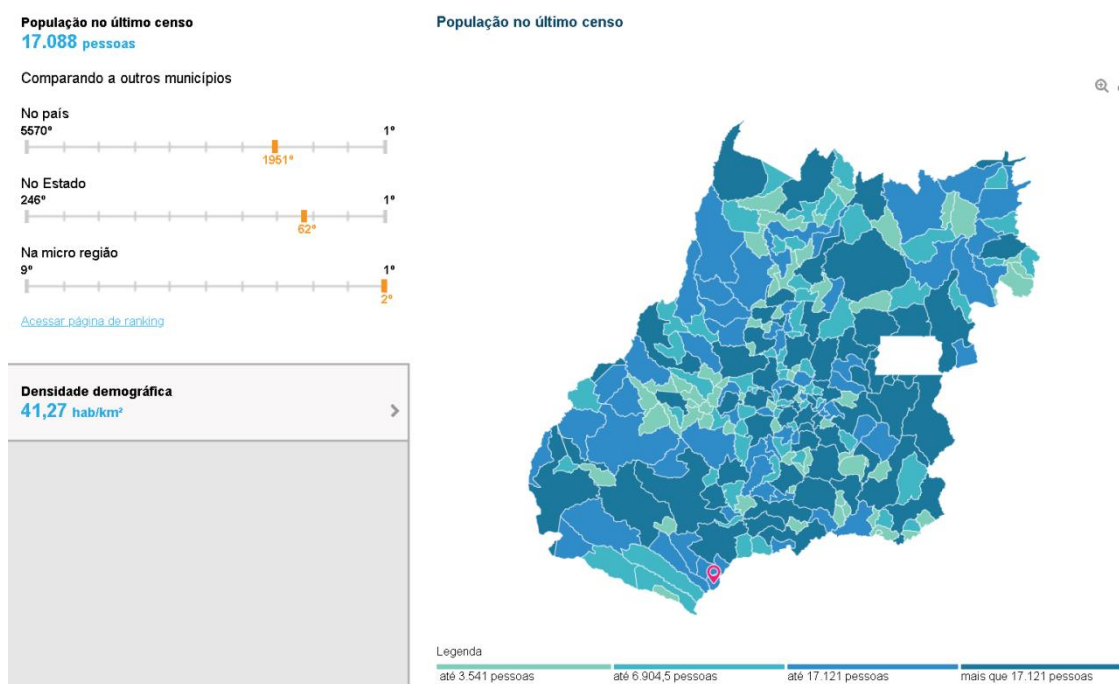
Traçadas as orientações metodológicas, saibamos um pouco mais sobre a história do Município de São Simão (GO), objeto de estudo.

## CAPÍTULO 4. SÃO SIMÃO: HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO, CASO DO BAIRRO NOVA ERA E DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O Município de São Simão-GO foi utilizado como objeto do estudo, pois tem uma peculiar história, desde o surgimento como potencial eixo de integração entre os Estados de Minas Gerais e Goiás, por se situar na divisa entre ambos, até a instalação de uma Usina Hidrelétrica, com a conseqüente construção de uma nova cidade. Tal fato acarretou a relocação da população predominantemente rural e o recebimento de um movimento migratório considerável para o novo núcleo urbano

São Simão é um município brasileiro do Estado de Goiás. Localiza-se a uma altitude de 523 metros, área de 415,39 km<sup>2</sup> e clima Subtropical. Sua população estimada em 2014 era de 18 804 habitantes (WIKIPEDIA, 2020).

Mapa 1. Localização de São Simão-GO



Fonte: IBGE, 2019. disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/sao-simao/panorama>

Segundo dados do IBGE, o Município de São Simão contava com uma população de 17.088 pessoas, com uma densidade demográfica de 41,27 hab/km<sup>2</sup>, no ano

de 2010, tendo o instituto estimado que este total chegaria 20.645 pessoas no ano de 2019 (BRASIL, 2019).

Ainda conforme revelado pelo IBGE, em 2017, o salário médio mensal era de 2.5 salários mínimos, sendo que a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 19.7%. O instituto comparou estes resultados com outros municípios do Estado e concluiu que São Simão ocupava as posições 24 de 246 e 56 de 246, respectivamente. Já, considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, São Simão tinha 31,3% da população nessas condições, o que o colocava na posição 209 de 246 dentre as cidades do estado, demonstrando, de certa forma, o nível da desigualdade social na cidade (BRASIL, 2019).

Tratando de educação, quando a pesquisa se baseou em taxa de escolarização, o Município se apresentou na posição 152, de 246, no Estado de Goiás, com um índice de 97,3%, dentre os menores de 6 a 14 anos. Já o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino demonstrou os seguintes resultados: a) nos anos iniciais do ensino fundamental o IDEB foi de 6,4, tendo o Município ficado na posição 71, de 246, em Goiás; b) nos anos finais do ensino fundamental o IDEB diminuiu para 5,2, caindo para a posição 116, de 246 (BRASIL, 2019).

**Tabela 4-** São Simão em números: Educação

INDICADOR	ANO	RESULTADO
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade	2010	97,3%
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública)	2017	6,4
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública)	2017	5,2
Matrículas no ensino fundamental	2018	2.056
Matrículas no ensino médio	2018	478
Docentes no ensino fundamental	2018	117
Docentes no ensino médio	2018	37
Número de estabelecimentos de ensino fundamental	2018	8
Número de estabelecimentos de ensino médio	2018	3

Fonte: IBGE – 2019. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/sao-simao/panorama>

Analisando a Economia, destaca-se que, em 2016, o PIB per capita era de R\$ 121.806,46 (cento e vinte e um mil, oitocentos e seis reais e quarenta e seis centavos), atingido as expressivas, 35ª colocação em nível nacional (5.570 municípios); 3ª colocação no Estado de Goiás (246 municípios) e 1ª colocação na micro região (9 municípios). Outro indicador de desigualdade social, analisando-o em conjunto às faixas de renda acima apontada e demais índices ora analisados. Todavia, também se apurou que 89,9% das receitas oriundas do Município provém de fontes externas, dos quais as quantias mais consideráveis são aquelas percebidas pela arrecadação municipal, decorrente dos royalty da usina hidrelétrica (dados de 2015). Já o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), em 2010, foi medido em 0,720 (BRASIL, IBGE, 2019).

Na área da saúde, no ano de 2017, o IBGE apurou uma taxa de mortalidade infantil média na cidade de 17,3 para 1.000 nascidos vivos. Em 2016, as internações devido a dia rreias eram de 0,5 para cada 1.000 habitantes. Embora, a pesquisa também tenha divulgado que o nível de esgotamento sanitário adequado atendia a 86,9% da cidade no ano de 2010, estudos encomendados pelo Município, neste ano, e realizados a partir de convênio com o governo federal (melhor tratado no capítulo 5), dentre outros motivos, as taxas de internações devido a dia reais podem ter correlação ao fato de que em todo o Município não há fornecimento de água tratada, nem estação para tratamento adequado de esgoto líquido e nem resíduos sólidos. Já foi instaurado procedimento próprio pelo Ministério Público e realizada audiência pública para esclarecimento da população (apresentação audiência pública e Portaria n. 53/2018, do Ministério Público do Estado de Goiás – Comarca de São Simão-GO).

Objetivando deixar mais compreensível a análise dos dados ora elencados, bem como para se verificar situações paradoxais, que revelam o nível de desigualdades sociais do Município, elaboramos a tabela abaixo.

**Tabela 5-** índices em São Simão e outros Municípios

ÁREAS	Ano	POSIÇÃO OCUPADA POR SÃO SIMÃO		
		Nível Nacional 5.570 municípios	Nível Estadual 246 municípios	Microrregião 9 municípios
-----	-----			
População	2010	1951°	62°	2°
Densidade demográfica	2010	1.726°	22°	1°
	2017	527°	24°	2°



Salário médio mensal dos trabalhadores formais				
população rendimento mensal per capita de até 1/2 salário mínimo	2010	1279°	47°	2°
Taxa de Escolarização	2018	3.221°	152°	7°
IDEB anos iniciais ensino fundamental	2018	1.248°	71°	5°
IDEB anos finais ensino fundamental	2018	727°	116°	5°
<b>PIB per capita</b>	<b>2016</b>	<b>35°</b>	<b>3°</b>	<b>1°</b>
Taxa de mortalidade infantil	2017	1.423°	68°	4°
Internações por diarreia	2017	3.330°	151°	8°

Fonte: IBGE, 2019. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/sao-simao/panorama>

Desta forma, citando exemplos como o PIB per capita de São Simão, com a diferença do percentual de pessoas que ganham média de dois salários mínimos e meio e daquelas que ganham abaixo de meio salário mínimo, bem como o IDEB detectado entre os estudantes do ensino fundamental e outros números acima vistos, é possível depreender o a enorme lacuna a demandar a atuação das políticas públicas, enquadrando-se nesta hipótese a regularização fundiária urbana, a fim de diminuir estas contradições e melhorar as condições de vida da população são simoense.

#### 4.1. Histórico sobre São Simão e a ocupação do espaço urbano

A emancipação política de São Simão efetivou-se em 14 de novembro de 1958, por força da Lei n. 2.108/58 (ESTADO DE GOIÁS, 1958). A instalação do Município ocorreu no dia 10 de janeiro de 1959 e em 30 de abril de 1960 foi instalado o Termo de São Simão, pertencente à Comarca de Paranaiguara (FLORIANO, 2000).

Segundo narra Floriano (2000), datam do ano de 1960 as primeiras notícias à população da antiga cidade de que uma barragem poderia vir a ser construída na região do Canal de São Simão. Os estudos feitos pela Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) duraram de 1962 a 1966. No ano de 1973 começaram as primeiras escavações na região do Canal e no ano de 1974, a CEMIG iniciou o lançamento de concreto nas estruturas da barragem e da usina. (FLORIANO, 2000).

A inundação atingiu terras de onze municípios, sendo seis do Estado de Minas Gerais e cinco do Estado de Goiás. Ficaram submersas as sedes municipais de São Simão-GO e Paranaiguara-GO, e os Distritos de Chaveslândia-MG e Gouverlândia-GO.

A empresa CEMIG foi a responsável pelas desapropriações. A área desapropriada para ser alagada teria sido de 608,4km<sup>2</sup> (FLORIANO, 2000, p. 145), ou seja, abarcaria uma extensão maior que a ocupada pelo Município de São Simão nos dias atuais, que é de 414,222 km<sup>2</sup> (IBGE, 2018)

Os números eram de fato grandiosos. Segundo Floriano (2000, p. 145):

(...) quase seis mil desapropriações foram feitas, 5.175 na área urbana, destas, 4.168 amigavelmente e 1.007 propriedades foram desapropriadas por via judicial, mas cerca de 600 dessas pertenciam a um só dono.

Na área rural, foram desapropriadas 782 propriedades, sendo 390 no Estado de Minas Gerais e 392 em Goiás, numa área total de 608,4 quilômetros quadrados.

A CEMIG, além de indenizar os proprietários que preferiram receber em espécie, construiu novas cidades para abrigar aquelas pessoas que residiam nas cidades e distritos alagados, sendo São Simão um dos casos.

Por volta dos anos de 1970, o Município de São Simão possuía aproximadamente sete mil habitantes, com cerca de 70% (setenta por cento) na zona rural. O número de residências não ultrapassava 500 (quinhentos) (FLORIANO, 2000).

Já a nova cidade foi construída para uma população de aproximadamente 10.000 pessoas, com ruas amplas, asfaltadas e iluminadas. Novos prédios construídos pela Cemig para a Prefeitura e o Fórum, Hospital Municipal equipado para atender até 5.000 pessoas, um supermercado, estação rodoviária, um hotel e um centro comercial, bares e restaurantes (FLORIANO, 2000).

No dia 3 de outubro de 1975, foram instalados oficialmente os poderes Executivo e Legislativo da nova sede do Município de São Simão (FLORIANO, 2000).

Não foi possível fazer constatações sobre planejamentos e critérios estabelecidos para a distribuição das pessoas na nova cidade, haja vista que não conseguimos ter acesso a qualquer material.

Em consulta aos arquivos da Prefeitura, Câmara Municipal e à CEMIG, não obtivemos maiores informações sobre o primeiro memorial descritivo e mapa perimétrico da cidade. Também não foi encontrada nenhuma informação, neste sentido, em apurada leitura da Lei n. 25, a qual trata da transferência de sede, permutas de imóveis com a CEMIG, recebimento de doações de ruas, praças, prédios públicos, indenizações aos antigos proprietários (MUNICÍPIO DE SÃO SIMÃO, 1974).

Analisamos a Escritura Pública de Permuta entre o Município de São Simão e a CEMIG, devidamente autorizada pela Lei n. 25 (MUNICÍPIO DE SÃO SIMÃO, 1974), a qual foi lavrada no Tabelionato de Notas local, e também não verificamos nenhuma condição ou termo que previsse o modo de doação ou venda dos imóveis recebidos pelo Município, a título de permuta, para a população em geral.

Dessas verificações, nota-se que dificilmente foi feito planejamento socioeconômico ou urbanístico, a fim de se definir o modo de ocupação da nova cidade.

Segundo FLORIANO (2000) apenas utilizou-se de critérios de poder aquisitivo. Engenheiros da CEMIG, funcionários administrativos e assistentes de escritório foram alocados em um bairro antes denominado Vila Residencial dos Operários da Cemig, o qual continha clube, escola e tinha a configuração de um “condomínio fechado”, pois havia uma guarita, com chancelas e era controlado por seguranças.

Os moradores da cidade antiga com maior poder aquisitivo foram alocados nas duas avenidas que “cortam” a cidade e situam no Setor Centro; já aqueles de menor poder financeiro, foram residir nas duas vilas, Aeroporto e Vila Bela, e no conjunto habitacional hoje denominado Conjunto Popular. Neste bairro também foram alocados os operários da barragem.

Nota-se ainda que até as configurações destes bairros era diferente. As ruas do Conjunto Popular continham ruas e calçadas mais estreitas. A cidade era abastecida por poços artesianos, os quais também foram distribuídos de modo a privilegiar os moradores do Centro e da Vila Cemig.

Importante aqui destacar que o Município de São Simão (GO) perdeu uma oportunidade quase rara de fazer ocupação racional do solo urbano. Foi construída uma cidade para uma população de 10.000 habitantes, onde se viviam cerca de 500 famílias.

Ademais, o fenômeno migratório foi esperado, devido aos inúmeros empregos, ainda que temporários, gerados pela construção da barragem. Porém, o cálculo foi subestimado, haja vista que, segundo informações do IBGE, durante a construção da barragem até 1978, a cidade chegou a atingir mais de 20.000 habitantes e impressionante movimento comercial (BRASIL, 2007).

Daí em diante o que observou foi uma ausência de políticas públicas de regularização fundiária adotadas pela Companhia Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG) e o poder público municipal entre os anos de 1975 e 1994.

Não foi desenvolvido modo eficiente de ocupação das unidades imobiliárias. Habitantes foram segregados por poder aquisitivo. Não foram desenvolvidas políticas

públicas que fomentassem arranjos locais que garantissem à população o auto sustento após o término das obras da Usina e total desocupação da cidade pela CEMIG. Era de conhecimento dos administradores locais que, conforme o contrato, a empresa operaria com um contingente maior de funcionário somente até o ano de 1994 (FLORIANO, 2000).

Citados fatos, aliados a culturas e ações populistas de certos administradores geraram uma cultura de ocupação irregular de imóveis e doações desordenadas e ilegais de imóveis pertencentes ao Município, as quais, culminaram inclusive com uma condenação criminal de um ex-agente político, com sentença proferida nos autos de protocolo nº 225037-05.2011.8.09.0173 (ESTADO DE GOIÁS, 2016).

#### **4.2. Diagnóstico das ocupações irregulares e das ações de regularização fundiária**

Faz-se necessário desenvolver um trabalho semelhante àquele feito pelo IBGE na conceituação e caracterização dos aglomerados subnormais, como feito em 2010. Desta forma, após coletas de dados junto à população, aos documentos e agentes públicos já citados, foi possível se ter um esboço da situação da ocupação urbana em São Simão, para que possa se pensar em mais coletas específicas de dados e planejamento, para, assim, iniciar o tratamento do problema e ações de regularização fundiária.

Até a presente data há imóveis situados no Centro, Vila Bela, Conjunto Popular e Aeroporto (onde moraram as pessoas que participaram da construção da usina e da cidade) cujas propriedades, passados mais de 40 anos após a construção da cidade, ainda constam como proprietários o poder público municipal e, não raramente, ainda ocorrem transferências do poder público municipal para particulares.

Por outro lado, importante destacar parte dos estudos sobre as ocupações irregulares urbanas, iniciadas pela Procuradoria-Geral do Município de São Simão, pelas pessoas da atual Procuradora-Geral, Sylvia Regina Alves e o agente público de posturas, Keslen Soares (anexo 1).

Segundo minucioso trabalho, por força da alta receita advinda do recebimento de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre a geração de energia da Usina Hidrelétrica de São Simão, que se deu no ano de 1994, o Município de São Simão experimentou um novo período de ascensão.

Através da Lei n. 323, de 22 de julho de 1994 (SÃO SIMÃO, 1994), o chefe do poder executivo foi autorizado a adquirir duas áreas contíguas de terras lindeiras da

zona urbana, para fins de expansão de zona urbana, totalizando 43,0862 ha (quarenta e três hectares, oito ares e sessenta e dois centiares).

Figura 3 – área de 43,0862ha



Fonte: Estudo realizado pela Procuradoria-Geral e Divisão de Obras e Posturas – Município de São Simão

Todavia, pouca utilização foi dada a área, como foi o caso da construção do cemitério, de um alojamento para uma empresa que participou da construção da ferrovia-norte sul e do bairro denominado cidade jardim. Contudo, a grande parte desta área é irregularmente ocupada, consistindo nas ocupações que se denominam “Garimpo”, “Lavoura Comunitária” e “Nova Era”, a seguir destacadas na figura 4.

No ano de 2009 foi publicada a Lei Complementar n. 01/2009 que tratou do Plano Diretor do Município (PDM) de São Simão, Goiás, a qual ratificou o perímetro urbano de São Simão. Logo, foi editada outra lei que visava regularização, a de n. 307 que previa, inclusive, doações de terrenos com área não superior a 500,00m<sup>2</sup>. Posteriormente, o perímetro urbano ainda sofreu alterações pelos Decretos Municipais n. 372-A, 420 e 099-A (SÃO SIMÃO, 2009, 2010 e 2012). Em 2017, a Lei complementar n. 18 ratificou e redefiniu o perímetro urbano de São Simão (SÃO SIMÃO, 2009).

O PAT 351/400 (SÃO SIMÃO, 2009) foi um programa denominado “Programa Cidade pra gente” e, dentre outros objetivos, objetivou implementar regularização fundiária consistente na doação de terrenos em áreas que já eram ilegalmente ocupadas e faziam parte do perímetro urbano ou em outras áreas que pertenciam ao perímetro rural, cuja proposta do plano era tornar perímetro urbano, o que ocorreu através dos Decretos Municipais n° 372-A, 420 e 099-A (SÃO SIMÃO, 2009, 2010 e 2012).

Dentre as áreas mencionadas neste projeto, destacam-se núcleos urbanos informais (Liberdade I, Liberdade II, Colombo e Nova Era) e uma grande denominada área de expansão para fins turísticos, hoje irregularmente ocupado e vulgarmente denominado “garimpo” (SÃO SIMÃO, 2009).

Todavia, pouca utilização foi dada a área, como foi o caso da construção do cemitério, de um alojamento para uma empresa que participou da construção da ferrovia-norte sul e do bairro denominado cidade jardim. Contudo, a grande parte desta área é irregularmente ocupada, consistindo nas ocupações que se denominam “Garimpo”, “Lavoura Comunitária” e “Nova Era” (SÃO SIMÃO, 2018).

Objetivando legalizar as áreas compradas pelo Município para fins de regularização fundiária ou incorporadas ao perímetro municipal, foram editadas as Leis n. 100/05, 307/09 e 600/16, cujos textos fazem menção a regularização fundiária, tratando apenas da dimensão registral estrita, ou seja, mera titulação, e objetivaram abarcar, principalmente, as áreas destacadas na figura abaixo (SÃO SIMÃO, 2005, 2009 e 2016).

Figura 4 – Ocupações irregulares



Fonte: Estudo realizado pela Procuradoria-Geral e Divisão de Obras e Posturas – Município de São Simão

Observa-se, outrossim, que nos bairros não destacados no mapa, exceto na Vila Cemig, a situação de irregularidade não é de ocupação ilegal propriamente dita. Isto porque a municipalidade firmou contratos administrativos que lhe conferindo posse a terceiros e posterior direito a adquirirem a propriedade, após um período determinado no contrato. Todavia, até o momento, em que pese não haver um quantitativo oficial, o que se destaca por informações obtidas nas Serventias Extrajudiciais de Tabelionato de Notas e de Registros Públicos da cidade é que ainda há um considerável número de pessoas que até o presente momento não buscaram a legalização.

