



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL de LONDRINA

---

EDUARDO VALERO MOLINA

**SISTEMAS DE INSEGURANÇA JURÍDICO-TERRITORIAIS E  
A PRODUÇÃO IRREGULAR DO ESPAÇO**

---

Londrina  
2021

EDUARDO VALERO MOLINA

**SISTEMAS DE INSEGURANÇA JURÍDICO-TERRITORIAIS E  
A PRODUÇÃO IRREGULAR DO ESPAÇO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Edílson Luís de Oliveira

Londrina  
2021

Molina, Eduardo Valero Molina.

SISTEMAS DE INSEGURANÇA JURÍDICO-TERRITORIAIS E A PRODUÇÃO  
IRREGULAR DO ESPAÇO / Eduardo Valero Molina Molina. - Londrina, 2021.  
72 f.

Orientador: Edilson Luis de Oliveira Oliveira.

Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Londrina,  
Centro de Ciências Exatas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2021.  
Inclui bibliografia.

1. Planejamento Urbano - Tese. 2. Regularização Fundiária - Tese. I. Oliveira,  
Edilson Luis de Oliveira. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de  
Ciências Exatas. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

CDU 91

EDUARDO VALERO MOLINA

## **SISTEMAS DE INSEGURANÇA JURÍDICO-TERRITORIAIS E A PRODUÇÃO IRREGULAR DO ESPAÇO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Geografia.

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Edilson Luis de Oliveira  
Universidade Estadual de Londrina – UEL

---

Profa. Dra. Léia Aparecida Veiga  
Universidade Estadual de Londrina – UEL

---

Profa. Dra. Débora Sanches  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Londrina, 08 de dezembro de 2021.

## **AGRADECIMENTOS**

Meu maior agradecimento é para meu amado pai e amigo, Edson Luís Molina, homem digno, pai presente, amoroso, que sempre respeitou minhas loucuras e, infelizmente, nos deixou este ano, vítima da pandemia. Pai, obrigado por tudo, você sempre será minha grande inspiração.

Agradeço profundamente minha querida mãe, Maria Cecilia Valero Molina, minha irmã maravilhosa, Eloisa Valero Molina, e minha amada esposa, Thaisa Sargi, pelo carinho, apoio e paciência ao longo da minha jornada pessoal, profissional e acadêmica.

Não poderia deixar de agradecer meus queridos amigos e grandes Arquitetos, Fabrício Vergara Mota e Luciana Quevedo Nunes Honda, que me acolheram no mundo do trabalho e me ensinaram a ser um verdadeiro profissional.

E claro, agradeço imensamente ao grande professor, orientador e amigo Edílson Luís de Oliveira, sem o qual esse trabalho não passaria de digressões fantasiosas.

Gratidão!

*Se eu vi mais longe, foi por estar sobre ombros  
de gigantes.*

Issac Newton

## RESUMO

MOLINA, E. V. **Sistemas De Insegurança Jurídico-Territoriais e a Produção Irregular do Espaço**. 2021. 74 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-graduação em Geografia – Centro de Ciências Exatas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2021.

O tema central dessa dissertação perpassa os sistemas e insegurança jurídico-territoriais. A regularização fundiária urbana tem ganhado destaque em razão da promulgação da Lei Federal 13.465/2017 (REURB) e de sua regulamentação nos municípios. A relação entre posse e solo efetiva-se pelo que se entende por propriedade, que qualitativamente representa a condição legal de posse de uma determinada área. Esta relação é permeada por um elemento central: o Estado, ao qual é conferido o poder da legalização. Na conjuntura política atual, a questão fundiária urbana e a produção irregular do espaço urbano comprometem diretamente a ação do poder público e, principalmente, a população socialmente mais vulnerável. Não obstante, a irregularidade é uma condição que afeta tanto as classes mais vulneráveis, que sofrem com a falta de dignidade e moradia, quanto atores da classe média e alta que tem interesses imobiliários e econômicos na regularização fundiária urbana. Portanto, trata-se de uma questão transversal na sociedade, que gera múltiplos interesses. A metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa envolveu revisões bibliográficas, análise do percurso histórico da questão fundiária urbana e legislações correlatas, estudos de caso, mapeamento dos aspectos legais pertinentes; mapeamento dos arranjos irregulares e trabalhos de campo nos municípios pesquisados. Nas conclusões do trabalho, além das considerações acerca das noções teóricas apresentadas, buscou-se realizar um resumo comparativo do estudo de caso a fim de ilustrar as principais particularidades socioespaciais observadas, levando em consideração questões socioambientais (uso e ocupação do solo), socioeconômicas (atores, demanda e vulnerabilidades) e institucionais (normas, conflitos e capacidade administrativa-organizacional). Conclui-se que os Sistemas de Insegurança Jurídico-Territoriais são obstáculos “concretos” ao planejamento urbano, resultantes da relação conflituosa e desordenada entre atores, institucionalidades e territorialidades.

**Palavras-chave:** arranjos territoriais; sistemas de objetos; sistemas de ações; insegurança jurídica; regularização fundiária urbana; reurb-e; reurb-s.

## ABSTRACT

MOLINA, E. V. **Legal and Territorial Insecurity Systems and Irregular Space Production**. 2021. 74 p. Master's Thesis (Postgraduate Program in Geography) – Centro de Ciências Exatas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2021.