A coordenadora de regularização fundiária e ex-superintendente de habitação de São Simão, Letícia Lacerda, fez uma interessante observação ao destacar que a “nova cidade” contou com planejamento urbano, ambiental, mas não contou com planejamento registral. De fato, a oficial de registros de imóveis confirma que bairros inaugurados juntamente com a “nova cidade”, na década de 1970, têm registro apenas de suas áreas e delimitações, sem ter o parcelamento em lotes e equipamentos públicos, conforme determina a Lei n. 6.015 (BRASIL/1973) e posteriormente melhor especificou a Lei 6.766 (BRASIL, 1979). Isso impediu e ainda dificulta o registro das doações administrativas feitas à época, bem como os sucessivos contratos já citados<sup>19</sup>.

Ainda há um agravante: o caso daqueles beneficiários originais que, de forma onerosa, transmitem a posse a outros, gerando uma cadeia de cessões de direitos por contratos particulares, denominados “contratos de gaveta” que pouca segurança jurídica garantem aos possuidores.

Há ocupações como a que denominam “Garimpo”, que conforme análise prévia realizada pelo Ministério Público, sequer se detém conhecimento do número de residências contida no local, nem do número de moradores, nem, tampouco, da infraestrutura básica experimentada por cada morador. Isto porque, conforme foi revelado pelo Representante do Ministério Público, são diversas as classes socioeconômicas dos ocupadores daquela imensa área.

Referido Promotor de Justiça também informa que nessas regiões denominadas lavoura comunitária e garimpo há ocupações de grandes áreas, com construções de alto padrão até barracos improvisados em áreas inferiores a 100,00m<sup>2</sup> (cem metros quadrados). Cita, inclusive, casos de possuidores que firmaram contratos administrativos com a municipalidade, cuja legalidade está sendo por ele analisada, como é o caso de um imóvel de luxo construído em uma área de 23.000m<sup>2</sup> (vinte e três mil metros quadrados).

---

<sup>19</sup> Somente no ano de 2017, a Lei n. 13.465 acrescentou à Lei n. 6.015/73 o art. 195-A, que assim dispõe: “Art. 195-A. O Município poderá solicitar ao cartório de registro de imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis públicos oriundos de parcelamento do solo urbano implantado, ainda que não inscrito ou registrado, por meio de requerimento acompanhado dos seguintes documentos: I - planta e memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado, dos quais constem a sua descrição, com medidas perimetrais, área total, localização, confrontantes e coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites; II - comprovação de intimação dos confrontantes para que informem, no prazo de 15 (quinze) dias, se os limites definidos na planta e no memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado se sobrepõem às suas respectivas áreas, se for o caso; III - as respostas à intimação prevista no inciso II, quando houver; e IV - planta de parcelamento ou do imóvel público a ser registrado, assinada pelo loteador ou elaborada e assinada por agente público da prefeitura, acompanhada de declaração de que o parcelamento encontra-se implantado, na hipótese de este não ter sido inscrito ou registrado. §1º. Apresentados pelo Município os documentos relacionados no caput, o registro de imóveis deverá proceder ao registro dos imóveis públicos decorrentes do parcelamento do solo urbano na matrícula ou transcrição da gleba objeto de parcelamento. (Grifei)”



É possível perceber construções muito próximas de áreas de Áreas de Preservação Permanente (APP)<sup>20</sup> e da cota quatrocentos e dois (cota 402)<sup>21</sup>. Inclusive, o Ministério Público informou haver relatório em um inquérito administrativo por ele iniciado, em que a atual empresa que detém a concessão da usina hidrelétrica informa que há imóveis que foram edificados ou cercaram áreas abarcadas pela cota 402 ou pela APP. A empresa informou ainda que notificou os ocupantes e demarcou as áreas em que não pode haver qualquer tipo de ocupação.

Figura 5 – garimpo, em 05/04/2020



Fonte: *Google Earth*

O Promotor de Justiça foi além. Afirmou que investiga possíveis casos de incentivos de ocupações das áreas conhecidas como lavoura comunitária e garimpo, entre os anos de 2013 e 2016, por agentes públicos, o que contou, inclusive com uma Lei<sup>22</sup> editada em pleno ano eleitoral e contratos de doação firmados no mesmo ano, o que, em tese, infringe o que determina a Lei n. 9.504/97 (apêndice 1).

Após obtida esta informação, foi realizada confrontação de imagens extraídas do *Google Earth* entre o mês de fevereiro do ano de 2013 e o mês de março do ano de 2017, sendo possível, de fato, notar um nítido aumento no número de ocupações irregulares (figuras 6 e 7).

<sup>20</sup> Ensina Lamana Paiva (2018) que em hidrelétricas e barragens, a faixa de área de preservação permanente será a distância entre o nível máximo operativo normal (nível máximo de água do reservatório) e a cota máxima *maximorum* (nível de água mais elevado para o qual a barragem foi projetada).

<sup>21</sup> Cota 402 é a cota máxima *maximorum* estabelecida pela barragem da usina hidrelétrica.

<sup>22</sup> Lei n. 600 (SÃO SIMÃO, 2016)

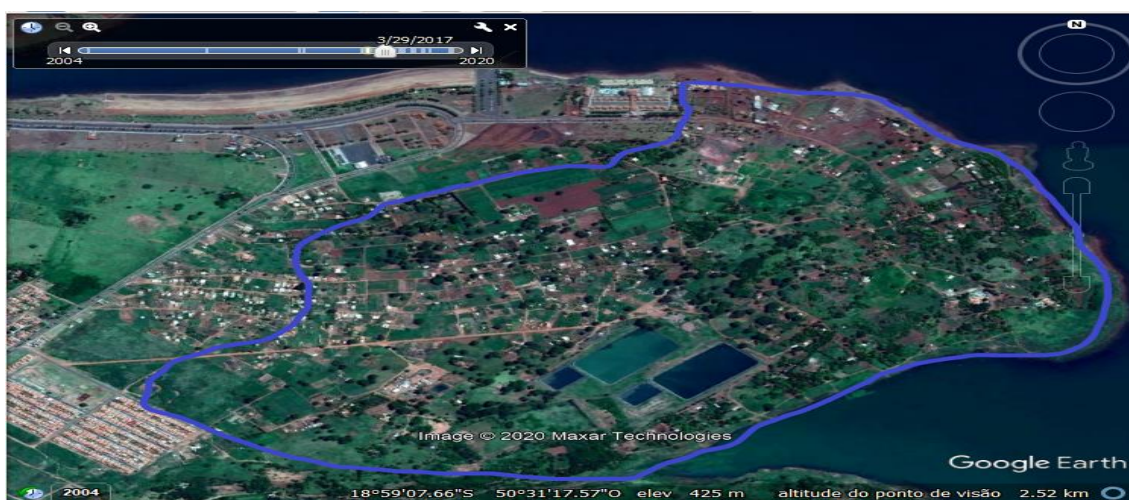


Figura 6 – garimpo e lavoura comunitária, em 08/02/2013



Fonte: *Google Earth*

Figura 7 - garimpo e lavoura comunitária, em 29/03/2017



Fonte: *Google Earth*

Conforme se destaca das figuras 4, 5, 6 e 7 é que o denominado “Garimpo” se trata de um local situado em área de barragem, em que se verifica APP, com situação de declive e de riscos de erosão a serem previamente estudados, bem como o processo de implantação de infraestrutura, sobretudo do esgoto sanitário.

O Promotor de Justiça, Fabrício Borges Lamas, deu as seguintes respostas, após indagado se tem ciência se o Município de São Simão acerca da realidade da ocupação urbana no Município e se há planejamento urbano, bem como perguntado sobre invasões em áreas de preservação permanente, e se visualiza que a regularização fundiária se esgota com a mera titulação dos ocupantes (Apêndice):

*Bom, na verdade eu peço perdão pela sinceridade, mas a realidade da ocupação urbana de São Simão é uma decepção. Extremamente desorganizado né, em todos os termos de planejamento e urbanismo. Tanto é que, por exemplo, aqui em São Simão há um loteamento a 30 km dá do núcleo de adensamento Urbano né! São Simão também, creio eu, que seja a única cidade do país na qual o município vendeu um Loteamento, ‘passou’ escritura*

*e não entregou! Tem um pasto. Não tem nenhuma rua. Não dá para as pessoas morarem. E é uma única cidade também em que ao lado há invasões de outro nível, com áreas de lote de 23.000 metros quadrados, construções de luxo (...) A gente tem três procedimentos. A gente tem um específico para cada uma das três né! Eu tenho um procedimento específico atual Nova Era, um procedimento específico para a regularização fundiária do 'Garimpo'. Eu tenho um terceiro que deve ser proposto a ação civil pública nos próximos dias a gente tá em etapa de finalização dele quanto ao Jardim Lago Azul né! Então, nenhum deles o município apresentou que tenha planejamento estratégico. (...) Eu entendo que a primeira delas é um levantamento correto de APP né! A gente tem um problema aqui que é específico quanto ao garimpo, do bairro conhecido como o garimpo. (...) Nós requisitamos ao IBAMA que ele venha aqui e que ele faça a medida. nós vamos utilizar essa medida como base para mover ação civil pública e Ação criminal pelo pelos crimes ambientais realizados na área. Mas assim, há uma análise preliminar da SPIC que ela detectou. Parece piada André chiqueiro fossa em área de preservação permanente né! Fora a quantidade de construções, que existe em São Simão, em locais que, por outras normas ambientais, não poderíamos! Cito como o maior exemplo, as construções abaixo do local destinado ao tratamento de resíduos sólidos né! onde há uma invasão e, assim, me perdoe o desabafo né! Eu acho que quem for acompanhar esse trabalho vai até assustar né! Mas hoje tem um filho de um secretário ali né! De um secretário do município. Mostra a absoluta ausência de comprometimento das autoridades locais que devem fiscalizar né! Os que deveriam dar o exemplo, mas estão envolvidas de algum modo nisso. Enfim, a gente tem tomado essas providências.*

Portanto, o que se apurou é que embora o poder público tenha ciência das ilegalidades, não detém informações detalhadas acerca do quantitativo de imóveis irregularmente ocupados, seja com possuidores que detenham contrato administrativo ou não; não se conhece o quantitativo desta população, nem ao menos perfil exato destes possuidores, se podem ser enquadrados em população de baixa renda ou não, número de habitantes por residência, se possuem outro imóvel, dentre outras informações importantes a se realizar regularização beneficiária de modo a realizar todas as suas dimensões, conforme tratado acima.

#### **4.2.1- Dos atos normativos relativos à ocupação urbana e regularização fundiária**

No primeiro capítulo em que se tratou de planejamento e de políticas públicas, foi possível averiguar a importância dos aspectos jurídicos das políticas públicas.

Verifica-se, então, que o objetivo principal da REURB, regulamentada pela Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017) é assegurar todas as condições necessárias para acesso da população a “terra urbanizada” e os direitos sociais à moradia e à cidade sustentável.

Daí a necessidade de análise e diagnóstico da legislação em vigor no Município de São Simão, especialmente do Plano Diretor Municipal (PDM), e das Leis n. 307 (SÃO SIMÃO, 2009) e 642 (SÃO SIMÃO, 2017).

Antes de tratarmos diretamente do processo de regularização fundiária urbana na cidade de São Simão, imprescindíveis são algumas considerações sobre o Plano Diretor Municipal (PDM).

Trata-se de inovação trazida pela Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a qual tornou obrigatório o planejamento urbano e a elaboração de um PDM, por cada município brasileiro.

Assim, o legislador nacional, reforçando a dimensão urbanística da regularização fundiária, estabelece necessidade de que mudanças na estrutura fundiária só poderiam ser implementadas se previamente definidas por um estudo técnico, cujo regramento básico, o art. 42 da referida Lei exigiu, senão vejamos:

O plano diretor deverá conter no mínimo:

- I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III - sistema de acompanhamento e controle (BRASIL, 2001).

O Plano Diretor do Município de São Simão foi instituído através da Lei Complementar n. 01, de 08 de dezembro de 2008 (SÃO SIMÃO, 2008). O texto seguiu as diretrizes estabelecidas no Estatuto das Cidades e ainda especificou o que seria o atendimento aos princípios da função social da cidade e da propriedade, senão vejamos:

Art. 5º A função social da cidade no Município de São Simão é entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, que mediante os instrumentos do Estatuto da Cidade visa garantir entre outros:

- I – Moradia digna, trabalho e lazer;
- II – Espaços coletivos de suporte à vida na cidade, com áreas para equipamentos urbanos e comunitários, mobilidade, acessibilidade, transporte e serviços públicos;
- III – Mobilidade sustentável, integrando o território municipal;
- IV – Universalização do acesso ao saneamento ambiental integrando políticas ambientais de recursos hídricos e saúde;
- V – Promoção do desenvolvimento de atividades econômicas para geração de emprego e renda.

Art. 6º O princípio da função social da propriedade visa definir-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização da propriedade, utilizando-se dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para garantir, entre outros:

- I – O respeito da vida social e ao direito de vizinhança;
- II – A segurança do patrimônio público e privado;
- III – A preservação, proteção e recuperação do ambiente natural e construído;
- IV – A oferta de infra-estrutura, serviços e equipamentos públicos e comunitários e a provisão do saneamento ambiental.

A Lei Complementar n. 01/2008 (SÃO SIMÃO, 2008). dividiu a cidade em macrozonas, das quais destacamos a macrozona de restrição à ocupação e a macrozona de incentivo à ocupação.

Os artigos 45 e 51 da citada lei assim dispõem:

Art. 45. A Macrozona de Restrição a Ocupação é composta de áreas com diversos impedimentos, tanto físicos quanto ambientais; eis que são as áreas no entorno do Aeroporto; no entorno de toda a extensão do Córrego Colombo; margens do Lago da UHE de São Simão; no entorno da Lagoa de Decantação e local de instalação da E.T.E. (Estação de Tratamento de Esgoto); no entorno dos Cemitérios Municipais; no entorno dos reservatórios de água, APP's e APA's do Município.

Art. 51. A Macrozona de Incentivo a Ocupação é composta de áreas já parceladas ou não, pouco ocupadas, parcialmente dotadas de infra-estrutura e com uso, predominantemente, residencial, tais como parte do Bairros Jardim Liberdade I e II e Jardim Lago Azul, e nela serão aplicados os seguintes instrumentos da Política Urbana:

I - Incentivo tributário como redução e/ou isenção de IPTU e ISS nos próximos 5(cinco) anos para quem ocupar lotes, atualmente vagos, nesta macrozona em até dois anos após a aprovação e publicação do PDD;

II - Redução ou isenção das taxas de Alvará de Construção e Termo de Habite-se para ocupação nos próximos dois anos;

III - Redução ou isenção de taxa de outorga onerosa em até 1.5 do índice de aproveitamento para construções nos próximos dois anos;

IV - Preempção para áreas que forem identificadas como áreas de interesse público;

V - Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, para atividades que ocasionem conflitos de trânsito, poluição sonora, olfativa e visual, nos termos do Códigos Municipais de Obras e Posturas e de Meio Ambiente;

VI - Licença Ambiental para atividades previstas na Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997;

VII - Zoneamento Urbano definindo as Zonas de Uso Comercial, Serviços e Turismo nas vias principais e, estabelecendo o índice de aproveitamento de 100%(Cem por cento) (uma vez a área do terreno), índice de ocupação máxima de 70%(Setenta por cento) e área mínima permeável de 10%(Dez por cento);

IX - Zoneamento Urbano definindo as Zonas de Uso Residencial e estabelecendo o índice de aproveitamento de 100%(Cem por cento) (uma vez a área do terreno), índice de ocupação máxima de 50%(Cinquenta por cento) e área mínima permeável de 20%(Vinte por cento).

Parágrafo Único. Considera-se imóvel sub-utilizado nesta Macrozona, os lotes vazios ou com índice de ocupação menor que 20%(vinte por cento) ou que não cumpram a sua Função Social.

Enfim, o Plano Diretor Municipal (PDM) cumpriu as funções a ele estabelecidas pelo estatuto da cidade e estabeleceu inúmeras diretrizes. Todavia, estas não foram seguidas, o que se revela pelo próprio caso do bairro Nova Era. Este se situa na macrozona de restrição à ocupação, estabelecida pelo art. 45, por abarcar as margens do córrego colombo e, também, no entorno do cemitério municipal.

Outras Leis trataram de regularização fundiária, a partir do plano diretor, como é o caso da Lei n. 307 (SÃO SIMÃO, 2009), que estabeleceu regras objetivas, tais como o conceito de “baixa renda”, repetido na Lei n. 642 (SÃO SIMÃO, 2017), pessoas e famílias a serem beneficiadas pela regularização, quantidades de imóveis a serem titulados para cada beneficiários, para fins de regularização fundiária, entre outras.

Portanto, veremos que estes requisitos não foram tratadas pela nova lei municipal, razão pela qual entende-se não ter havido revogação, estando a Lei n. 307 (SÃO SIMÃO, 2009) em pleno vigor e que estes aplicam-se em conjunto à nova Lei.

Destarte, o art. 7º a Lei n. 307 (SÃO SIMÃO, 2009) dispôs diversos requisitos. Confira-se:

Art. 7º a regularização por doação dar-se-á, observadas as seguintes condições:  
I- somente poderão ser doados os lotes residenciais ocupados que possuem área de até 360m<sup>2</sup>, à exceção daqueles com área indivisível de até 500m<sup>2</sup>;  
II- cada entidade familiar poderá receber apenas um lote;  
III- o donatário ou qualquer outro membro da entidade familiar não poderá ser proprietário ou possuidor de qualquer outro imóvel urbano ou rural;  
IV a renda da entidade familiar do donatário não poderá ultrapassar o valor correspondente a 03 (três) vezes o salário mínimo vigente.  
**Parágrafo único.** O donatário no prazo de 10 (dez) anos contados da doação, não poderá doar, vender, locar, dar outra destinação ao imóvel ou abandoná-lo por mais de 60 (sessenta) dias, sob pena de sua reversão ao domínio do Município, independentemente de qualquer indenização por benfeitorias e acessões realizadas.

Por sua vez, a Lei n. 642, de 20 de outubro de 2017 (SÃO SIMÃO, 2017) é a norma regulamentadora da Lei Federal n. 13.465 (BRASIL, 2017) e “dispõe sobre a regularização fundiária das áreas urbanas consolidadas do município de São Simão e dá outras providências”.

Citado regramento repetiu praticamente todos os conceitos e princípios trazidos pela Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017), estabelecendo a conceituação que lhe é devida, que é sobre o que vem a ser uma pessoa considerada como “baixa renda”.

Também manteve alguns conceitos e instrumentos da Lei n. 10.257 (BRASIL, 2001) (Estatutos da Cidade), como: consideração do Plano Diretor Municipal (PDM) como um dos pilares para a demarcação urbanística e estabelecimento de outras políticas públicas; Área Especial de Interesse Social (AEIS -art. 4º, VIII); maior preocupação com a dimensão social da regularização fundiária urbana, dando prioridade à REURB-S.

Contudo, promoveu algumas inovações que, a nosso ver, exorbitaram da competência constitucional conferida ao Município para legislar, como a isenção de custas para beneficiários da REURB-E (SÃO SIMÃO, 2017, art. 8º, parágrafo único), o que, em tese favoreceria pessoas de classe dominantes que ocupam áreas privilegiadas da cidade, inclusive próximas ao lago azul, da barragem da usina hidrelétrica.

Ainda, embora o § 4º do art. 13, da Lei n. 13.645 (BRASIL, 2017), admita que os Municípios e o Distrito Federal façam o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado, na REURB, entendemos que a legislação municipal deixou bem próximas as aplicações das duas modalidades de REURB, expondo-se ao risco de comprometer a finalidade de diferenciação proposta pela Lei 13.465/17, a qual em seu art. 13, § 5º, dispôs que:

§ 5º A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

Por outro lado, ressalta-se que o legislador municipal se preocupou com o princípio da eficiência administrativa, haja vista que no art. 1º da Lei já dispôs sobre desburocratização, aprimoramento de mecanismos e estabelecimento de normas e diretrizes para política pública de desenvolvimento urbano. Confira-se:

Esta Lei dispõe sobre a desburocratização dos procedimentos e o aprimoramento dos mecanismos para o ordenamento territorial do Município, visando a correção das distorções e irregularidades dos núcleos urbanos informais, clandestinos e irregulares, conjuntos habitacionais, loteamentos localizados em área urbana, mediante Plano de Regularização Fundiária, estabelecendo normativas e diretrizes gerais para realização da política pública de desenvolvimento urbano do Município de São Simão, designada como REURB (Regularização Fundiária Urbana).

Ao definir os objetivos, mais uma vez o legislador externou sua preocupação com a dimensão social da regularização, destacando a necessidade de se promover o direito social à moradia e à cidade sustentável. Também enfatizou a dimensão urbanística ao buscar a viabilização da “correção das distorções e das irregularidades detectadas por conta da ocupação desordenada do solo”, priorizando, ainda, a dimensão urbanística primando pela “busca de soluções efetivas para os efeitos negativos do ordenamento territorial, mobilidade urbana e salubridade ambiental e social das áreas urbanas” (SÃO SIMÃO, 2017, art. 2º)

Outra vantagem apresentada pela legislação municipal é que, mais uma vez, ela fez constar requisitos que constavam no Estatuto da Cidade ou na Lei 11.977/2009 e foram “esquecidos” pela Lei 13.465/2017, como o tempo de ocupação, a condição de ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural e a exigência de que o imóvel esteja em área definida como AEIS, senão vejamos:

Art. 6º A Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) é a regularização de núcleos urbanos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos caso em que houver:

I - ocupação da área de forma mansa, pacífica e duradoura, até 22 de dezembro de 2016, possuir renda de até 03 (três) salários mínimo nacional ou a renda per capita de até meio salário mínimo nacional, e não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural;

II - ocupação da área de forma mansa, pacífica e duradoura por famílias constituídas, por no mínimo, 02 (duas) pessoas e que residam no município há mais de 03 (três) anos;

III - o imóvel esteja localizado em áreas designadas pela Divisão de Regularização Fundiária como AEIS ou ainda aquelas definida por outra Lei Municipal;

IV- áreas pertencentes ao Patrimônio Público do Município, declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse sócia (SÃO SIMÃO, 2017).

Ressalta-se que ficou definido no art. 4º desta Lei Municipal que a AEIS trata-se de:

parcela de área urbana instituída pela Divisão de Regularização Fundiária, ou definida por outra Lei Municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, em conformidade com a presente Lei (SÃO SIMÃO, 2017).

Quanto aos autores do atual processo de regularização, a legislação municipal repetiu o mesmo rol ampliativo da lei federal, cuja intenção foi garantir maior acessibilidade e efetividade possível mais uma vez ficou claramente demonstrada, ao tornar bastante amplo o rol de legitimados para requerer a REURB, especialmente, ao se legitimar os beneficiários e proprietários. Confirma-se o que preconiza o art. 14, da citada Lei (BRASIL, 2017):

Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

Nota-se que os municípios e o Distrito Federal, em seus territórios, são os principais atores para a execução da REURB, desta forma, são os principais legitimados e poderão dar início ao procedimento de ofício ou com a provocação dos demais legitimados.

Assim como na Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017), a Lei n. 642 (SÃO SIMÃO, 2017) previu a necessidade de que se tenha infraestrutura básica, tendo até incluído os requisitos dentro do conceito de núcleo urbano consolidado, senão vejamos:

Art. 11. Para os efeitos desta Lei se considera: III – Núcleo Urbano Consolidado: núcleos urbanos informais consolidados e comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016 e de difícil reversão, considerados o tempo de ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença ou não de equipamentos público, tais como: a) drenagem de águas pluviais; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica, ou; e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Por fim, no que se refere à Lei n. 642 (SÃO SIMÃO, 2017), há de se considerar que esta deixou passar uma oportunidade facultada pela lei federal, que era de que o Município poderia atribuir aos beneficiários da REURB-E a responsabilidade por arcar com as despesas relativas a obras de infraestrutura, o que a nosso ver, é uma medida dotada de justiça por exigir de alguém que tem condições financeiras para tal e para deixar para o poder público apenas o ônus de gastar nas áreas destinadas às pessoas que realmente não detém estas condições. Ressalta-se que tal previsão também não foi feito por ocasião da finalização do projeto de REURB, tal como dispõe o art. 38 da Lei n. 13.465/2017.<sup>23</sup>

#### **4.2.2. Do processo de REURB do bairro Nova Era**

Feita a análise e diagnóstico dos processos de ocupação e eventuais planejamentos e processos de regularização da cidade de São Simão, há que se passar para uma investigação específica sobre o bairro Nova Era.

O processo de ocupação da área hoje denominada como bairro Nova Era se iniciou com a construção de 32 casas, com base no Programa Minha Casa Minha Vida (PCMCMV), do governo federal, tendo as obras se iniciado no ano de 2013.

É possível notar pela figura 8 que, à época praticamente não existiam ocupações irregulares naquele local.

---

<sup>23</sup> Art. 38. Na Reurb-E, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela: I - implantação dos sistemas viários; II - implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; e III - implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso. § 1º As responsabilidades de que trata o caput deste artigo poderão ser atribuídas aos beneficiários da Reurb-E. § 2º Os responsáveis pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar termo de compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação da Reurb-E.



Figura 8 –Nova Era, em 02/08/2013



Fonte: Google Earth

Após as construções dessas casas, o processo de ocupação se intensificou. Não obtivemos imagens pelo programa *Google Earth* referente aos anos de 2013 a 2015, mas pela imagem abaixo, já é possível se visualizar tal processo.

Figura 9- Nova Era, em 21/04/2016



Fonte: Google Earth Pro

Referidas casas foram construídas na citada área antes mesmo que tivesse uma matrícula individualizada sob o nº 8.107 – Serventia Extrajudicial de Registro de Imóveis de São Simão, o que foi procedido somente no ano de 2018.

No mês de abril de 2017 foi identificado o problema, qual seja, o núcleo urbano informal, situado na área acima mencionada. Assim, por meio do Decreto n. 597 (SÃO SIMÃO, 2017) foi aprovado o Loteamento Nova Era, com a área de 104.398,00m<sup>2</sup> (cento e quatro mil, trezentos e noventa e oito metros quadrados).

Em 09/05/2017, a Prefeitura local providenciou o início do processo de registro do Bairro Nova Era, cuja área foi matriculada sob o nº 8.107, da Serventia de Registros de Imóveis de São Simão (2018, São Simão), conforme acima mencionado.

Percebe-se, através das imagens abaixo, que houve aumento das ocupações após o início do processo de regularização promovido pela Prefeitura.

Figura 10 – Nova Era, em 25/07/2017 - após aprovação o loteamento



Fonte: Google Earth Pro

Na data de 11 de janeiro de 2018, foi iniciado o processo de regularização fundiária (REURB) do bairro Nova Era, por meio de despacho do prefeito municipal, Wilber Floriano Pereira (2017/2020). O Regimento Interno da Divisão de Regularização Fundiária do Município de São Simão (D-REURB), nos termos da Lei n. 13.645 (BRASIL, 2017) e Lei 642 (SÃO SIMÃO, 2017), foi instituído por meio do Decreto n. 160 (SÃO SIMÃO, 2018).

Figura 11 – Nova Era, em 03/02/2018



Fonte: Google Earth Pro

O projeto de REURB adotou o sistema misto, por conceder REURB-E e REURB-S, sendo que a primeira modalidade representa apenas 7 dos 420 beneficiários.

O Município deixou de exigir o cumprimento integral das exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios estabelecidos pela Lei 6.766/79, conforme autoriza o art. 11, § 1º, da Lei n. 13.465 (BRASIL/2017).

Foi providenciada pelo Município a seguinte documentação, no que se refere à regularização do bairro Nova Era: 1) Decreto n. 597/17 de criação do loteamento Nova Era; 2), Decreto n. 598/19 de retificação com acréscimos no decreto de aprovação do

Loteamento Nova Era no Município de São Simão; 3) Decreto nº 648-A dispõe sobre a Zona Habitacional de interesse social; 4) Declaração do prefeito Wilber Floriano de que a área objeto de regularização fundiária; 5) Certidão de Matrícula do Imóvel nº 8.107 de 09/05/17, com área desmembrada para o loteamento Nova Era no total de 104.398,00 metros quadrados; 6) Análise de viabilidade Técnica e Operacional para instalação de redes de Hidráulicas e Sanitárias, Elétricos; 7) Licença Ambiental de Instalação nº 01/2017 do bairro Nova Era; 8) Certidão de Uso do Solo do loteamento Nova Era; 9) Memorial Descritivo do Loteamento Nova Era; 10) ART's dos projetos urbanísticos, hidráulico, sanitário, sobreposição dos laudos geológicos, de alagamento e inundação, das condições sanitárias, de declividade, e de inexistência de aterramento com materiais nocivos; 11) Memorial de caracterização do loteamento, com as divisões de lotes, áreas verdes, institucionais, ruas, etc; 12) Mapa do bairro; 13) Levantamento planialtimétrico do loteamento Nova Era; 14) Laudo sobre as condições sanitárias loteamento Nova Era; 15) Laudo de Declividade do Loteamento Nova Era; 16) Laudo Geológico do Loteamento Nova Era; 17) Laudo sobre condições do Terreno Quanto a Existência de Aterro com Materiais Nocivos do loteamento Nova Era; 18) Laudo Técnico sobre Inundação e Alagamento do loteamento Nova Era; 19) Projeto Urbanístico do Bairro Nova Era; 22) Projeto Hidráulico do Bairro Nova Era; 20) Projeto de rede Esgoto do Bairro Nova Era; 21) Projeto da rede elétrica do bairro Nova Era.

Assim, em agosto do ano de 2019, concluiu o procedimento e enviou à serventia de registros de imóveis da cidade, o qual, dois meses após, expediu nota devolutiva<sup>24</sup>, exigindo o esclarecimento de questões pontuais. Após, dois meses o Município informou ter cumprido as exigências e submeteu novamente o processo a registro.

---

<sup>24</sup> Nota devolutiva é um documento expedido pelo cartório de registros de imóveis após um título ou documento ser apresentado a registro e, após o registrador fazer uma análise de cumprimento dos requisitos legais e avaliar que há pendências a serem resolvidas, o oficial expede tal documento indicando as pendências e solicitando o cumprimento destas, a fim de que o título esteja hábil a ser registrado.



Figura 12 – visão panorâmica do Bairro Nova Era, em 30/05/2020



Fonte: própria

Figura 13 – imagem aproximada - Nova Era, em 30/05/2020



Fonte: própria

Todavia, analisando os documentos apresentados à serventia extrajudicial de Registros de Imóveis, bem como as imagens abaixo, observa-se no Bairro Nova Era que, dos itens atinentes a infraestrutura essencial, constata-se apenas a rede de energia elétrica domiciliar<sup>25</sup>. Ressalta-se, contudo, que problemas de infraestrutura como abastecimento de água, esgoto sanitário e resíduos sólidos assolam toda a cidade, conforme comprova

---

<sup>25</sup> Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação: (...)

VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;

§ 1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.



no estudo realizado após convênio firmado pelo Município e a Caixa Econômica Federal (CAIXA), apresentado em audiência pública (Anexo 2).

Figura 14 –Nova Era, em 30/05/2020 – rua com pequena erosão



Fonte: própria

Ademais, embora as leis de regularização fundiária urbana flexibilizem vários requisitos urbanísticos, questões como tamanho mínimo das ruas, bem como alinhamento foram desobedecidos.

A coordenadora de regularização fundiária, Letícia Lacerda, informou, em entrevista, que alguns imóveis tiveram que ser demolidos e as pessoas relocadas para outro local, mas admitiu que ainda há imóveis invadindo áreas destinadas a ruas e calçadas.

Figura 15 – Nova Era, em 30/05/2020



Fonte: própria

Figura 16 – Nova Era, em 30/05/2020



Fonte: própria

Portanto, embora a própria Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017) admita a conclusão posterior ao processo de REURB, entende-se por indispensável a atender o direito à moradia digna que os moradores de um bairro tenham acesso, ao menos, a sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; soluções de drenagem, quando necessário.

O projeto de REURB foi instruído com o “Laudo Técnico sobre as condições sanitárias do Nova Era”, apresentado em 06/07/2019 (anexo 4), que, dentre outras coisas, assim dispõe:

(...) Existe um emissário de esgoto sanitário que passa em cerca de dois terços do loteamento Nova Era. Será implantada uma canalização complementar que irá bombear os efluentes para estação de tratamento de esgoto.

(...) A captação das águas pluviais será realizada através de bocas de lobo e o escoamento será direcionado para o córrego Colombo, que fica cerca de 100 metros do loteamento Nova Era.

Indagada acerca da eventual execução das ações citadas, coordenadora, Letícia Lacerda respondeu que não tem previsão. Todavia, esclareceu que foi feita fossa séptica<sup>26</sup> como solução rápida e provisória do esgoto sanitário. Quanto às outras ações de infraestrutura essencial quanto ao asfalto e captação das águas disse que havia cronograma de execuções previsto para o fim deste ano, porém, as ações emergenciais decorrentes da pandemia do COVID 19 fizeram com que a administração adiasse este planejamento por tempo indeterminado.

Por outro lado, questão importante a ser avaliada é o instrumento que se vai utilizar na regularização fundiária. São vários os instrumentos à disposição do poder público, conforme Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017)<sup>27</sup>, todos replicados pela Lei Municipal 642/2017.

O Município de São Simão, para fins de REURB-S (de interesse social) aplicou a legitimação fundiária<sup>28</sup>. Tal instituto é previsto tanto pela Lei n. 13.465

<sup>26</sup>As fossas sépticas ou sépticas são unidades de tratamento primário de esgoto doméstico nas quais são feitas a separação e a transformação físico-química da matéria sólida contida no esgoto. É uma maneira simples e barata de disposição dos esgotos indicada, sobretudo, para a zona rural ou residências isoladas (WIKIPEDIA, 2020).

<sup>27</sup> Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:: I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei; II - a usucapião; III - a desapropriação em favor dos possuidores; IV - a arrecadação de bem vago; V - o consórcio imobiliário; VI - a desapropriação por interesse social; VII - o direito de preempção; VIII - a transferência do direito de construir; IX - a requisição, em caso de perigo público iminente; X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; XII - a concessão de uso especial para fins de moradia; XIII - a concessão de direito real de uso; XIV - a doação; XV - a compra e venda.

<sup>28</sup> Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública

(BRASIL, 2017), quanto pela Lei Municipal n. 642 (SÃO SIMÃO, 2017). Todavia, verifica-se que este não é o único a disposição do agente público, devendo ser feito um estudo mais acurado sobre a adequação do instrumento de acordo com a realidade e situação de cada beneficiário.

A legitimação fundiária se trata de um direito real de aquisição que já garante a propriedade diretamente ao possuidor, desde que este estivesse ocupando o local até 22 de dezembro de 2016. Diferente, portanto, da legitimação de posse (aplicada só em caso de imóveis particulares), que garante a posse ao beneficiário por 05 (cinco) anos, estabelecendo-lhe cumprir certos requisitos, os quais, após cumpridos, garantem ao possuidor consolidar a propriedade e virar efetivamente dono<sup>29</sup>.

A doação também é instrumento que pode ser utilizado pelo poder público, no que tange a regularização de áreas públicas, a qual também pode estabelecer requisitos a serem atendidos pelos beneficiários sob pena de reversão do bem ao Município.

Neste momento se verifica com muita clareza a importância da modelagem da informação, ou seja, da coleta de dados pormenorizados acerca das ocupações e dos beneficiários.

Revela-se de extrema importância ter dados sobre as famílias ocupantes dos locais, tais como naturalidade, profissão, vínculo com alguma empresa e com pessoas, de modo a garantir ao Município ter uma certa segurança em garantir diretamente a propriedade a uma família que de fato adotará aquele local como domicílio e não apenas adquirir um título para, depois, vender o imóvel a outra pessoa. Tais dados foram coletados no processo do Novo Era, tanto pelo relato dos agentes públicos quanto pela análise das fichas cadastrais dos beneficiários (Anexo 3).

---

ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições: I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

<sup>29</sup> A legitimação de posse constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma da citada Lei. Somente se aplica em áreas privadas, podendo ser transferida por causa mortis ou por ato inter vivos. Após cinco anos é convertida automaticamente em propriedade, não sendo necessária provocação ou prática registral, desde que atendidos os requisitos da lei (artigos 25 e 26 da Lei n. 13.465/2017).

Mas esta questão da escolha dos destinatários das doações é algo averiguado pelo Ministério Público inclusive, não só no bairro Nova Era, mas em toda a cidade. Confira-se que referido agente público relatou sobre o problema (apêndice):

Outra medida social que eu acho que é fundamental, é para que ocorra em novas doações, é para que o município estabeleça parâmetros de doações. A comunidade de São Simão é muito carente, há muitas pessoas que precisam e muitas vezes as áreas são utilizadas pelos que não precisam. Me perdoe citar tanto procedimento. É que a quantidade de procedimento é enorme. A gente tem um procedimento de investigação criminal relativo a 84 doações! Muitas delas para ter uma ideia: uma ex-esposa do gestor que doou, recebeu lotes! E aí eu não preciso dizer mais nada. Tem que ter critérios sociais claros, ambientais... E medidas para preservar as APP's. Critérios sociais para estabelecer a forma como isso ocorrerá ou como será doado. Isso é imprescindível!

Por outro lado, no que se refere à análise pormenorizada dos imóveis, percebe-se que a coleta deve ser mais detalhada. Assim, há de se buscar dados no que se refere aos tamanhos de áreas ocupadas pelo terreno se eram de fato necessárias e adequadas às pessoas que ali habitam. Também não se constatou análise de percentual de construção nos terrenos individualizados. Tais dados podem ser facilmente obtidos por fotogrametria.

A coordenadora de regularização fundiária confirmou que o Município conta com apenas dois servidores atuando na área da habitação e com estudo e experiência para tratar de ocupações irregulares urbanas. É um número irrisório diante do panorama apresentado. A coleta e tratamento de dados, assim como entrevistas com pessoas, estudos, planejamento, correção de distorções relativas aos imóveis, relocação, dentre tantas outras ações, demanda mais pessoal e treinamento adequado.

Através das entrevistas, constatou-se que a comunidade da cidade percebe o grave problema e cobra soluções dos agentes públicos.

Por outro lado, os agentes públicos relataram situações em que as pessoas dão informações aparentemente falsas no momento do preenchimento das informações pessoais, constando renda familiar improvável, e, também, sobre não possuir outros imóveis, sobre quem é o “real” possuidor e possível beneficiário do imóvel e sobre o tempo de ocupação. Ainda, segundo os agente públicos e conforme sugerem as imagens abaixo, algumas pessoas cercam as áreas e apenas fazem pequenas fundações ou somente o muro.



Figura 17 – Nova Era, em 30/05/2020 – lotes apenas cercados



Fonte: própria

Figura 18 – Nova Era, em 30/05/2020 – apenas murados ou só com pequenas fundações



Fonte: própria

Figura 19 – Nova Era, em 30/05/2020 – construções abandonadas



Fonte: própria

Entrevistados também dão relatos de inúmeras pessoas que tudo indica possuírem condições financeiras e, em tese, ocupam somente para vender depois e tentam se utilizar de “laranjas”. Isto, segundo eles, pelo fato de que há vários imóveis com construção apenas iniciada ou apenas cercados, ou com construção adiantada e com



aparência de abandono. Elucidam que estas pessoas iniciam as ações convictos de que conseguirão regularizar e que depois, quando têm negado o pedido, por ausência de preenchimento de algum requisito legal, abandonam as obras. Todavia, com isto, ainda que por certo tempo, inutilizam o imóvel e impedem que este seja revertido para quem de fato necessita que o poder público o auxilie para que tenha habitação digna.

Além do mais, os agentes públicos entrevistados relatam receber constantemente denúncias de que posseiros se utilizam de ligações clandestinas na rede elétrica e fazem bombeamento clandestino de água até para tratar de gado e regar plantas.

Outra possível irregularidade constatada foi se averiguar um imóvel com fins aparentemente rurais na área do bairro Nova Era, às margens do córrego Colombo. Dos documentos a que tivemos acesso, não foi possível constatar que havia um imóvel com tal utilização e nem se este estava situado em possível APP, como aparenta da imagem abaixo.

Figura 20 – Nova Era, em 30/05/2020 – imóvel utilizado como chácara



Fonte: própria

Figura 21 – Nova Era, em 30/05/2020 – imóvel utilizado como chácara



Fonte: própria

Assim, mesmo com as irregularidades constatadas, a grande parte pelo próprio Município, foi possível aos responsáveis pelo processo de REURB no Nova Era concluir o procedimento do bairro, em geral, para encaminhamento à serventia

extrajudicial de Registros de Imóveis. Por todos os documentos que nos foram repassados e pela entrevista com a coordenadora da REURB, não foi possível constatar a existência de cronograma para realização de obras de infraestrutura essencial, conforme determina o art. 35, da Lei n.13.6465 (BRASIL, 2017).<sup>30</sup>

Indagada acerca de um cronograma para a realização de obras de infraestrutura, a coordenadora de regularização fundiária informou que este havia sido traçado, mas que não foi cumprido em razão da pandemia do COVID-19. De fato, não se pode ignorar que referida pandemia interferiu sobremaneira nos planejamentos dos órgãos públicos, mas há de se ressaltar que tal exigência deve constar do projeto de REURB, o que não pudemos verificar. Ainda, este pode ser feito e ser prorrogado, caso necessário, em razão das ações de emergência voltadas ao combate da pandemia.

Observa-se que foi encaminhada a solicitação de registro de todo o bairro à serventia extrajudicial de registros de imóveis local, nos termos da Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017), para que seja procedido de forma gratuita, uma vez que a modalidade predominante é a REURB-S.

Também já foram expedidas cerca de 80 (oitenta) certidões de regularização fundiária. Todavia, em entrevista com a Secretária de Habitação do Município, foi revelado cerca de 40 destes beneficiários já não residem no local e possivelmente transferiram a posse a terceiros, por contrato de gaveta.

Entendemos que as possíveis causas que geraram este resultado, até o momento, é insuficiência da coleta de dados procedida, sobretudo em relação aos imóveis, aliada a falta de consciência da maioria das pessoas que assim agiram, muitas delas tendo apresentado dados e informações falsas, bem como de ausência de um plano global específico, antes de se iniciar a ação, até para que se decida acerca de tamanhos de lotes a serem doados, se o instrumento da legitimação fundiária é realmente o mais adequado a ser aplicado, se haverá e que tipo de fiscalização será feita, dentre outras medidas.

Acrescenta-se que, além dos tantos problemas relacionados às áreas de saúde, educação e segurança pública a serem enfrentados pelo Município, o estágio em que a atual administração encontrou a ocupação deste bairro, o panorama de ocupações irregulares de toda a cidade, bem como a insuficiência de pessoal habilitado a trabalhar

---

<sup>30</sup> Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: (...) 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; X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

com regularização fundiária dificulta ou até impossibilita a ação planejada e suficiente, em um primeiro momento.

Até porque, não se pode ignorar que o poder público tinha de começar a agir de alguma forma, sobretudo a fim de coibir novas invasões. Analisando as imagens de satélite pelo período dos últimos três anos verifica-se, sim, que houve diminuição das construções em locais irregulares, sobretudo se comparado ao que ocorreu entre os anos de 2013 e o início de 2017 (figuras 6 e 7)

Portanto, ante todo panorama analisado, depreende-se que se a situação demanda ação planejada e participativa, a fim de que seja efetiva. Do contrário, embora haja boa vontade dos agentes envolvidos, estar-se-á repetindo o mesmo erro praticado em relação aos outros bairros, conforme destacado acima.

### **4.3. Proposições**

O representante do Ministério Público em atuação na Comarca de São Simão não tem se ocultado e inclusive já instaurou procedimento administrativo através da Portaria n. 53 (SÃO SIMÃO, 2018), em que faz apurações e fiscaliza o processo de regularização fundiária em todo o município.

Por diversos anos, estudiosos (ALFONSIM e FERNANDES, 2007, MORETTI, 2012, ROLNIK, 2006 e 2015) apontaram como ação efetiva de regularização fundiária a simplificação das legislações e das regras para aprovar construções e terrenos advindos de ocupação irregular. A Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017) em muito contribuiu para isto, o que também é feito pela Lei n. 642 (SÃO SIMÃO, 2017).

O agir da administração com eficiência e planejamento é imprescindível para que os preceitos idealizados pelos legisladores sejam de fato aplicados.

Assim, este estudo, de forma breve, tem três sugestões a serem aplicadas de imediato, objetivando o início do combate às ocupações irregulares de São Simão-GO, através de regularização fundiária.

#### **4.3.1. Mapeamento das ocupações irregulares e posterior detalhamento de dados a elas pertinentes**

É necessário de fato apurar o que ocorre em relação a cada núcleo urbano informal existente na cidade. Por isto, primeiramente, o que se propõe é que o Município faça um estudo pormenorizado se existem os denominados aglomerados subnormais na cidade de São Simão, conforme explicado no capítulo 2, quantos seriam, quantas famílias

e pessoas (ao todo) estão nele inseridas, tomando-se por base a tabela utilizada pelo IBGE (gráfico 1).

Na sequência, seria de grande relevância a elaboração de um mapa para cada bairro, núcleo urbano informal ou aglomerado subnormal, classificando estas famílias, fazendo um estudo sobre a situação de seus integrantes, pertinente a escolaridade, profissão, naturalidade, “raízes familiares”, dentre outros, fazendo cruzamento de informações com aquelas constantes dos cadastros dos programas bolsa família e do cadastro único do governo federal, o que poderia ser feito com a atuação dos assistentes sociais pertencentes ao quadro de servidores do Município.

Também demandaria especificações sobre as condições de infraestrutura do núcleo urbano, tais como infraestrutura essencial, equipamentos públicos nele existentes ou distância de acesso aos mesmos, consolidação geológico-geotécnica da área, análise jurídica e fundiária das ocupações e do contexto social local. Conforme destacado anteriormente, fundamental seria analisar o perfil dos beneficiários e as características e tamanhos das áreas e das edificações.

Indica-se a fotogrametria como instrumento para o mapeamento do núcleo urbano como um todo e dos respectivos imóveis. Tal método, como já visto, consiste na utilização de drones dotados de câmera fotográfica de alta resolução e utilização de um *software* específico para se proceder à feitura e medições de fotos, que podem ser confrontadas com outras fontes de informação como o *Google Earth*. Com isso, é possível se determinar com mais exatidão e rapidez: distâncias, ângulos, áreas, volumes, elevações, tamanhos e formas de objetos, dentre outros.

Um dos entrevistados é técnico em telecomunicações, tendo, inclusive captado as imagens aéreas do bairro Nova Era, ora consignadas. Asseverou que a fotogrametria se apresentaria como uma ferramenta útil, com uma relação de custo/benefício viável, e demanda prazo pequeno para ser executada.

A partir daí e em conjunto com os agentes participativos (como proposto a seguir), o poder público traça prioridades, tipologias de intervenção<sup>31</sup>, entre outros mecanismos aptos a serem utilizados em assentamentos precários.

---

<sup>31</sup> Para calcular as necessidades habitacionais (produção de novas moradias, disponibilização de terra, execução de infraestrutura, regularização etc), recomenda-se classificar os assentamentos precários por tipologia de forma a apontar o tipo de intervenção (remoção total, remoção parcial ou urbanização) e precisar o cálculo do déficit quantitativo dentro dos assentamentos precários (déficit quantitativo e inadequação) (DENALDI, 2011, p. 18).

Todavia tal estratégia deve vir acompanhada de metas para a gradativa regularização fundiária e de envolvimento da população. A realização de eventos públicos, eventualmente descentralizados por bairros, pode ser uma forma de se chegar a prioridades. Contam com maior apoio e respaldo popular, em especial quando se consideram as dificuldades de um futuro posicionamento mais firme no sentido de coibir a produção irregular.

A própria produção de dados é facilitada quando se tem a população como agente participativo.

#### **4.3.2. Do Conselho da Comunidade**

No primeiro capítulo deste trabalho já foi tratada a importância dos conselhos da comunidade, haja vista que o sujeito participativo tem efetivo papel no exercício da democracia e na tomada de posições em todos os setores da sociedade.

O sujeito participativo emerge através do desenvolvimento de competências que o “equipam” a assumir uma voz ativa no dispositivo e a dar sentido à sua situação social e política (NUNES, 2018).

Segundo Villela (2016, p. 5):

A desordem urbana em todos os níveis (planos diretores falhos, mobilidade urbana, problemas sociais e ambientais), resultado de processos históricos que não levavam em conta o planejamento ou a reforma urbana, tornam a criação dos mecanismos de participação popular ainda mais importantes e urgentes.

Um dos principais fundamentos para esta atuação participativa é o efetivo exercício do direito à cidadania.

Para Alexandre de Moraes (2003, p. 41), “a cidadania representa um status e apresenta-se simultaneamente como objeto e um direito fundamental das pessoas”.

Já Nascimento e Moraes (2007, p. 164) esclarecem que o conceito de cidadania, como direito a ter direitos, foi construído dentro das fronteiras geográficas e políticas do próprio Estado. Era uma luta política nacional e o cidadão que dela surgia era também nacional. Concluem afirmando que “a cidadania moderna se desenvolveu à medida que as pessoas passavam a se sentir parte de uma Nação e de um Estado”.

Dessa forma, conscientes dos direitos que lhes amparam e no anseio de suprir a ineficiência da ação estatal, seja por omissão, falta de planejamento ou qualquer outro fator, as pessoas se muniram do poder a elas emanados pela constituição e passaram a se unir, a fim de exercer os vários direitos que a Constituição da República Federativa do Brasil lhes confere.

Segundo Nunes *et.al.* (2018):

Os procedimentos participativos surgem simultaneamente como complemento aos processos de delegação e representação das democracias contemporâneas (Callon et al., 2009) e como resposta a uma dupla crise da democracia - a crise da legitimidade e governabilidade (Hardt; Negri, 2001; Santos, 2005). A sua implementação procura configurar uma nova legitimidade institucional com vista a responder à incapacidade das instituições governativas em representarem um conjunto emergente de novos movimentos e reivindicações sociais.

As configurações destes procedimentos participativos são diversas, desde Orçamentos Participativos, Conferências de Consenso, Júris de Cidadãos, Conselhos de Políticas Setoriais, Eventos Deliberativos e Grupos de Discussão (Rowe; Frewer, 2005). As questões que levantam são inúmeras e a vários níveis, designadamente: características burocrático-institucionais; os projetos políticos que promovem; implicações na governação em múltiplas escalas (local, regional, nacional) e setores (território, ambiente, saúde, ciência, etc.); potencial inclusivo e emancipatório que comportam; relação entre leigos e peritos; impactos na produção de públicos e de novos coletivos; relação entre democracia representativa e participativa (Carvalho; Nunes, 2013). A estes dispositivos são ainda atribuídas limitações e fragilidades em torno de questões de representatividade ou do perigo de manipulação e cooptação (NUNES, *et. al.*, 2018).

Seguindo esse paradigma, os conselhos ganharam destaque no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Municipal, haja vista a necessidade de se aumentar o envolvimento da população no processo de regularização fundiária urbana.

O próprio Ministério da Cidade criou o Conselho da Cidade (ConCidades). Está atrelado à necessidade de proporcionar um instrumento que assegurasse o desenvolvimento e acompanhamento da política urbana no Brasil. Entre as muitas atribuições contidas em regimento interno, o conselho almeja: formular programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; estimular ações que visam a proporcionar a geração, apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos pelas populações das áreas urbanas, assim como realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos desenvolvidos pelo Ministério das Cidades; estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação social; acompanhar e avaliar o cumprimento das resoluções das conferências nacionais das cidades (VILLELA, 2016).

Diante de todo o referencial teórico e das informações constatadas através das figuras acima e declarações acerca das ocupações do Nova Era, ganha destaque a importância de conscientização da população em geral. As pessoas têm que ser exaustivamente esclarecidas sobre todos os fardos advindos das ocupações irregulares: social, político, econômico, urbano, ambiental e jurídico (FERNANDES, 2011).

Importante gerar uma interlocução entre o poder público e a comunidade, buscando o objetivo comum de ocupação urbana eficiente e o Conselho se apresenta como um efetivo agente.

O Ministério Público do Estado de Goiás tem encampado campanhas de esclarecimento como uma lançada neste ano de 2020 com a mensagem principal: “Fique atento. Compre lote legal”. Consiste em 04 (quatro) vídeos publicitários com prazo de duração entre 30 (trinta) e 40 (quarenta) segundos cada um com a utilização de uma linguagem simples e direta. Neles são feitos esclarecimentos acerca: do risco à integridade física e ao meio ambiente em se morar em loteamentos clandestinos; da eventual prática de crime ambiental em se construir em APP; da necessidade de se verificar se o loteamento possui esgotamento sanitário e gestão adequada da água; do não registro e conseqüentemente não se tornar proprietário, não poder construir, financiar ou vender o imóvel; da omissão dos agentes públicos em fiscalizar e coibir os loteamentos ilegais; da ilegalidade dos “condomínios de chácaras” na área rural; (GOIÁS, 2020)

Assim, o que se propõe com o presente estudo é criação de um Conselho de Regularização Fundiária para a cidade de São Simão, devendo ser composto por pelo menos um representante de cada bairro da cidade, e, ainda, ter mais cinco membros, dos quais um seria indicado pelo Representante do Ministério Público, um pela Municipalidade, um pela Câmara Municipal, um pelas Serventias Notariais e Registrais da cidade e um pela associação comercial da cidade.

O poder público não teria apenas um fiscal de suas atividades, mas um ator participativo, que levanta os problemas e indica soluções. Esta foi a intenção do Estatuto das Cidades e também da Lei de regularização fundiária ao ampliar o rol de legitimados para tal<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Art. 14. Poderão requerer a Reurb: (...) II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;.



As finalidades, atributos e raios de atuação do conselho seriam definidos em seu ato constitutivo, após discussão em audiências públicas. Nestas, apresentar-se-ia à população características e atributos do ConCidades, do Ministério das Cidades, e de outros conselhos eventualmente existentes em outras cidades brasileiras, juntamente com palestras sobre a problemática da ocupação irregular e da importância da regularização fundiária sob as dimensões urbanística, jurídico-registral, social e ambiental.

Portanto, a exemplo do ConCidades, o Conselho Municipal de Regularização Fundiária priorizaria ações voltadas ao desenvolvimento regional e urbano e, mais especificamente no que se refere a habitação, mobilidade e serviços urbanos, proteção e defesa civil, saneamento e segurança hídrica (BRASIL, 2020).

Através da atuação dos Conselhos, o Município de São Simão-GO poderia reunir municípios que também passaram pela experiência de inundação da cidade antiga, como as vizinhas Gouvelândia, Paranaiguara e até de cidades de outros estados da federação. Ademais, poderia ter respaldo técnico do Ministério Público, da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB), e da Universidade Federal de Goiás (UFG), bancos públicos como a CAIXA.

Tal encontro com certeza seria um terreno fértil para a troca de experiências entre universidade, entidades governamentais e assessorias técnicas, tratando de concepção, execução e financiamento de planos de regularização.

Essa cooperação, favorecida por uma forte organização comunitária, tende a possibilitar o acesso mais efetivo às lideranças locais e estaduais, inclusive.

Sabe-se, também da dificuldade da Secretaria da Habitação com o efetivo de servidores, ocasião em que o conselho também poderia participar de atividades de coletas de dados nos núcleos urbanos informais, bem como de outras atividades de planejamento e execução. Tudo, previamente deliberado em seus atos constitutivos e em cooperação ao poder público municipal, buscando, também celebração de termos de cooperação ao Ministério Público Estadual, Agência Goiana de Habitação e todo e qualquer ente que possa somar neste processo.

#### **4.3.3. Ações de regularização fundiária: programas do governo federal**

Neste momento, entendemos relevante traçar breves considerações sobre os programas “Papel Passado” e “Moradia Digna”, realizados pelo governo federal, sendo este último, inclusive, decorrente do PPA 2016-2019 e da Lei n. 13.465 (BRASIL, 2016 e 2017).

A parceria com o governo federal para a implementação de ações pode assumir especial importância ao Município. Assim como ocorreu com a participação do Município em programa do governo federal, nos moldes do Estatuto do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – FEP CAIXA. Desse modo, o Município firmou um contrato de parceria para a contratação dos sistemas de gestão de resíduos sólidos urbanos, abastecimento de água e esgotamento sanitário no município, nos termos da Lei n. 13.529 (BRASIL, 2017).

Observa-se que a partir da inclusão neste projeto, já foram desenvolvidos estudos aprofundados sobre a situação da prestação destes relevantes serviços no município, o que foi apresentado em uma audiência pública convocada pelo Representante do Ministério Público (anexo 2).

Portanto, é importante utilizar a atuação do Conselho a ser formado, de modo a unir forças ao Município e formular um projeto a ser apresentado ao governo federal, haja vista que a expertise de programas como “Papel Passado” e “Moradia Digna” fornecerá mais elementos para que o processo de regularização fundiária de Simão-GO não redunde apenas em uma titulação dos ocupantes, mas alcance a função social da propriedade e a garantia de moradia digna.

Compreendida a necessidade de esforços conjuntos dos setores público e privado, bem como do importante papel regulatório demandado para a implementação da regularização fundiária, foi formulado o Programa Federal Papel Passado, segundo Carvalho (ALMEIDA *apud* CARVALHO, 2007, p. 3), com o objetivo de:

(...) apoiar Estados, Municípios, entidades da administração pública indireta, associações civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas.

Ainda segundo o autor (ALMEIDA *apud* Carvalho, 2016, p. 3), referida realização de REURB ocorre da seguinte forma:

- i) apoio financeiro e técnico às ações de regularização fundiária urbana; ii) apoio à autonomia e capacitação das equipes municipais e comunidades locais;
- iii) remoção de obstáculos jurídicos e legais à regularização fundiária.

Destaca-se que referido programa se encontra em plena atividade e, segundo ALMEIDA (2016), a qual, inclusive, coletou dados sobre os recursos solicitados e os recursos ofertados pelo Governo Federal, na ordem de 1,43% da demanda, apenas. Isto,

em razão do não cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo programa, por parte dos solicitantes (ALMEIDA *apud* CARVALHO, 2016, p. 03)<sup>33</sup>.

Já sob a égide deste PPA/2016 foi editado o Programa Moradia Digna, com o objetivo de melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos precários. É operado com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e com recursos do Orçamento Geral da União (OGU).<sup>34</sup>

Portanto, consubstanciando em incentivo aos Municípios com financiamento de estudos e capacitação de servidores, e financiamento aos beneficiários de regularização fundiária através dos bancos públicos, dentre outros incentivos, o Programa Moradia Digna (BRASIL, 2018) prevê que:

3.1.1 Os COMPROMISSÁRIOS deverão atentar-se para o disposto na § 1o do art. 13 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que assegura isenção de custas e emolumentos aos atos registrais que especifica.

3.2 A regularização fundiária é ação obrigatória para as seguintes situações:

a) família beneficiada com unidade habitacional;

b) família cujo lote possua infraestrutura essencial, e que tenha sido beneficiada diretamente com investimentos do termo de compromisso em abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, ou pavimentação.

3.2.2 A regularização fundiária deve ser desenvolvida paralelamente à execução das obras, devendo, obrigatoriamente, estar prevista no cronograma físico-financeiro das obras e serviços.

A própria Lei de REURB (BRASIL, 2017), em seu artigo 29, incentiva os Municípios a buscarem parcerias com o governo federal, senão vejamos:

Art. 29. A fim de fomentar a efetiva implantação das medidas da Reurb, os entes federativos poderão celebrar convênios ou outros instrumentos congêneres com o Ministério das Cidades, com vistas a cooperar para a fiel execução do disposto nesta Lei.

As fragilidades apontadas no diagnóstico acima realizado reforçam a importância do Município se inscrever nestes programas, haja vista que problemas como a falta de capacitação técnica e de quantitativo de pessoal pode ser suprida pelo programa papel passado, inclusive com a capacitação de membros do Conselho, a fim de que obstáculos legais e jurídicos possam ser removidos com mais técnica. O mesmo ocorre com a falta de recursos para promoção de ações de regularização fundiária como coleta de dados e uso de técnicas de geoprocessamento.

---

<sup>33</sup> Entre os anos de 2004 a 2013, foram solicitados R\$ 4.523.900.229,62 em recursos para o programa papel passado. Todavia, foram repassados apenas R\$ 64.644.754,25, representando apenas 1,43% do total pleiteado, haja vista que os solicitantes não teriam cumprido os requisitos do programa (ALMEIDA, 2017 *apud* CARVALHO, 2016)

<sup>34</sup> aprovado pela Portaria n. 153, de 5 de maio de 2016, publicada no Diário Oficial da União (DOU de 6 de maio de 2016, Seção 1, p. 97)

Por outro lado, problemas elencados pelos agentes públicos entrevistados como falta de recursos em decorrência de outras ações urgentes a serem socorridas pelo Município, podem ser socorridas pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e com recursos do Orçamento Geral da União. Aliás, o próprio cumprimento de requisitos como os descritos acima, como incumbência aos beneficiários, já demanda tratamento de questões levantadas pelo Representante do Ministério Público como ausência de critérios mais uniformes para a distribuição de lotes, bem como realização de infraestrutura básica por parte do Município.

Portanto, verifica-se que os deveres são expressos e os instrumentos estão à disposição do governo e da população são simoense. Todavia, não basta a legislação criar uma política pública em nível nacional, autorizando titulações e alguns incentivos financeiros e fiscais.

É preciso que haja planejamento, envolvimento de variados órgãos nas mais diversas áreas, sobretudo dos atores locais, haja vista que o problema da ocupação irracional do solo urbano é sistêmico. Para tanto, é necessário uma atuação sistêmica, de modo que as três proposituras acima elencadas apresentem-se como início de atuação na regularização fundiária de São Simão-GO promissor, com comprometimento e atuação eficiente, planejada e conjunta dos diversos da sociedade local.

## CONCLUSÃO

As ocupações irregulares do espaço urbano são um problema comum a grande parte das cidades brasileiras. Técnicas como a da modelagem da informação têm desmistificado afirmações de “senso comum” de que tais ocupações surgem apenas em decorrência da omissão estatal (COSTA LIMA, *et al*, 2019). A questão é sistêmica. As causas e efeitos são de ordem urbana, ambiental, jurídico-registral, social e econômica.

São Simão teve uma peculiar ocupação, dotada de planejamento arquitetônico, urbanístico e ambiental. Mas a dimensão jurídico-registral foi deficiente. Bairros construídos na década de 1970, à época da inauguração, não foram registrados constando os lotes e imóveis neles existentes. Isso impossibilitou registros dos contratos de doação, o que é uma dificuldade até os dias atuais, somente solucionado pela Lei de regularização fundiária do ano de 2017.

A partir da inauguração, ações e inações do poder público do município de São Simão movidas por questões políticas, populistas, imediatistas e, principalmente, desprovidas de planejamento e preparo técnico para execução, alçaram o município em patamar parecido de outras cidades que surgiram sem planejamento urbano a partir de uma urbanização desenfreada. Aliás, Fabrício Borges Lamas, atual representante do Ministério Público em atuação na Comarca (2018/2020), destacou vários problemas relativos às ocupações irregulares, seja pela quantidade de casos e/ou gravidade das questões sociais e ambientais, principalmente.

O presente trabalho investigou na modelagem de informação um método de se conhecer profundamente o problema para que a população seja conscientizada efetivamente acerca de suas causas e efeitos, principalmente aquela diretamente afetada pela falta de moradia digna. Assim, não será manipulada com os mesmos discursos de ineficiência estatal por omissão de antigos agentes públicos e que no próximo mandato tudo se resolverá.

O Município de São Simão iniciou em 2017 um importante passo para se tratar das ocupações irregulares. Começou o processo, baseado na busca do cumprimento dos requisitos da nova lei de regularização fundiária o quanto possível.

O bairro Nova Era foi escolhido por ser a invasão mais recente e por ser o menor bairro, o que para os autores do processo seriam facilitadores. A ação não foi

dotada de planejamento. Isto é fato. Mas há razões e alegações compreensíveis: quadro reduzido de pessoal especializado, necessidade de fazer cessar ou pelo menos diminuir as invasões que tiveram enorme impulso nos anos de 2013 a 2017, alegação de falta de verba para se investir em estudos aprofundados, sem perder de vistas as dificuldades encontradas em outros setores como educação e saúde.

Além disso, ainda que com pessoal reduzido, apurou-se que foi buscada a qualificação dos agentes, como participação de seminários em Brasília-DF. A coordenadora da regularização contou com auxílio de alguns engenheiros contratados para desenvolver serviços específicos e com uma colaboradora, a qual apresentou conhecimento da realidade espacial e das pessoas que solicitam o serviço que conhecem a realidade e buscam alcançar o planejamento.

Conforme concluiu Fernandes (2011), a ocupação irregular do espaço urbano apresenta diversos fardos, dos quais prevalecem os fardos jurídico, social, urbano ambiental e econômico. Em São Simão, a realidade não é diferente da retratada pelo autor.

A falta de segurança de posse expõe os ocupantes a risco de despejo, a falta de crédito em lojas e bancos, a não terem como receber correspondências e nem comprovar local de residência para as várias necessidades cotidianas, dentre outros.

O fato de não ser proprietário do imóvel exclui o proprietário do mercado formal, seja para venda, financiamento, dação em pagamento, oferta em garantia de bens e serviços. Em entrevista à registradora da cidade, foi destacado que não são raros os casos de pessoas que necessitam dar o imóvel residencial em garantia para ampliar seu pequeno negócio e não conseguem em vista da irregularidade registral, o que por consequência geraria empregos para outras pessoas, por exemplo.

A população residente em locais como o Bairro Nova Era ainda se encontra, inegavelmente está mais vulnerável a problemas sociais ligados à saúde, por exemplo. Porquanto, naquele local, apesar de contar com fossa séptica, o esgotamento sanitário é deficiente, a poeira os sujeita a maior probabilidade de problemas respiratórios. As ruas apresentam sinais de erosões e muitos buracos o que os expõe a maior risco de pequenos acidentes, seja para pedestres, motociclistas, ciclistas etc. A inexistência de pavimentação com os problemas dela decorrentes, potencializados pela ausência de ações de escoamento e drenagem urbana, aliado à deficiência na iluminação pública, em tese,

dificultam até ações de monitoramento policial, podendo comprometer a segurança pública inclusive.

O fardo ambiental se expressa nos riscos de saúde, na ameaça à APP do córrego colombo e também às condições sanitárias inadequadas. Apesar do Bairro Nova Era ter sido o objeto do estudo de caso, não se pode esquecer da acentuação que esse problema se dá quando se trata da maior área de invasão da cidade denominada “garimpo”, conforme mostrado no capítulo anterior e bastante elucidado pelo representante do Ministério Público em atuação na Comarca.

O promotor de justiça citou exemplos como o de construções de casas destinadas a lazer em área bem próxima à das lagoas de tratamento sanitário e que pode comprometer não só este sistema sanitário, mas a integridade física de pessoas ali residentes. Conforme visto no último capítulo, a degradação ambiental desta área é visível e demanda ação urgente, como já está sendo estudado pelo referido promotor de justiça.

Passando à análise do fardo econômico, importante destacar que o bairro Nova Era é o menor dos bairros irregulares de São Simão. A perda de arrecadação de impostos referentes a IPTU dos 242 (duzentos e quarenta e dois) imóveis ali existentes e às negociações destes (ITBI) implicou e ainda implica em ausência de receita que poderia ser revertida para a estruturação do próprio bairro. Fernandes (2011) alerta para a gestão urbana cara destes núcleos urbanos. O próprio prefeito salientou que a distância daquele bairro para as escolas de crianças em fase pré-escolar demanda uma lotação da prefeitura para levá-los ao local.

As receitas destes impostos que não são percebidas pelo Município contribuiriam, por exemplo, para que este agente público, ciente e sensível a este problema, planejasse e realizasse gestão voltada à possível construção de uma unidade escolar para aquela localidade ou o mais próximo possível.

Como verbera Fernandes (2011), “os custos de programas de regularização e o acesso improvisado aos serviços públicos são expressivamente maiores que os de incorporações urbanas novas e legalizadas”. Isto tende a se comprovar por outra afirmação do promotor de justiça e da própria procuradora-geral do Município pertinente às inúmeras “ligações” clandestinas de energia elétrica e de água que geram alto custo para o município, até porque o fornecimento de água se dá por poços artesianos mantidos pela municipalidade.

Por último, destacou-se o que tal autor denominou como fardo político e o Representante do Ministério Público bem ressaltou na entrevista. Segundo este, há indícios de que ocupações como a do denominado “garimpo” conte com agentes ou ex-agentes públicos como posseiros e, geralmente, em locais mais privilegiados como a orla e a proximidade desta. Também afirmou investigar o possível incentivo de agentes públicos a estas ocupações, principalmente entre fevereiro de 2013 e março de 2017, conforme consignado no último capítulo.

O promotor Fabrício Lamas ainda citou em sua entrevista o não raro uso do problema da ocupação irregular como plataforma eleitoral, o que Fernandes (2011) chamou de clientelismo político.

Conforme estudado no capítulo 2, as ações da administração pública devem visar o bem comum e buscar a aplicação da regularização fundiária em todas as suas dimensões. Para tanto, há de ser feito um diagnóstico detalhado e integrado sob as óticas urbanística, ambiental, social, econômica, registral e jurídica, a fim de se evitar os fardos acima mencionados.

Isso demanda plano para que o agir da administração realize propostas de intervenção dotadas de eficácia, impessoalidade, desburocratização e atinja o fim de que se almeja.

Técnicas de geoprocessamento utilizando ferramentas tecnológicas como a fotogrametria, associadas a informações de Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e com recursos do Orçamento Geral da União aparecem, todavia, como uma oportunidade de evidenciar desigualdades e privilégios, e, também, buscar da melhor forma possível garantir a função social da propriedade para levar habitação digna, através da regularização fundiária para quem realmente necessite deste agir do Estado.

O mais importante, a nosso ver, é que os agentes públicos por nós entrevistados que são, hoje, os agentes que estão à frente do processo, já encaram a regularização fundiária urbana sob todas as suas dimensões (sociais, jurídico-registrais, ambientais e urbanísticas). A mera titulação, conforme tratada anteriormente, não realizará regularização fundiária propriamente dita e nem contribuirá para que se alcance o princípio da função social da propriedade e se garanta moradia digna.

A participação democrática do Conselho da Comunidade na gestão das cidades preconizada pelo Estatuto das Cidades apresenta-se como um aliado fundamental



para se aplicar regularização fundiária no Município de São Simão, o que poderá se iniciar a partir da criação de um conselho de regularização fundiária no Município de São Simão.

É de grande importância que este conselho atue preponderantemente com conscientização da população em geral sobre toda a questão sistêmica em que se encaixa a questão da ocupação irregular do solo urbano e de regularização fundiária. Porquanto, esta não se resume a conferir um título de propriedade de um imóvel para um beneficiário que logo em seguida irá vendê-lo, como tem ocorrido no município.

Desta forma, o conselho deve se apresentar como um agente de cooperação do Município, com o especial enfoque na coleta de dados, mapeamento com informações pormenorizadas das ocupações irregulares e de seus ocupantes, agindo como um interlocutor entre a comunidade e o poder público.

Assim, possibilitará conhecimento, buscar suporte, qualificação, apoio técnico e até financiamento de programas como papel passado e moradia digna, do Governo Federal. Tais programas demandam o preenchimento de requisitos, que por si só já requereriam ações de regularização, por parte do Município. Cumpridas as exigências, o Município conta a expertise de agentes com conhecimento técnico e experiência que realizam capacitação dos agentes públicos municipais e da comunidade, bem como possibilitam apoio financeiro a ações de regularização e possibilidade aos Municípios de serem beneficiados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e com recursos do Orçamento Geral da União.

Enfim, assim agindo, o Município de São Simão iniciará um novo ciclo para se tratar as ocupações irregulares, através de um instrumento eficiente como a regularização fundiária e realizar o princípio da função social e garantir o direito social à moradia digna, e, ainda, se tornar referência e modelo a ser seguido.

## REFERÊNCIAS

- ADRI, Renata Porto. **O planejamento da atividade econômica como dever do estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia – instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. 1. ed. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE - Observatório de Políticas Urbanas, 1997.
- ALFONSIN, Betânia, FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. B, Belo Horizonte, Del Rey, 2006.
- ALMEIDA, Guadalupe M. J. Abib; SANTOS, Raphael Bischof; MORETTI, Julia Azevedo; GUIMARÃES, Irene M. S. dos Santos. **A política nacional de regularização fundiária: capacidades institucionais dos municípios na implementação do Programa Federal Papel Passado e suas implicações na gestão do território**. XVII ENANPUR. São Paulo, 2017. Disponível em: [http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%205/ST%205.10/ST%205.10-01.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%205/ST%205.10/ST%205.10-01.pdf). Acessado em 09/11/2019, às 19h07.
- ÁVILA, Paulo Coelho; FERREIRA, Frederico Poley Martins. **A insegurança da posse do solo urbano em Minas Gerais**. Curitiba: Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Maio a Agosto/2016, Vol. 08, nº 2. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692016000200197&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692016000200197&lang=pt). Acessado em 27/10/2019, às 18h38.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.
- BARROS, Aidil J. da S.; LEHFELD, Neide Aparecida de S. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. **Regularização fundiária & direito à moradia: instrumentos jurídicos e o papel dos municípios**. Curitiba: Juruá, 2014.
- BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BLANCO, Karoline Cunha. **Configuração urbana facilitadora da mobilidade nos projetos de regularização fundiária: o caso do Distrito Federal**. Jundiaí-SP: Paco, 2018
- BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da eficiência do gasto orçamentário**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- BOCCHI, Silvia Cristina Mangini Bocchi; PESSUTO, Janete; DELL'AQUA, Magda Cristina Queiroz. Dell'Aqua. **Modelo operacional do estudo de caso como estratégia de ensino na disciplina de enfermagem médico-cirúrgica: avaliação dos alunos**. Rev. Latino-Am. Enfermagem, vol.4, nº 3. Ribeirão Preto, Dezemb. 1996. Disponível

em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-11691996000300009&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-11691996000300009&lang=pt). Acessado em 28/11/2019.

BRANSKI, Regina Meyer; FRANCO, Raul Arellano Caldeira; LIMA JR, Orlando Fontes. **Metodologia de estudo de casos aplicada à logística**. Unicamp, Campinas-SP. Disponível em:

<http://www.lalt.fec.unicamp.br/scrifa/files/escrita%20portugues/ANPET%20-%20METODOLOGIA%20DE%20ESTUDO%20DE%20CASO%20-%20COM%20AUTORIA%20-%20VF%2023-10.pdf>. Acessado em 28/11/2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em 18/03/2018.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acessado em 03/02/2019.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000. **Altera a redação do art. 6o da Constituição Federal**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm) Acessado em: 18/03/2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 3.365, de 21 de junho de 1941. **Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm) Acessado em 18/11/2019.

\_\_\_\_\_. Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providência**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6015consolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6015consolidado.htm). Acessado em 25/03/2018.

\_\_\_\_\_. Lei 6.602, de 07 de dezembro de 1978. **Altera a redação da alínea i do artigo 5º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, e acrescenta parágrafos ao mesmo artigo**.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6602.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6602.htm). Acessado em 19/11/2019.

\_\_\_\_\_. 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). Acessado em 25/04/2018.

\_\_\_\_\_. 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:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9785.htm). Acessado em 20/03/2019.

\_\_\_\_\_. Lei n. 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:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acessado em 20/03/2019.

\_\_\_\_\_. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acessado em 18/03/2018.

\_\_\_\_\_. Lei 10.931, de 02 de agosto de 2004. **Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências.**

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.931.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.931.htm). Acessado em 20/11/2019.

\_\_\_\_\_. Lei 10.933, de 11 de agosto de 2004. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933.htm). Acessado em 17/09/2019.

\_\_\_\_\_. Lei 11.481, de 31 de maio de 2007. **Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm). Acessado em 20/06/2019.

\_\_\_\_\_. Lei 11.653, de 07 de abril de 2008. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/L11653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/L11653.htm). Acessado em 20/11/2019.

\_\_\_\_\_. Lei 11.952, de 25 de junho de 2009. **Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm). Acessado em 20/11/2019.

\_\_\_\_\_. Lei 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:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm). Acessado em 23/03/2019.

\_\_\_\_\_. Lei 12.424, de 16 de junho de 2011. **Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm). Acessado em 16/08/2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm). Acessado em 20/11/2019.

\_\_\_\_\_. Lei 12.767, de 27 de dezembro de 2012. **Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm) Acessado em 20/11/2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.397, de 21 de dezembro de 2016. **Altera a Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13397.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13397.htm) Acessado em 20/01/2019.

\_\_\_\_\_. Lei 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 nºs 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: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm) Acessado em 16/02/2019.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001. **Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm). Acessado em 16/02/2018.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/MPv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/MPv/mpv759.htm) Acessado em 16/02/2018.

\_\_\_\_\_. Portaria 153, de 05 de maio de 2016. **Aprova os manuais de instruções das ações de apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social, Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários e de Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários, integrantes do Programa Moradia Digna, constante do PPA2016-2019.** Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22795371/do1-2016-05-06-portaria-n-153-de-5-de-maio-de-2016-22795131](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22795371/do1-2016-05-06-portaria-n-153-de-5-de-maio-de-2016-22795131). Acessado em 28/10/2019.

\_\_\_\_\_. Portaria 670, de 20 de novembro de 2018. **Altera o Manual de Instruções das ações de Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários e de Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários, integrantes do Programa MORADIA DIGNA, constante do PPA 2016-2019.** Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51058647/do1-2018-11-21-portaria-n-670-de-20-de-novembro-de-2018-51058442](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51058647/do1-2018-11-21-portaria-n-670-de-20-de-novembro-de-2018-51058442). Acessado em 21/10/2019.

\_\_\_\_\_. Programa Moradia Digna. Portaria nº 153, de 05/05/2016.

\_\_\_\_\_. Programa Moradia Digna. Portaria nº 670, de 20/11/2018.

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico de 2010: Aglomerados subnormais.** <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?edicao=16119&t=o-que-e>. Acessado em 08/05/2020.

\_\_\_\_\_. IBGE. **Estimativas da população dos municípios para 2019.** Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>. Acessado em 22/10/2019

\_\_\_\_\_. IBGE. **Um quarto da população vive com menos de R\$ 387,00 por mês.** Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18825-um-quarto-da-populacao-vive-com-menos-de-r-387-por-mes>. Acessado em 22/10/2019.

- \_\_\_\_\_. IBGE. **O município de São Simão**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/goias/saosimao.pdf>. Acessado em 28/10/2019, às 19h03.
- \_\_\_\_\_. IBGE. **Censo demográfico 1940-2010**. Disponível em <https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>. Acessado em 21/10/2019.
- \_\_\_\_\_. IBGE, **São Simão**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/sao-simao/panorama>. Acessado em 21/10/2019.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Confea, 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Papel passado: manual da ação programática 8866**. Brasília: Ministério das Cidades, 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **PNDR**. Disponível em <http://www.mi.gov.br/politica-nacional-de-desenvolvimento-regional-pndr>. Acessado em 02/05/2019
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração. **Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste**. Disponível em: <http://www.sudeco.gov.br/documents/20182/71420/Plano+Regional+de+Desenvolvimento+do+Centro-Oeste+-+PRDCO.pdf/aa04dc0c-6c8d-4c6c-b15a-c15df129ca52>. Acessado em 10/08/2018.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, capítulo 4, p. 13- Disponível em: [http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915). Acessado em 02/05/2018.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. **PPA 2004-2007**. Disponível em <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/123456789/14>. Acessado em 02/05/2018
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. **PPA 2012-2015**. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>. Acessado em 22/11/2019.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. **PPA 2016-2019**. Disponível em <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/123456789/14> <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019>. Acessado em 10/11/2019.
- \_\_\_\_\_. IPEA. **A Constituição de 1988 e as desigualdades regionais** - Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/CF88dirurRegional.pdf>. Acessado em 02/05/2018.
- BUARQUE, Sérgio Cristóvão. **Metodologia e técnicas de construção de cenários Globais e Regionais**. Brasília, IPEA, 2003.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26ª ed. rev., ampl e atual. até 31-12-2012 - São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO, C.S. **O programa Papel Passado in Regularização Fundiária Plena: referências conceituais.** Rolnik, R. (org.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007

CARVALHO, G.C. **Uma análise da aplicação do Programa Federal Papel Passado no Estado de São Paulo.** Trabalho apresentado no Congresso UrbFavelas II, realizado entre os dias 23 e 26 de novembro de 2016, na cidade do Rio de Janeiro.

CARVALHO, Valter Alves. **O direito à boa administração pública : uma análise no contexto dos direitos de cidadania no Brasil.** Niterói, 2013. 119 f.

CASTELLS, M., & PORTES, A. (1989). **World underneath: The origins, dynamics, and effects of the informal economy.** In A. Portes (ed.), *The informal economy: Studies in advanced and less developed countries.* Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1989.

CHAER, Tatiana Mamede Salum. **Regularização fundiária em área de preservação permanente: uma contribuição à gestão urbana sustentável.** 2007. 178 F. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, Brasília.

CIRILO, Anderson Garcia et al. **Regularização fundiária: Lei 13.465/2017.** São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

CJF. Conselho da Justiça Federal. **VI Jornada de Direito Civil, 2013.** Disponível em [https://www.cjf.jus.br/cjf/enunciados-vi-jornada/at\\_download/file](https://www.cjf.jus.br/cjf/enunciados-vi-jornada/at_download/file). Acessado em 06/11/2019

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. **Regularização fundiária sustentável, licenciamento urbanístico ambiental e energia solar.** UERJ: Revista de Direito da Cidade, vol.07, nº 02. ISSN 2317-7721 pp.863-901. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/16955/12781>. Acessado em 03/11/2019

COSTA LIMA, Mariana Quezado. **Ver a cidade: modelagem da informação para regulação de assentamentos informais.** Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

COSTA LIMA, Mariana Quezado; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; CARDOSO, Daniel Ribeiro. **Modelagem da informação para a regulação urbanística dos assentamentos precários em Fortaleza.** *Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana* vol. 11, Curitiba, 2019, e pub 09/12/2019. Disponível em [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692019000100279&lang=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692019000100279&lang=pt). Acessado em 08/05/2020.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **O direito nas políticas públicas.** In: *A política pública como campo multidisciplinar* [S.l: s.n.], p. 282 : il, 2013.

DENALDI, Rosana; e FONSECA, Maria de Lourdes Pereira. **Relatório Final do Projeto de Extensão Planos Locais de Habitação de Interesse Social na Região Metropolitana de São Paulo.** Universidade Federal do ABC Paulista, Ministério da Educação, Edital Proext 2011, Dezembro de 2012. Disponível em: [www.lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/07-Planos-Locais-de-Habita%C3%A7%C3%A3o-de-Interesse-Social-na-Regi%C3%A3o-Metropolitana-de-S%C3%A3o-Paulo.pdf](http://www.lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/07-Planos-Locais-de-Habita%C3%A7%C3%A3o-de-Interesse-Social-na-Regi%C3%A3o-Metropolitana-de-S%C3%A3o-Paulo.pdf). Acessado em 15/05/2020



DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ESTADO DE GOIÁS. Lei nº. 2.108, de 14 de novembro de 1958. Goiânia, GO. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, 1958.

\_\_\_\_\_. Ministério Público. Portaria nº. 53, de 08 de agosto de 2018. Comarca de São Simão. São Simão, Goiás.

\_\_\_\_\_. TJGO. Comarca de São Simão. Ação penal: protocolo nº 225037-05.2011.8.09.0173 (201102250370).

EVANGELISTA, Eduardo Rodrigues. **A função social da propriedade e o conceito de princípio jurídico**. Publicado em 05/2013. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/24354/a-funcao-social-da-propriedade-e-o-conceito-de-principio-juridico>. Acessado em 02/05/2018

FACCENDA, Guilherme Augusto; SILVA, Carolina Goulart. **Regularização fundiária e o papel do registrador na concretização do direito fundamental**. In: DEBS, Martha El, et al. (Org). Tabela de notas: temas aprofundados. Salvador: Editora JusPodium, 2019. 480p.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

FERNANDES, Edésio. **Apresentação. In: A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina. foco em políticas públicas**. Lincoln Institute of Land Policy. 2011.

FERNANDEZ, Fernando Negret. **Território, globalização e desenvolvimento regional**. REDES, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 2, p. 36-55, mai./ago. 2007 .

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **A propriedade no direito ambiental**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

FLESCHE, Carla Machado. **A submissão da administração pública ao princípio da eficiência visando à satisfatória consecução de seus fins**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 14 – n. 45, p. 211-238 – jul./dez. 2015.

FLORIANO, João Alberto Soares. **Cessou o canto das águas – A história da cidade de São Simão**. São Simão, GO: Produção independente, 2000.

FNP (Frente Nacional de Prefeitos). **Multi cidades 2019: finanças dos municípios do Brasil**. Vitória: Aequus Consultoria, 2018. Disponível em: [file:///C:/Users/uSER/Downloads/Multi\\_Cidades\\_2019.pdf](file:///C:/Users/uSER/Downloads/Multi_Cidades_2019.pdf). Acessado em 27/10/2019, às 17h38.

FNP (Frente Nacional de Prefeitos). **Multi cidades 2020: finanças dos municípios do Brasil**. Vitória: Aequus Consultoria, 2019. Disponível em:

file:///C:/Users/uSER/Downloads/Multicidades\_2020%20(1).pdf. Acessado em 27/10/2019, às 18h09.

FURLAN, Débora Luiza Schumacher; FROES, Ana Cláudia Stangarlin. **Ocupações de áreas ambientalmente frágeis em Almirante Tamandaré/PR: o direito à moradia em face da preservação do meio ambiente.** Cad. Metrop. vol.22 no.48. São Paulo, Maio/Agosto 2020 e pub abril, 2020. Disponível em [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2236-99962020000200579&lang=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962020000200579&lang=pt). Acessado em 08/05/2020.

GABARDO, Emerson. **Princípio da Eficiência.** Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico) : direito administrativo e constitucional / coord. Vidal Serrano Nunes Jr. [et al.] - São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 6. ed., 2008.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, vol. 5.** 6. Edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

GONÇALVES, Norma Lacerda; ZANCHETI, Sílvio Mendes. **Conservação urbana e regularização fundiária de assentamentos populares.** Curitiba: Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Setembro a Dezembro/2014, Vol. 06, n.3, p. 323-337. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692014000300005&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692014000300005&lang=pt). Acessado em 27/10/2019

GONÇALVES, Rafael Soares. **Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial.** 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142009000200017&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142009000200017&script=sci_arttext). Acessado em: 11 jan. 2019.

LIMA LOPES, José Reinaldo. **Direitos sociais – teoria e prática.** São Paulo: Método, 2006.

LOPES, Wilza Gomes Reis; et. Al. **Reflexões sobre o plano diretor como instrumento de gestão em municípios brasileiros.** Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 30, p. 145-168, 2017. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/28340>. Acessado em 23/05/2020.

LOUREIRO, Antônio José Cacheado; LOPES, Tiago Oliveira. **Regularização fundiária urbana: breve análise à luz da Lei n. 13.465/2017.** Disponível em <https://jus.com.br/artigos/72429/regularizacao-fundiaria-urbana-breve-analise-a-luz-da-lei-n-13-465-2017/2>. Publicado em 19/09/20109. Acessado em 07/10/2019, às 22h38.

MABTUM, Mateus Massaro. **O princípio da eficiência administrativa pós emenda constitucional 19/98.** Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE), ISSN 2318- 732–Vol. 3, nº 2, 2015. Disponível em: <http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/82>. Acessado em 04/11/2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias.** In: ARANTES, Otilia, MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos B. (Org.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000. p.121-192.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole.** São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer. **Diretrizes especiais para regularização urbanística, técnica e fundiária de conjuntos habitacionais populares. 2015.** Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/naurb/files/2015/09/DIRETRIZES-ESPECIAIS-PARA-REGULARIZA%C3%87%C3%83O-URBAN%C3%8DSTICA-T%C3%89CNICA-E-FUNDI%C3%81RIA-DE-CONJUNTOS-HABITACIONAIS-POPULARES.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 34ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

MINAYO, M. C. S. & SANCHES, O. **Quantitative and qualitative methods: opposition or complementarity?** Cad. Saúde Públ., Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/sep, 1993.

MIOTO, Beatriz; CASTRO, Carolina Maria Pozzi; SÍGOLO, Letícia Moreira. **Expansão e desaceleração do mercado privado formal de moradia a partir dos anos 2000 na Região Metropolitana de São Paulo.** São Paulo: Jan a Abril/2019, vol. 21, nº 44. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2236-99962019000100253&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962019000100253&lang=pt). Acessado em 27/10/2019, às 19h30

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 13. ed., São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. Alexandre de. **Reforma administrativa – Emenda Constitucional nº 19/98.** 2 ed., São Paulo: Atlas, 1999, p. 30.

MOREIRA, T. A.; e RIBEIRO, J. A. **A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI.** Cad. Metrop., São Paulo, 2016, 18(35), 15-32. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3501>. Acessado em 15/05/2020

MORETTTI, Ricardo de Sousa, e AMORE, Caio Santo. **Direito à legalidade e retomada do controle público sobre a produção da cidade.** BR Cidades, 2019. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net.br/wp/direito-legalidade-e-retomada-do-controle-publico-sobre-producao-da-cidade/>. Acessado em 15/05/2020.

MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à moradia e regularização fundiária.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MUNICÍPIO DE SÃO SIMÃO. **Decreto n. 372-A,** de – de – de 2009. São Simão, GO. Prefeitura Municipal, 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 420, de – de – de 2010. São Simão, GO. Prefeitura Municipal, 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 099-A, de – de – de 2012. São Simão, GO. Prefeitura Municipal, 2012

\_\_\_\_\_. Lei 025, de 20 de maio de 1974. São Simão, GO. *Dispõe sobre a transferência de sede, permutas de imóveis com a CEMIG, recebimento de doações de ruas, praças, prédios públicos, indenizações aos antigos proprietários e outras providências.* Câmara Municipal, 1974.

\_\_\_\_\_. Lei 323, de 22 de julho de 1994. São Simão, GO. Câmara Municipal, 1994.

\_\_\_\_\_. Lei 100, de 19 de setembro de 2005. São Simão, GO. *Autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a construir e doar Casas Populares e dá outras providências.* Câmara Municipal, 2005.

\_\_\_\_\_. Lei 307, de 13 de outubro de 2009. *Dispõe sobre regularização fundiária e dá outras providências.* São Simão, GO. Câmara Municipal, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei 600, de 20 de junho de 2016. São Simão, GO. *Autoriza a doação de imóveis na área de expansão urbana para fins turísticos paralela à margem do lago, e dá outras providências.* Câmara Municipal, 2016.

\_\_\_\_\_. Lei 642, de 20 de outubro de 2017. São Simão, GO. *Dispõe sobre regularização fundiária das áreas ura nas consolidadas do Município de São Simão e dá outras providências.* Câmara Municipal, 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 01, de 08 de dezembro de 2008. *Institui o Plano Diretor Democrático do Município de São Simão e dá outras providências.* São Simão- GO. Câmara Municipal, 2008.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 18, de 2017. São Simão, GO. Câmara Municipal, 2017.

\_\_\_\_\_. SEMUDS – Secretaria Municipal de Assistência Social – Superintendência Municipal de Habitação – Relatório assinado em 03 de maio de 2018 pela superintendente Maria Letícia Oliveira Lacerda.

NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NASCIMENTO, Francis Pignatti. **Da regularização fundiária: responsabilidade municipal e o papel do Ministério Público Estadual.** Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019.

NUNES, Arriscado João, et al. **A emergência do sujeito participativo: interseções entre ciência, política e ontologia.** Sociologias, vol. 20, nº 48, Porto Alegre Maio/Agosto 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222018000200162&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222018000200162&lang=pt). Acessado em 06/03/2020.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **Direito à moradia sobre áreas ocupadas.** Curitiba: Juruá, 2017. 159 p.

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Habitat III: nova agenda urbana. Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos humanos sustentáveis para todos.** Quito, outubro de 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>> Acesso em: 21 de outubro de 2019

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais.** Assembleia Geral das Nações Unidas na sua Resolução N.º 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966. Disponível em: <[http://www.refugiados.net/cid\\_virtual\\_bkup/asilo2/2pidesc.html](http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidesc.html)> Acessado em: 22/10/2019

PAIVA, Lamana. **O papel do notário na regularização fundiária.** Disponível em: <<http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=649>>. Acessado em: 05/01/2019.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil – Vol. IV / Atual.** Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani César de. **Metodologia do trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico.** 2. ed. Novo Hamburgo – Rio Grande do Sul: Universidade Feevale, 2013.

QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais sociais: funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade.** Coimbra: Editora Coimbra, 2006, p. 16.

RAMOS, Helci Ferreira; NUNES, Fabrizia Gioppo Nunes. **Expansão urbana e a questão fundiária: um reflexo da segregação territorial nas regiões Norte, Noroeste e Meia Ponte de Goiânia-GO.** Ateliê Geográfico – Goiânia-GO, v. 13, n. 3, dez/2018, p. 94-116.

RAMOS, Vladimir Diniz Vieira. **Caracterização e análise da dinâmica de mudanças da ocupação do Município de Nova Lima como a apoio a estudos preditivos de transformação espacial.** Universidade Federal de Minas Gerais, R175c. Belo Horizonte, 2009. Disponível em [file:///C:/Users/uSER/Downloads/disserta\\_\\_o\\_vladimir\\_diniz\\_vieira\\_ramos.pdf](file:///C:/Users/uSER/Downloads/disserta__o_vladimir_diniz_vieira_ramos.pdf). Acessado em 15/05/2020.

REZENDE, Denis Alcides e ULTRAMARI, Clovis. **Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual.** RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 41, p. 255-271, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Rio Grande do Sul. **Regularização fundiária – como implementar.** Ministério Público do Rio Grande do Sul - Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias. Porto Alegre, Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAUF, 2011.

ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios.** 2006. Disponível em:

<[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio1\\_raquel12.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf)>. Acessado em: 05/01/2019.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo, 2015: Boitempo.

ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves. **Direitos reais**. 4ª ed., Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2007.

SANTANA, Rodrigo Mercandelle. **Fotogrametria digital**. Universidade Federal de Viçosa, 09/01/2009. Disponível em : <https://pt.slideshare.net/guest72086/fotogrametria-digital>. Acessado em 31/05/2020.

SANTOS, Danillo Aurélio Oliveira. **Usina hidrelétrica: impacto social e econômico na vida dos moradores da cidade de São Simão - GO**. Monografia (Graduação - História) – Universidade Federal de Uberlândia, UFU, 2017.

SANTOS, Milton. **Técnica espaço tempo: Globalização e meio técnico-científico-informacional**. (5a ed.). São Paulo: Edusp, 2018.

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.

SILVEIRA, Danielle Costa; LUZ, Zélia Maria Profeta; CARMO, Rose Ferraz. **O planejamento de quatro áreas do Programa Vila Viva na cidade de Belo Horizonte, Brasil: uma análise documental**. Ciênc. saúde coletiva vol.24 no.3 Rio de Janeiro Mar. 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232019000301165&lang=pt#B8](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232019000301165&lang=pt#B8). Acessado em 23/11/2019.

SOUZA, Murilo Mendonça Oliveira. **A utilização de metodologias de diagnóstico e orçamento participativo em assentamentos rurais: o Diagnóstico Rural/Rápido Participativo (DRP)**. EM EXTENSÃO, Uberlândia, v. 8, n. 1, p. 34 - 47, jan./jul. 2009.

TEMBA, Plínio. **Fundamentos da fotogrametria**. UFMG, Belo Horizonte, 2000. Disponível em: <http://www.csr.ufmg.br/geoprocessamento/publicacoes/fotogrametria.pdf>. Acessado em 31/05/2020.

TONELLA, Celene. **Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições**. Sociedade e Estado, vol. 28, nº 1, Brasília, Jan./Apr. 2013. Disponível em [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922013000100003&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000100003&lng=pt&tlng=pt). Acessado em 26/06/2020.

VILLELA, Lamounier Erthal, et al. **A conferência nacional das cidades como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento territorial: a percepção dos conselheiros nos processos participativos e deliberativos**. Cad. EBAPE.BR , vol. 14, Rio de Janeiro, julho de 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512016000700619&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000700619&lang=pt). Acessado em 06/03/2020.

WIKIPEDIA. A enciclopédia livre. Texto recuperado em 30/05/2020. Disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/S%C3%A3o\\_Sim%C3%A3o\\_\(Goi%C3%A1s\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/S%C3%A3o_Sim%C3%A3o_(Goi%C3%A1s)). Acessado em 30/05/2020.

ZANETTE, Valéria. **O direito humano à habitação condigna**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

## ANEXOS

### ANEXO 1

Arquivo do programa POWERPOINT, denominado “Anexo 1. Ocupação Bairros de São Simão 14.06.18.pptx”, com 17 páginas.

### ANEXO 2

Arquivo do programa PDF, denominado “Anexo 2. Apresentação Audiência Pública São Simão\_v7.pdf”, com 38 páginas.

### ANEXO 3

Arquivo do programa PDF, denominado “Anexo 3. Ficha cadastral REURB Nova Era.pdf”, com 2 páginas.

### ANEXO 4

Arquivo do programa PDF, denominado “Anexo 4. Laudo Técnico sobre as condições sanitárias Nova Era.pdf”, com 6 páginas.



## APÊNDICE

## ENTREVISTAS

**ENTREVISTA COM O PREFEITO WILBER FLORIANO PEIXOTO (mandato 2017/2020), REALIZADA EM 28/05/2020.**

1. Se existem e quais são os planos e projetos desenvolvidos pelo Município de São Simão, no que se refere à garantia da habitação digna?

**Resposta (degravação):** Bom dia. É um prazer poder participar. Quando falamos de moradia, é muito interessante, pois aqui em São Simão temos um déficit muito alto de moradias, aproximadamente 500 famílias, desde que nós assumimos. Temos uma preocupação muito grande em resolver esse déficit. Nós temos feito alguns projetos nessa área, tínhamos até um convênio com a Caixa Econômica Federal (CEF) para a construção de 14 moradias e o processo ainda caminha. Esperávamos ainda poder concretizar, temos uma área já pronta para esse projeto e esperamos poder concluir ainda e realizar, que é o sonho de muitas famílias, e, também, a preocupação do nosso mandato concluir e acabar com esse déficit dentro de São Simão.

2. O Plano Diretor de São Simão já conta com 11 (onze) anos. Há um projeto visando à atualização deste PDM? Existe um relatório sobre o cumprimento ou não das diretrizes estabelecidas neste plano e no PAT que serviu de base à sua elaboração?

**Resposta (degravação):** Ah sim! Nós temos, mas que já está vencido. Ele previa renovação em 10 (dez) anos e este prazo já venceu. Iremos já fazer uma comissão para refazer o plano diretor, porque já tiveram muitas mudanças. É fundamental para o desenvolvimento não deixar o crescimento sair desorganizado. Então, estamos querendo sim, refazer o plano diretor, cuja comissão será criada neste ano de 2020.

3. O Município de São Simão possui um estudo pormenorizado no que se refere à ocupação irregular do espaço urbano? Em caso positivo, qual seria e quais são os principais dados levantados?

**Resposta (degravação):**É. Tem um estudo, mas não vou poder te falar agora quais os dados principais, mas temos estudos sim e podemos lhe enviar posteriormente.

Neste momento, o indaguei se seria um estudo feito por um fiscal de posturas e a procuradora-geral do Município. Ele respondeu que sim e eu informei que já me repassou.

4. Em caso de levantamento já feito, conforme é orientado pelo PDM, o Município de São Simão possui um Plano Estratégico Municipal (PEM)? Em caso positivo, é datado de quando e contam com revisões? E, ainda, já foi ou está sendo executado?

**Resposta (degravação):**É. Tem um plano diretor, mas realmente não estamos executando. Temos que executar. Mas da execução realmente nós estamos devendo temos que executar. Não tenho aqui dados acerca da existência do plano estratégico

5. Antes do processo de regularização fundiária urbana ser iniciado no Bairro Nova Era, a Prefeitura iniciou um Plano a ser seguido? Especificando a pergunta: foi traçado um diagnóstico detalhado e integrado dos setores urbanístico-ambiental, socioeconômico e jurídico-legal daquele bairro? E havia propostas de intervenções para riscos e problemas levantados?

**Resposta (degravação):**Sim. Temos. Foi elaborado um estudo pela secretaria de habitação. A coordenadora Letícia tem todo esse levantamento.

6. Em relação ao Bairro Nova Era, que análise Vossa Excelência faz, na presente data, do padrão de construção dos domicílios, características do sistema viário e da rede de saneamento básico locais, acesso e qualidade dos serviços públicos ofertados, consolidação geológico-geotécnica da área, e contexto social em que estão inseridas aquelas famílias?

**Resposta (degravação):**É. Lá é um setor que a gente conseguiu regularizar, mas que tem muito a que se fazer, que são construções que foram realizadas de forma irregular e nós temos que levar toda a infraestrutura que não tem: esgoto, água, asfalto, e esperamos ainda no nosso mandato, poder concluir essa obra tão importante lá no Nova Era, já que levamos a regularização que era o sonho dos moradores. Quando assumimos já tinha as invasões, e nós, graças a Deus, conseguimos a regularização e esperamos levar toda a infraestrutura, para dar uma qualidade de vida melhor para essas pessoas.

7. Serviços públicos como saúde, educação e segurança, bem como bens de domínio público como praças e outros que confirmam lazer à população em geral, estão acessíveis aos moradores do Bairro Nova Era?

**Resposta (degravação):** É. Próximo, nós temos um colégio Estadual (colégio São Simão está a um quilometro e meio aproximadamente), e, para aquelas crianças que precisam chegar até a escola, que é mais isolado, a prefeitura tem o transporte que a gente passa um transporte urbano, que não é de nossa responsabilidade, mas a gente passa devido a distância de levar essas crianças até a escola.

8. Além da infraestrutura mínima e indispensável à aprovação do projeto de regularização fundiária, há previsão orçamentária ou planejamento municipal objetivando a implementação de melhorias no Bairro Nova Era?

**Resposta (degravação):** É. Eu já tive uma reunião com o presidente na Câmara de Vereadores para buscar até ao poder legislativo um apoio que já nós foi cedido e estão dispostos a nos ajudar e, com certeza, a Câmara será parceira.

9. Existem famílias ocupando áreas do Nova Era que está em APP's? quais foram as medidas tomadas pelo Município em relação a isto?

**Resposta (degravação):** Tem uma parte que sim. E as famílias foram retiradas e levadas para um outro local.

10. O Poder Executivo local recebe demandas e reclamações da população sobre regularização fundiária? Qual seria, a seu ver, o nível de preocupação da comunidade sobre o problema das ocupações irregulares?

**Resposta (degravação):** Há uma preocupação muito grande. Nós temos várias nos setores da cidade, de invasões, e as pessoas querem regularizar a sua moradia. A preocupação é grande. A procura até a nós é muito grande também, e por isso temos que realizar esse trabalho em parceria com os poderes

**Da mesma forma que busquei esclarecer sobre a pergunta aos demais, indaguei do prefeito se ele sentia esta preocupação mais por parte dos eventuais beneficiários ou da comunidade como um todo, ao que ele respondeu que isso é verdade. Isso é mais com quem está na ocupação. O cidadão em si, ele não preocupa muito (ele só cobra da prefeitura e não tenta). Justamente, ele não dá a sua contribuição. Por isso que é importante a gente se reunir com a sociedade organizada, com os poderes e chamar**

também toda a população para a responsabilidade que não é só do poder público, todos temos que contribuir para que possamos ter uma cidade melhor, e as pessoas tenham acesso a qualidade de vida melhor, moradia, então acredito que nós temos que chamar todos a uma responsabilidade.

11. Entende que a realização de audiências públicas e possível formação de um conselho comunitário para tratar da questão fundiária urbana poderiam se apresentar como um reforço no enfrentamento do tema?

**Resposta (degravação):** Não tenho dúvidas que é fundamental para a gente poder reunir, fazer as audiências e chamar a população para a responsabilidade que é dever de todos que não é só do poder público, com certeza é de nós todos.

#### **ENTREVISTA COM A PROCURADORA-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO SIMÃO, DRA SYLVIA REGINA ALVES (mandato 2017/2020), REALIZADA EM 27/05/2020**

1. O Município de São Simão possui um Plano Estratégico Municipal (PEM), conforme preconiza a Lei n. 10.257/2000 (Estatuto das Cidades)?

**Resposta (degravação):** Não. Não existe um plano ordenado não. A gente tem um plano diretor que já está necessitando de revisão, mas é com base nesse plano diretor que tem sido tomada algumas medidas de regularização fundiária

2. Além da infraestrutura mínima e indispensável à aprovação do projeto de regularização fundiária, há previsão orçamentária ou planejamento municipal objetivando a implementação de melhorias na cidade e no Bairro Nova Era?

**Resposta (degravação):** Sim. Existe previsão orçamentária, não específica para o bairro Nova Era, mas para todos os bairros que ainda estão carentes de infraestrutura. Existe a previsão, no entanto, em razão da pandemia do Covid-19, os recursos que poderiam estar vindo em razão de arrecadações de impostos caiu em torno de 35% o que inviabilizou a execução desse planejamento.

3. Conforme determina a Lei n. 13.465/2017, foi criado um Conselho de REURB, formado pelo quadro funcional do município? Sabe informar em que consistiu a atuação deste Conselho?

**Resposta (degravação):** Sim. Existe um conselho. Ele tem representante da Secretaria da Assistência Social, de Desenvolvimento Social, tem da Procuradoria, tem de uma instituição beneficente também que não me lembro ao certo qual seja. Eles se reúnem para analisar o trabalho feito pela secretária, pela superintendência de habitação, geralmente os cadastros que são feitos, os levantamentos que são feitos das invasões que ocorreram no Nova Era. Eles vão lá, e verificam *in loco*, quem está, quanto tempo está, a condição econômico-financeira dessas pessoas e depois é colocada para esse conselho a análise: se essa pessoa tem condições dentro da nossa legislação para ser regularizada no local.

4. O município de São Simão é beneficiário de algum plano do Governo Federal que objetive patrocinar estudos sobre saneamento básico, tratamento de água, esgoto e resíduos sólidos? Em caso afirmativo, há um cronograma de estudo e implementação? Qual a sua perspectiva sobre a concretização deste plano?

**Resposta (degravação):** A partir de 2017, começou-se um trabalho para inserir São Simão dentro de um programa experimental, um programa piloto que se chama “FEP-CAIXA” – é um fundo de investimentos para trabalho em saneamento básico em todas as cidades. E nós, em São Simão, tivemos a felicidade de sermos escolhidos como o representante das cidades com menos de 20 mil habitantes. O resto são 05 cidades. A maioria das outras são consórcios ou são grandes capitais. Quem representa municípios com menos de 20 mil habitantes é São Simão. Nós fizemos um contrato com a Caixa Econômica Federal para que ela fizesse a contratação de especialistas para se fazer um estudo em São Simão: sobre qual a situação da água em São Simão; do esgoto; e da locação dos resíduos sólidos; como é que iríamos trabalhar isso... Pois São Simão é uma cidade ímpar, uma das poucas no país que não cobra água. A água é paga pela própria administração pública e é servida sem nenhuma cronometração (e energia elétrica também), dos poços para bombear. Nós temos, também, alguns problemas de “gatos” nessa própria energia, por alguns desses invasores dos bairros. Então, é uma situação que já está na fase de entrega do trabalho de pesquisa. Começou em 2017 e está programada para ser entregue agora em junho ou julho. Assim, quem sabe, viabilizar uma concessão, e aí a forma escolhida de concessão: como ela vai ser; se ela vai ser uma concessão ordinária; ou se vai ser uma com participação. Isto ainda está para ser decidido, mas o que está bem adiantado é isso: quem tem um contrato; o estudo já foi feito e já está para ser entregue para o município agora. Houve uma pré-análise do município concordando

com esse estudo apresentado. Já foi encaminhado para eles um ofício do prefeito dizendo que o estudo sócio-ambiental é coincidente com a realidade e agora está para eles concluírem o estudo. A ideia é que a licitação ocorra por meados de 2021. Nós estamos em uma mudança de governo. A pandemia inviabilizou que a licitação fosse ocorrida agora. Era pra ser para outubro ou novembro ocorrer a licitação. Eles vão entregar para a gente até o termo de referência da licitação com o que a pessoa que concorrerá terá que ter para prestar esses 03 serviços de uma vez só para São Simão. Contudo, infelizmente isso só vai ocorrer provavelmente no primeiro semestre de 2021 com esse novo gestor que a gente não sabe se vai reconduzir o que está ou um novo, pois tem eleições esse ano.

5. Tem conhecimento dos programas “Papel passado” e “Moradia digna”, realizados pelo governo federal? O Município de São Simão já fez algum estudo ou já cogitou a possibilidade de desenvolver projetos para se inscrever em algum deles?

**Resposta (degravação):** Nós não tínhamos conhecimento. Acabei de tomar conhecimento por você. Eu não tinha conhecimento disso, mas eu sei que no início deste mandato a Secretaria de Desenvolvimento Social, através da Superintendência Estadual de Habitação (AGEHAB), tinha tentado um convênio com um Instituto Federal de Jataí, para ser feito um trabalho de mapeamento e estudo sócio-econômico da região chamada “Garimpo”, que é uma região de invasão aqui, mas infelizmente não teve sucesso.

6. O Município conta com um mapa das ocupações irregulares do município, considerando-se número de residências, de famílias, de total de pessoas, e informações detalhadas sobre estas, tais como naturalidade, escolaridade, profissão, em cada bairro ou núcleo urbano informal pendente de regularização?

**Resposta (degravação):** Na verdade, para o Nova Era, que é o último bairro a ser feito um trabalho de regularização fundiária, a Superintendência de Habitação tem esses dados. Foi feito pela própria superintendência chamando a população para ir até lá e fazer esse cadastro. Eles têm esse cadastro pormenorizado. Para os demais bairros, tipo, garimpo, a gente tem um estudo prévio com relatórios de todas as famílias que estariam lá, mas não sabemos ao certo se ele hoje está de acordo com a realidade, pois ele foi feito em 2017. E foi feito pelos próprios moradores de lá. Então, eu não sei se houve alguma alteração, se provavelmente houve. Mas o município está capenga de interesses e recursos financeiros para fazer esses estudos. A gente até começou a fazer um termo de referência para poder contratar um empresa para fazer todo esse levantamento. Mas como ficou em

torno de R\$ 200,000,00 (duzentos mil), é um valor que a gente tem que levar em consideração para poder fazer um investimento tão ao impulso. E a gente acabou não conseguindo recursos para fazer, mas já tinha até um termo de referências esboçado para ser feito desta região chamada Garimpo.

7. O Poder Executivo local recebe demandas e reclamações da população sobre regularização fundiária? Qual seria, a seu ver, o nível de preocupação da comunidade sobre o problema das ocupações irregulares?

**Resposta (degravação):** Eu já vi manifestações de revoltas alegando haver omissão do poder público, segundo eles, em retirar essas pessoas de lá. Nós pegamos o garimpo invadido e tinha uma ação na justiça de reintegração de posse e que saiu a decisão. Só que a decisão falava o quê: você pode tirar essas pessoas de lá, o Município tem o direito de tirar, mas você tem que relocar elas com qualidade e dignidade de vida em outro local. Nós não temos esse outro local, nós não temos condições de fazer essa relocação nos termos da sentença. Então, optou-se por não executar a sentença e as pessoas continuam lá. A revolta de quem está lá é quando falta água, quando falta a coleta de resíduos sólidos, de lixo. A gente fica tentando apaziguar com caminhão pipa indo lá aguardar as ruas, ou então nós colocamos caçambas para recolher o lixo, para não ficar jogado “ao léo”, para poder ser jogado fora. Os pipas também levam águas para quem não tem. A gente vai subsidiando para não ficar uma situação de desespero para as pessoas. Quem está lá, às vezes, usa as redes de energia da própria prefeitura, o que é irregular, mas como a prefeitura faz? Vai lá e corta essa energia e deixa o cidadão que tem criança, que tem família? Como é que ele vai tomar banho? Como é que ele vai estudar para ir para a escola? A prefeitura, tendo conhecimento disso, leva o transporte coletivo escolar para buscar criança lá, nesse assentamento, que é nessa invasão que é o garimpo. Ou seja, apesar de ser uma ocupação, ele ainda é visto pelo município, não como deveria. Lá não tem esgoto, não tem água tratada. A água tratada que está lá ela é clandestina. Foi levada pelos próprios moradores, mas para aqueles aos quais falta, a prefeitura leva água, tenta apaziguar, tenta fazer alguma coisa, mas para poder regularizar isso, leva mais investimentos. Já no que se refere à participação efetiva, esta não ocorre. Se você chama eles: “olha, vamos fazer um trabalho de limpeza”, não vai ninguém. Ou, “vamos fazer um trabalho de cadastramento para ver o que a gente pode fazer, ou mesmo vocês se organizarem com ajuda nossa”, não aparece ninguém. É muito difícil. Até o tratamento de saúde, odontológico e tudo mais que a gente já levou pra eles, de vacinação, lá *in loco*,

até isso, a presença é mínima. As pessoas estão muito acomodadas e nem pra se cuidar eles se movem.

8. Entende que a realização de audiências públicas e possível formação de um Conselho Comunitário para tratar da questão fundiária urbana poderiam se apresentar como um reforço no enfrentamento do tema?

**Resposta (degravação):** Sim. Toda ajuda é bem-vinda. Se a gente tivesse a comunidade consciente da importância a participação de todo mundo seria maravilhoso. Porque aqui fica tudo por conta do poder público. E o poder público tem prioridades mais emergentes. Saúde e educação consome quase tudo. Então imagina a infraestrutura, a infraestrutura ela fica sempre “se sobrar”, se tiver condição. Porque a saúde e a educação, pelo menos nessa gestão, têm consumido a maior parte dos recursos. Tudo o que é possível para ser feito para esses dois ramos da gestão pública é gastado e investido neles. Quanto à infraestrutura, foi feito recapeamento em um local e em outro. Mas falar que a gente conseguiu implementar equipamentos urbanos nessas áreas de ocupações: só no Nova Era que a gente conseguiu levar a rede elétrica e abrir as ruas; deixar de uma forma mais sustentável. E estamos terminando o processo de regularização fundiária, mas o garimpo que é macro, muito maior, a gente não conseguiu. Não conseguimos fazer todo o levantamento e o trabalho.

#### **ENTREVISTA COM A COORDENADORA DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM SÃO SIMÃO (GO), MARIA LETÍCIA LACERDA (mandato 2017/2020), REALIZADA EM 28/05/2020.**

1. O Município conta com um mapa das ocupações irregulares do município, considerando-se número de residências, de famílias, de total de pessoas, e informações detalhadas sobre estas, tais como naturalidade, escolaridade, profissão, em cada bairro ou núcleo urbano informal pendente de regularização?

**Resposta (degravação):** Sim. É feito um cadastro onde são coletadas todas essas informações, de nível socioeconômico, formação, de onde vem e há quanto tempo está no município. O mapeamento de áreas irregulares existe no que se refere a todos os bairros, com exceção do garimpo.



2. Por que o processo de regularização fundiária da cidade de São Simão-GO, nos moldes da Lei n. 13.6465/2017 (BRASIL, 2017) e n. 642/2017 (SÃO SIMÃO, 2017), iniciou-se no Bairro Nova Era?

**Resposta (degravação):** São Simão tem a cultura de muitas invasões. O Ministério Público havia passado para a administração a necessidade da regularização. O jurídico achou interessante o Nova Era porque ele tinha invasões mais recentes. Então seria melhor começar pelo início. Começaram o cadastro dos posseiros e a partir daí, acredita que coibiu as novas invasões, uma vez que os posseiros já ficam sabendo que quem não possuir cadastro não será regularizado.

3. Como se deu o início do processo de regularização do Bairro Nova Era? Baseou-se em algum plano estratégico ou plano global específico em que foram estabelecidos diagnósticos e modos de tratativas dos problemas?

**Resposta (degravação):** No início, foi meio que tateando. A gente tentou ver exemplos de outros lugares em que estavam sendo feitas as regularizações. Eu estive na AGEHAB no setor responsável pelas regularizações. Mas foi meio tentando fazer o que era certo. A gente tentou seguir o que a lei mandava fazer.

4. Tem conhecimento dos programas “Papel passado” e “Moradia digna”, realizados pelo governo federal? O Município de São Simão já fez algum estudo ou já cogitou a possibilidade de desenvolver projetos para se inscrever em algum deles?

**Resposta (degravação):** Não. Não tenho conhecimento detalhado acerca desses programas.

5. Sabe precisar qual era a infraestrutura existente no Bairro Nova Era, anteriormente ao início do processo de regularização? Sob este aspecto, como se encontra após expedida a Certidão de Regularização Fundiária (CRF)?

**Resposta (degravação):** Quando a gente iniciou, havia um mapa: um projeto urbanístico. Mas no local mesmo havia ruas abertas, algumas delas em locais indevidos, que não correspondiam ao mapa. Mas as invasões foram feitas aleatórias. Tinham invasões em áreas verdes, em áreas institucionais, em ruas abertas que nem davam para transitar. Em alguns casos, conseguiram fazer relocação. Tiveram que tirar casas do meio da rua, e se não tirasse, a CELG não faria a rede elétrica. Hoje lá está com todas as ruas, o mapa urbanístico atualizado, as casas do meio da rua foram retiradas do meio da rua. A rede

elétrica está pronta. Todo bairro já tem água, mas não está 100% do jeito que tem que fazer. O esgoto é fossa séptica. Já está encaminhado para se fazer asfalto em esgoto em conjunto.

6. Quantas unidades imobiliárias existem no Bairro Nova Era? Todas estão ocupadas e edificadas? Ou existem terrenos cercados e não ocupados?

**Resposta (degravação):** Existem 243 lotes, sendo 30% edificado, com as pessoas morando. Vários lotes estão só cercados, os quais tiveram oportunidade de se inscrever no processo, mas este está suspenso, uma vez que eles têm que edificar no imóvel. Foram expedidas Certidões de Regularização Fundiárias apenas para os beneficiários que já concluíram a edificação e preencheram os demais requisitos.

7. Qual foi o instrumento de REURB escolhido para se aplicar aos beneficiários do Bairro Nova Era e por quê, ou seja, qual o critério utilizado para se aplicar tal instrumento?

**Resposta (degravação):** REURB-S. o critério é porque todos são de baixa renda. O instrumento foi regularização fundiária, já passando a propriedade diretamente para os beneficiários.

8. O Projeto de regularização já foi encerrado? O processo foi todo encaminhado à Serventia Extrajudicial de Registros de Imóveis ou algum documento foi entregue às partes?

**Resposta (degravação):** O processo foi parcialmente encaminhado. Só foram encaminhadas CRF das pessoas que edificaram e estão residindo lá.

9. Quais foram as principais dificuldades encontradas pela equipe da municipalidade ao fazer o processo de regularização fundiária do Bairro Nova Era?

**Resposta (degravação):** Questão documental. As pessoas fazem o cadastro e ficam devendo muito documento e tem que ficar ligando e indo atrás. As relocações deram muito trabalho. Havia uma casa totalmente edificada e duas quase finalizadas. Houve um transtorno, mas depois foi contornado. A equipe reduzida também é uma dificuldade.

10. O poder executivo local recebe demandas e reclamações da população sobre regularização fundiária? Qual seria, a seu ver, o nível de preocupação da comunidade sobre o problema das ocupações irregulares?

**Resposta (degravação):** Hoje, a comunidade se preocupa mais. Vão tomando a consciência da questão de documentar. Mas antigamente não era muita. Refere-se, principalmente, aos atingidos diretamente. Mas a comunidade, como um todo tem se despertado para o problema

11. Entende que a realização de audiências públicas e possível formação de um conselho comunitário para tratar da questão fundiária urbana poderiam se apresentar como um reforço no enfrentamento do tema?

**Resposta (degravação):** Sem dúvida. Seria importantíssima a criação de um conselho e que os assuntos referentes à regularização fundiária fossem discutidos como a comunidade. Até para tê-los como parceiros. Para eles entenderem como funcionam todo o processo. Principalmente no caso do garimpo. Porque este será um grande problema hoje e quando for regularizado. As pessoas têm que se comportar como sujeito que está inserido na comunidade; que as coisas não tem que ser feitas exclusivamente para elas, tem que se ambientar a viver em faculdade.

### **ENTREVISTA COM O REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM ATUAÇÃO NA COMARCA DE SÃO SIMÃO, DESDE O ANO DE 2018, FABRÍCIO BORGES LAMAS, REALIZADA EM 28/05/2020.**

1. O Ministério Público tem ciência se o Município de São Simão possui um Plano Estratégico Municipal (PEM), conforme preconiza a Lei n. 10.257/2000 (Estatuto das Cidades)? Caso haja ciência e não exista referido PEM, o Ministério Público já tomou ou pretende tomar alguma medida?

**Resposta (degravação):** Bom, na verdade eu peço perdão pela sinceridade, mas a realidade da ocupação urbana de São Simão é uma decepção. Extremamente desorganizado, em todos os termos de planejamento e urbanismo. Tanto é que, por exemplo, aqui em São Simão há um loteamento a 30 km dá do núcleo de adensamento Urbano! São Simão também, creio eu, que seja a única cidade do país na qual o município vendeu um Loteamento, ‘passou’ escritura e não entregou né! Tem um pasto. Não tem nenhuma Rua. Não dá para as pessoas morarem. E é uma única cidade também em que

há invasões de outro nível, com áreas de lote de 23.000 metros quadrados, construções de luxo. E eu acho que esse retrato revela que São Simão não apenas não apenas não tem nenhum planejamento e nós temos aqui na promotoria procedimentos. A gente tem três procedimentos. A gente tem um específico para cada uma das três. Eu tenho um procedimento específico atual Nova Era, um procedimento específico para a regularização fundiária do 'Garimpo'. Eu tenho um terceiro que deve ser proposto a ação civil pública nos próximos dias a gente tá em etapa de finalização dele quanto ao Jardim Lago Azul! Então, nenhum deles o município apresentou que tenha planejamento estratégico. Me perdoe por ser prolixo! Eu falo muito, mas os casos mostram uma desorganização absoluta e absurda! O nível de organização fundiária urbana de São Simão é maior do que em qualquer outro município que eu conheça como promotor de justiça, e também conversando com os meus colegas e os promotores que atuam na parte do urbanismo.

2. O Ministério Público já tomou medidas no que se refere à falta de tratamento de água, esgoto e resíduos sólidos e a respectiva cobrança, em toda a cidade de São Simão, tendo sido estabelecido prazo para cumprimento de algumas exigências pelo Município de São Simão. Quais foram essas exigências? Os prazos estão sendo cumpridos? O que já foi feito?

**Resposta (degravação):** Na verdade, a gente fez um trabalho longo, um procedimento bem longo, bem complexo. Este procedimento está na seguinte fase atual. O município assinou uns 'TAC's. Havia uns prazos para cumprir e o município não vem cumprindo integralmente. O último problema que a gente tem é com relação a cobrança! O município demorou 4 meses para que isso fosse efetivado à Câmara e evidentemente, no meio de uma pandemia não há interesse político nenhum! No meio de uma pandemia, de uma campanha, de instalar uma cobrança! E o Ministério Público hoje está na fase de tomada de consciência do que está acontecendo, mas esses prazos não vêm sendo cumpridos! Há um TAC em que o gestor precisa pagar uma multa pessoal de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), se não cumprir, e a prefeitura também uma multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) mensais, se não cumprir. E não está sendo cumprida! a gente tá levantando dados para poder executar este TAC, porque deve ser o caminho que a gente deve tomar, porque infelizmente o município de São Simão não tem mostrado comprometimento com esses pontos!

3. Como o Ministério Público observa a questão da ocupação irracional do solo urbano no Município de São Simão? Tem ciência acerca das ações do Município, se existe algum mapeamento das áreas irregularmente ocupadas ou sobre dados pormenorizados sobre as ocupações e seus ocupantes?

**Respondida juntamente com a primeira questão.**

4. Sabe-se que a regularização fundiária urbana deve ser realizada sob as dimensões ambiental, social, urbanística e jurídico/regstral. Sob esta ótica, quais são as medidas que o MP entende como imprescindíveis?

**Resposta (degravação):**Eu entendo que a primeira delas é um levantamento correto de APP! A gente tem um problema aqui que é específico quanto ao garimpo né! o bairro conhecido como o garimpo. Porque tem locais ali onde há dois registros! Há duas marcações. Existe uma primeira medida inicial feita. Existe uma segunda medida feita pela SPIC, inclusive a gente provocou a SPIC, que é a concessionária de hidrelétrica. A gente oficiou a SPIC, que é a hidrelétrica que cuida da hidrelétrica e percebeu que há muita invasão ambiental, seja no garimpo ou no ‘colombo’. Eu vejo que um dos primeiros pontos é medir a APP, tanto lá quanto no colombo para que nenhuma dessas invasões violem a área de preservação permanente. Outra medida social que eu acho que é fundamental, é para que ocorra em novas doações, é para que o município estabeleça parâmetros de doações. A comunidade de São Simão é muito carente, há muitas pessoas precisam e muitas vezes os usuários elas são utilizadas pelo que a gente percebe e assim, me perdoe citar tanto procedimento. É que a quantidade de procedimento é enorme. A gente tem um procedimento de investigação criminal relativo a 84 doações. Muitas delas para ter uma ideia: uma ex-esposa do gestor que doou recebeu lotes! E aí eu não preciso dizer mais nada. Tem que ter critérios sociais Claros, ambientais e medidas para preservar APP de preservar as APP’s. Critérios sociais para estabelecer a forma como isso ocorrerá ou como será doado. Isso é imprescindível!

5. É sabido que ocupações irregulares tendem a ocorrer em áreas de preservação permanente ou com entrave à sustentabilidade, posto que geralmente são espaços que o mercado convencional não se encarregou de absorver. No Município de São Simão, verificamos isto com áreas como a do vulgo “Garimpo” e do Setor Nova Era. Quais

medidas Vossa Excelência espera da prefeitura municipal no enfrentamento do problema? E de que maneira o Ministério Público pode e irá intervir neste sentido?

**Resposta (degravação):**Nós requisitamos ao IBAMA que ele venha aqui e que ele faça a medida. nós vamos utilizar essa medida como base para mover ação civil pública e Ação criminal pelo pelos crimes ambientais realizados na área.Mas assim, há uma análise preliminar da SPIC que ela detectou. Parece piada André chiqueiro fossa em área de preservação permanente! Fora a quantidade de construções, que existe em São Simão, em locais que, por outras normas ambientais, não poderíamos!Cito como o maior exemplo, as construções abaixo do local destinado ao tratamento de resíduos sólidos! Onde há uma invasão e, assim, me perdoe o desabafo, eu acho que quem for acompanhar esse trabalho vai até assustar, mas hoje tem um filho de um secretário ali! De um secretário do Município. Mostra a absoluta ausência de comprometimento das autoridades locais que devem fiscalizar. Os que deveriam dar o exemplo, mas estão envolvidas de algum modo nisso. Enfim, a gente tem tomado essas providências. A gente fala estou com o Ibama vem até aqui para medir para a gente ter um relatório, assim, certo e para que a gente consiga saber qual o passam ali naquela área é de respeitando APP e que a gente tenha laudos técnicos seguros. Notadamente para gente tomar as medidas cíveis e penais contra os danos e crimes ambientais.

6. Quanto às APP's e áreas de alta declividade: entende que há um modo de equalização a fim de que se regularize situações consolidadas ou que deve se tratar de relocação dos ocupantes? O Ministério Público já analisou o projeto de regularização do Bairro Nova Era? Pôde identificar estas situações naquele projeto? Entende que o Município de São Simão possui áreas e imóveis para relocar pessoas?

**Resposta (degravação):**Eu tive conhecimento não de uma forma muito profunda. Porque apesar da gente ter um procedimento. Ele foi explicado em reunião mas, assim, ele não foi encaminhado por completo. A gente teve acesso a algumas informações. Lá no procedimento do Nova Era não tem todos os detalhes não. Assim, por exemplo, as famílias beneficiadas. Essa informação não foi repassada. Foi repassada o que seria de critério na integralidade não. É que eu não tinha nem conhecimento André, que havia sido registrado. eu vou pedir pro município, eu vejo, inclusive André, em relação ao Nova Era ali: a gente tem um problema que tem locais que ruas não estão claras. Tem construções que invadem ruas. Eu vou pedir para que o município encaminhe. O município não

mandou. Eles têm conhecimento que a gente tem um procedimento que a gente já pediu a eles, mas o município não havia nos mandado. Infelizmente!

**Quanto a entender se o Município de São Simão possui áreas e imóveis para relocar pessoas, o Promotor de Justiça assim respondeu:** Na verdade, o município de São Simão, hoje, eles vão ter poucas áreas porque a maioria delas foram invadidas né! Mas, assim, o terreno urbano de São Simão é grande. Ainda há espaço, mas o município teria que desapropriar. Ele teria que tomar essas cautelas. Na verdade, eu acho que pelo tamanho, principalmente pelo tamanho da fazenda Rondinha, do garimpo, ali, é um pouquinho mais complicado. Você perguntou acerca de declives. A cidade de São Simão tem essa vantagem natural, de não ter problemas. Acho que o problema aqui para relocação é que tem pessoas que invadiram ruas. De várias pessoas que ocuparam as margens e há dificuldades no arruamento. Na verdade, assim, a questão mais complicada seria no Garimpo e acho que também no Nova Era. Eu já andei por lá e é nítido que tem algumas residências que eles passaram das margem e invadiram as ruas.

7. Vossa Excelência entende que a regularização fundiária finaliza com a titulação dos ocupantes?

**Resposta (degravação):** Sim, sim. Eu não entendo que o trabalho municipal acabe aí. Eu entendo que é necessário fazer trabalhos sociais, notadamente em razão da carência de alguns locais. Cito a área mais desvalorizada do garimpo. Existem casas “de muros”. É evidente que ele tem que ter investimento de educação e saneamento básico, em programas sociais. Mas eu entendo que o trabalho do município não acaba. Que a regularização fundiária acaba, entendeu? Não a do município. Ainda há muita coisa a ser feita depois da titulação.

Concordamos com ele, falando que a intenção da pergunta era exatamente aquela. Saber se ele entende que a regularização fundiária se exaure na mera titulação.

Em seguida, ele respondeu que **não, porque a necessidade de cumprimento das regras estabelecidas, senão volta a ter construção nos locais onde não pode! Volta a não ter respeito às margens. Eu acho que o trabalho é contínuo. É um pouco problema gravíssimo!**

8. Entende que as ocupações irregulares do espaço urbano são um problema social e que demanda ampla discussão por parte da comunidade local?

**Resposta (degravação):** Sim, inclusive acho que interfere na política local! Tanto que em ano de eleição isso é muito utilizado com promessas que são ‘incumpríveis’. E isso afeta,

inclusive, até pela própria noção de educação. Até para informar a necessidade da participação democrática. Hoje, eu percebo, André, que muitas pessoas que estão em APP não sabem que nem o que é APP muita gente que tá na invasão e não sabe que não podem! Que acreditam que podem fazer. Que acreditam que para regularizar basta alguém colocar uma Lei lá para regular. Sem nem olhar energia, olhar a água. Enfim, eu acho que é fundamental! E sinto falta disso! O município precisava fazer audiência pública para esclarecer. Precisa não quando precisa. Falar: isso não pode! Eu penso que isso é uma dificuldade grande!

9. Tem conhecimento se São Simão possui conselhos voltados à questão fundiária urbana? Em caso negativo, o Ministério Público pode tomar alguma iniciativa neste sentido, uma vez que há previsão da existência de conselhos no Estatuto da Cidade?

**Resposta (degravação):** Aqui em São Simão a cidade é rica em conselhos. Nós temos muitos conselhos que funcionam bem, como o Conselho de Segurança que funciona muito bem. Inclusive com um monte de projetos. O conselho da comunidade também... sei que nós temos conselho de educação e da saúde. Não funciona bem o do Idoso e o do meio ambiente. São conselhos que precisam ser regularizados. E o de regularização fundiária não funciona. Nós fizemos uma decisão para que se reunissem pessoas para tentar criar o conselho. Inclusive o autor desse trabalho de trabalho de regularização fundiária que é o senhor. Tá ali no despacho. Você é um grande conhecedor e foi convidado. A gente acabou não realizando muito isso porque hoje a gente sente alguma dificuldade do município em algumas coisas resolutivas, principalmente essas fundiárias! Porque envolve falar não. Envolve muito desgaste. E a gente também tem uma experiência muito com relação ao garimpo. Precisava ser feito um estudo lá, com um levantamento fidedigno! Existem pessoas que não têm condição! Isso não foi feito! A gente também vislumbra muita dificuldade em trabalhar algumas políticas públicas em ano Eleitoral, muito politizado! É um dos motivos que incentivam o ministério público aguardar um pouco!

**Indagado se tinha alguma sugestão?**

**Resposta (degravação):** Eu acho talvez uma questão interessante a ser trabalhada é sobre a ausência de conhecimento da população sobre isso. Eu percebo que os envolvidos não sabem disso. Eu percebo que as pessoas que estão em ocupações irregulares não sabem o que pode e não pode ser feito.



**ENTREVISTA COM A OFICIAL DA SERVENTIA EXTRAJUDICIAL DE REGISTROS DE IMÓVEIS DA COMARCA DE SÃO SIMÃO, DESDE 10/07/2019, ROSENIR MACEDO SOUZA LARAME, REALIZADA EM 31/05/2020.**

1. Sob o ponto de vista legal, o que é regularização fundiária?

**Resposta (degravação):** De acordo com o art. 9º da Lei n. 13.465/2017, a Regularização Fundiária Urbana, também denominada REURB, consiste em normas gerais e procedimentos, que abrangem medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Neste ponto, importante esclarecer entender alguns termos muito utilizados pela Lei e por ela conceituados e que estão constantes do artigo 11 da Lei n. 13465/2017, que são núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes; núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, entre outras circunstâncias; Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb e que será submetido a registro, já constando o instrumento utilizado para o beneficiário ser detentor da posse ou propriedade do bem.

2. Como a Sra observa a questão da ocupação irracional do solo urbano no Município de São Simão?

**Resposta (degravação):** Entendo como sendo um problema grave. Moro na cidade há pouco mais de cinco anos e, desde que aqui cheguei as invasões só aumentam. Penso que há um misto em inação do poder público e total ausência de consciência de considerável parte maioria dos invasores que enxergam o processo e ocupação e consequente regularização somente para atingir benefício próprio. A Lei n. 13465/2017 está aí e se apresenta como um excelente não somente a título registral, mas urbanístico, ambiental e social.

3. A seu ver, qual é o papel da REURB, na forma apresentada pela Lei n. 13.465/2017, para o desenvolvimento das cidades e do princípio da moradia digna?

**Resposta (degravação):** Os institutos criados pela Lei n. 13.465/17, se aplicados mediante planejamento e atenção aos objetivos estabelecidos em seu art. 10, especialmente visando a função social da propriedade e a atender a todas as dimensões urbanísticas, registrais, sociais e ambientais da regularização. Isto porque a Lei visa não só garantir a titulação às pessoas, mas garantir que os núcleos a serem regularizados contem com infraestrutura essencial, não estejam em áreas de proteção ambiental ou de declive acentuado, bem como que os seus habitantes tenham acesso a equipamentos e serviços públicos, para que tenham habitação digna.

Dessa forma, se o poder público municipal agir com base em princípios como da impessoalidade, do predomínio do interesse público e em ações efetuadas após estudo e planejamento, acredito sim os instrumentos de regularização fundiária contidos na Lei n. 13.465/2017 contribuirão para o acesso de todo imóvel ao sistema registral e ao mercado formal, o que interessa aos Municípios (controle urbanístico e arrecadação de tributos); ao posseiro (poderá acessar o sistema financeiro e, com isso, promover melhorias no imóvel e na coletividade em face do seu trabalho), à sociedade em geral (conhecerá com precisão os direitos que precisa respeitar) e ao sistema registral (poderá oportunizar segurança jurídica a todos).

Já o direito à moradia, consagrado como um direito social (art. 6º da Constituição Federal), está intimamente ligado com o direito real de propriedade. Entendo que Importa a quem tem sua moradia alcançar a propriedade formal, o que pode ser dar pela implementação dos institutos previstos na Lei n. 13.465/17. Estando em um local regularizado, dotado de infraestrutura, que não está em áreas de risco ambiental e amparado pelo direito de propriedade, além da segurança jurídica, o direito a padrões adequados de vida tornam-se mais acessíveis, seja pela possibilidade de acesso a créditos, seja a maior possibilidade de receber investimentos do mercado formal e do próprio poder público. O ordenamento jurídico hoje estabelece esta conexão.

4. Sabe-se que a situação registral dos bairros de São Simão se apresenta bastante precária. Há bairros em que houve a invasão pura e simples e dependem de total regularização, mas também há aqueles cujos imóveis contam com contratos administrativos de doação datados da década de 1970, mas que até hoje não foram registrados. A sra poderia nominá-los, sob o ponto de vista desta “classificação”? Se possível, dê exemplos sobre os tipos de irregularidades sob o ponto de vista registral

enfrentados pelos bairros de São Simão e quais as medidas que a Sra entende por imprescindíveis para a resolução de tais irregularidades ou pelo menos para o início de tal correção?

**Resposta (degravação):** Os bairros do centro, vila bela e conjunto popular possuem apenas registro da área que ocupam. Até pelo fato de que o registro se deu anteriormente à Lei de Parcelamento Urbano (Lei n. 6766/79), não consta os lotes especificados nem áreas públicas. Assim, não como expedir certidão de matrícula dos imóveis, haja vistas que estes não possuem matrícula individualizada, sendo possível apenas a expedição de uma “certidão em breve relato”. Por consequência, inviabiliza a escrituração e o registro. O art. 195-A, implementado pela Lei n. 13.465/2017 traz uma solução a esta questão uma vez que simplificou as diligências a serem tomadas pelo município, a fim de criar essas matrículas individualizadas.

5. A Sra já atendeu uma parte que sofreu algum reflexo negativo na questão sócio-econômica de uma pessoa devido à estar ocupando irregularmente um imóvel?

**Resposta (degravação):** Não é raro depararmos com situações em que a pessoa tem um contrato administrativo com a Prefeitura, que por algum motivo está pendente de evoluir para uma autorização de escritura pública e consequente registro, e, diante disto, a pessoa alegar que não consegue ter crédito em banco para ampliar seu pequeno supermercado, pois, para tal, teria que dar o único imóvel que tem em garantia ao banco. Tais pessoas alegam que isto lhes possibilitaria aumento de renda, contratar pessoas seja na construção ou, após, para trabalhar em seu comércio. Enfim, os reflexos são claros.

6. O Projeto de regularização do Bairro Nova Era já foi encerrado? O processo foi todo encaminhado à Serventia Extrajudicial de Registros de Imóveis ou algum documento foi entregue às partes?

**Resposta (degravação):** O processo foi entregue primeiramente no final do mês de agosto do ano passado. Foi devolvido com nota de exigências. Foi nos entregue novamente no fim do mês de janeiro deste ano. Aguarda análise juntamente com o registro de outros dois loteamentos cujos processos são mais antigos que o do bairro nova era.

7. Qual foi o instrumento de REURB escolhido pelo Município para se aplicar aos beneficiários do Bairro Nova Era? Pelo seu conhecimento e experiência, entende que foi o mais adequado?

**Resposta (degravação):** O instrumento foi o de legitimação fundiária. Ele é previsto pelo art. 23 da Lei n. 13.465/2017. Como não é requisito da Lei e se trata de um ato de escolha do Poder Público Municipal, não tive acesso à ficha cadastral e ao estudo social de cada beneficiário da REURB-S. Assim, não posso julgar acerca de qual seria o melhor instrumento de REURB a ser aplicado no Nova Era.

O que posso falar a esse respeito, pela experiência própria e de outros colegas, que infelizmente, há pessoas que não têm consciência e apenas querem o título para logo em seguida negociar o imóvel, apesar de todo esforço e preocupação do Poder público na realização da REURB. Assim, acaba desvirtuado os objetivos da lei e a garantia de moradia digna por ela almejada. Então, em conversa com colegas, entendemos que para alguns casos, poderia ser utilizada a Doação com condições, sobretudo o de um tempo mínimo de posse até o benefício da REURB-S, bem como de um período posterior a titulação com o impedimento de venda, sob pena de reversão do imóvel à municipalidade. Isto porque a legitimação fundiária é apenas um dos 15 instrumentos que a lei colocou à disposição para REURB. Sabemos que a sugestão não impeça que pessoas oportunistas ainda tentem se beneficiar, mas não deixa de ser um obstáculo a mais para inibir tais práticas.

### **ENTREVISTA COM O PROPRIETÁRIO DA EMPRESA SKY DRONE E TÉCNICO EM TELECOMUNICAÇÕES, BRUNO SOARES, REALIZADA EM 30/05/2020.**

1. A seu ver, em que a técnica de fotografias aéreas por meio dos drones pode contribuir para se resolver problemas relacionados a ocupações irregulares do solo urbano e em margens de preservação ambiental?

**Resposta (degravação):** antigamente era usado o avião. Então, hoje então hoje você faz com mais perfeição. Ganha mais qualidade e é mais barato do que antigamente. Hoje a gente consegue acompanhar através da fotogrametria, que é uma das principais; a evolução, o estado em que se encontra, você consegue ver com detalhes, tanto em parte de localização. Tudo é georreferenciado. Você tem o local preciso onde você quer ver aquele bairro aquela casa. Até para acompanhamento: como você diminui o custo, você tem condições de ter um acompanhamento de menor tempo, em um curto espaço de tempo entre um trabalho e outro. Então, ali você consegue acompanhar mais a evolução ou a degradação no local.

2. Como você entende a questão da ocupação irracional do solo urbano no Município de São Simão? Tem ciência acerca das ações do Município, se existe algum mapeamento das áreas irregularmente ocupadas ou sobre dados pormenorizados sobre as ocupações e seus ocupantes?

**Resposta (degravação):** Eu vejo que em nosso município está tendo muito isso, até mesmo pelas pessoas de baixa renda, que não têm muita condição de pagar aluguel. Ela vê na invasão a oportunidade de ter a sua casa. Vai lá e invade e monta um “barraquinho” sem condições de saneamento básico. Têm alguns projetos no município, mas com minoria de pessoas e a “passos de tartaruga”. Não tem conhecimento de coletas de dados pormenorizados.

3. Estudamos trabalhos que trataram de modelagem da informação e utilizaram como instrumento metodológico a fotogrametria aérea. O Sr tem conhecimento e sabe nos falar sobre este instrumento? Entende que ele seria adequado e suficiente para ser utilizado no mapeamento e análise pormenorizada de dados acerca das ocupações irregulares de São Simão e, mais especificamente do Nova Era, o qual o Sr. inclusive realizou fotos sob um panorama geral do bairro e também de algumas ruas e edificações? Em caso negativo, indicaria outro instrumento?

**Resposta (degravação):** Acho que pode ajudar muito né” até mesmo para você monitorar a atual situação do terreno e nos envolve ali. Até mesmo para você tá acompanhando a evolução desse tanto da construção quanto da ocupação! Posso falar para que hoje é a forma mais precisa de estar acompanhando isso! Se você fizer uma fotogrametria hoje você consegue levantar a área construída de cada terreno ou bairro. Então, através de um trabalho, daqui um tempo, você consegue ver com precisão essa evolução! É trabalhoso, o fato de você estar levantando ali a área construída, mas você consegue com eficiência. Digamos que a gente faça uma fotogrametria hoje e seis meses depois, a gente faz outra e você consegue ter uma do lado da outra para comparar as informações de área construída e de área invadida. Essas imagens elas são georreferenciada se você consegue importar né do *Google Earth* e ali você faz sobreposição do que está ali. E você pode sobrepor todas. Você escolher: agora eu quer que eu fiz a seis meses atrás; não, agora eu quero sobrepor imagem que eu fiz hoje. Você consegue fazer tudo isso.

4. Caso a resposta à pergunta anterior seja positiva, a sua empresa ou outra empresa que atue em São Simão oferece este serviço? Qual seria o custo estimado para se realizar as diligências em um bairro de 108.398,00 m<sup>2</sup> como o Bairro Nova Era?

**Resposta (degravação):** Sim. A minha empresa faz esse serviço e o bairro Nova Era fica em torno de R\$ 1.000,00 para fazer esse trabalho. Porque na verdade ele envolve o planejamento do trabalho: é saber a que altura que eu vou voar; a sobreposição de fotos para ter uma distorção; a distância entre um vôo e outro; depois tem que utilizar um *software* para processamento; sem contar que você tem que ter um computador robusto para estar processando essa quantidade de imagem. Como o Nova Era não é um bairro muito grande, em torno de um dia a um dia e meio, a empresa está preparada para fazer este serviço. Este trabalho pode ser realizado no Nova Era e em toda a cidade.

5. Entende que a participação da sociedade são simoense poderia se apresentar com um importante agente para o enfrentamento deste problemas das ocupações irregulares?

**Resposta (degravação):** Respondido na segunda questão.

6. Tem conhecimento acerca das atuações dos conselhos de comunidade como um todo?

**Resposta (degravação):** Não.

7. Como profissional de uma área correlata e que pode contribuir para o planejamento de ações de regularização fundiária tendentes a solucionar problemas e até a inibir ocupações irregulares, você se predisporia a integrar um conselho de regularização fundiária, sem qualquer percepção remuneratória?

**Resposta (degravação):** Sim. Até porque a gente conhece a realidade da grande maioria da população de São Simão e a gente vê que às vezes é até ingrato porque quem não precisa invade só para ter um terreno a mais e quem não precisa não tem. Levo isso até como uma injustiça. Porque quem precisa não consegue e quem não precisa tem.

**8. Indagado a respeito de algo a acrescentar:**

**Resposta (degravação):** Ressalta a importância da fotografia para se realizar um acompanhamento. Ressalta também a importância de rever o benefício da ocupação para aqueles que não precisam.