The central theme of this dissertation is the Juridical-territorial Insecurity systems. The issue of urban land regularization has gained prominence due to the enactment of Federal Law 13,465/2017 (REURB) and its regulation in municipalities. The relationship between ownership and land is effected by what is understood by ownership, which qualitatively represents the legal condition of ownership of a given area. This relationship is permeated by a central element: the State, which is given the power of legalization. In the current political situation, the urban land issue and the irregular production of urban space directly affect the action of public authorities and, especially, the most socially vulnerable population. Nevertheless, irregularity is a condition that affects both the most vulnerable classes, who suffer from a lack of dignity and housing, as well as middle and upper class actors who have real estate and economic interests in urban land regularization. Therefore, it is a cross-cutting issue in society, which generates multiple interests. The work was built with the objective of supporting a theorization about the SIJT, starting from the interpretation (theoretical and empirical) of the signals emitted by the irregular production/occupation of the urban space, which show the need for greater conceptual reflection, as well as new practices in laws application that regulate the use and occupation of land in Brazilian municipalities. The methodology used for the development of the research involved bibliographical reviews, analysis of the historical trajectory of the urban land issue and related legislation, case studies, mapping of the pertinent legal aspects; mapping of irregular arrangements and field work in the municipalities surveyed. In the conclusions of the work, in addition to considerations about the theoretical notions presented, we sought to carry out a comparative summary of the case study in order to illustrate the main socio-spatial particularities observed, taking into account socio-environmental (land use and occupation), socioeconomic issues (actors, demands and vulnerabilities) and institutional (norms, conflicts and administrative-organizational capacity). It is concluded that the Legal-Territorial Insecurity Systems are “concrete” obstacles to urban planning, resulting from the conflicting and disordered relationship between actors, institutions and territorialities.

**Key-words:** territorial arrangements; object systems; action systems; juridical insecurity; urban land regularization; reurb-e; reurb-s.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Notícias publicadas em diferentes veículos de comunicação. ....	12
Figura 2 – Histórico normativo do parcelamento do solo para fins urbanos (1850 – 1979).....	34
Figura 3 – Histórico Normativo da Regularização Fundiária Urbana (1979- 2021). ....	41
Figura 4 – Aspectos da Produção do Espaço Urbano.....	54
Figura 5 – Sistemas de Insegurança Jurídico Territoriais.....	63
Figura 6 – Sistema de Objetos, Ações e Normas.....	67
Figura 7 – Localização de Araguari/MG. ....	75
Figura 8 – Arranjos Irregulares em Araguari/MG.....	80
Figura 9 – Arranjos irregulares na Zona de Amortecimento do PEPF.....	82
Figura 10 – Arranjos irregulares lindeiros à área de proteção integral do PEPF.....	83
Figura 11 – Perímetro urbano vigente até 2020 e a Zona de Amortecimento do PFPE.....	84
Figura 12 – Macrozoneamento de Araguari/MG (Lei Complementar nº 166/2020).....	86
Figura 13 – Macrozoneamento Urbano de Araguari/MG (Lei Complementar 166/2020).....	93
Figura 14 – Vazios urbanos da sede de Araguari/MG.....	97
Figura 15 – Localização e Restrições Ambientais de Paranaguá/PR. ....	107
Figura 16 – Localização e Restrições Ambientais de Paranaguá/PR. ....	109
Figura 17 – Principais eixos viários do entorno do Porto de Paranaguá. ....	112
Figura 18 – Comunidades em conflitos: entorno portuário em Paranaguá. ....	113
Figura 19 – Comunidade Vila Becker, Paranaguá, 2018.....	114
Figura 20 – Macrozoneamento Municipal de Paranaguá/PR (Lei Complementar nº 060/2007). ....	120
Figura 21 – Análise Territorial Urbana (PDDI, 2007).....	122
Figura 22 – Áreas Prioritárias para Implantação de ZEIS (PDDI, 2007). ....	123
Figura 23 – Distribuição dos Arranjos Irregulares em Paranaguá/PR, 2019. ....	125
Figura 24 – Arranjos Irregulares ao longo da PR-407.....	128
Figura 25 – Arranjos Irregulares no sentido do Distrito Alexandra. ....	129

Figura 26 – Particularidades de Araguari/MG. ....	133
Figura 27 – Particularidades de Paranaguá/PR. ....	135

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAIN	Universidade Estadual de Londrina
ACIA	Associação Comercial e Industrial de Araguari
ACIAP	Associação Comercial, Industrial e Portuária de Paranaguá
APP	Área de Preservação Permanente
APPA	Associação dos Portos de Paranaguá e Antonina
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CGU	Controladoria Geral da União
CODEMIG	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais
COHAPAR	Companhia de Habitação do Paraná
COLIT	Conselho do Litoral do Paraná
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
IAT	Instituto da Água e Terra
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEF	Instituto Estadual de Florestal
MLPM	Movimento de Luta pela Moradia em Paranaguá
MPF	Ministério Público Federal
PARACIDADE	Serviço Social Autônomo
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PEPF	Parque Estadual do Pau Furado
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
REURB	Lei Federal nº 10.257/2017
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana Específica
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana Social
SEAB	Secretaria de Estado de Abastecimento
SEDU	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano

SEDU	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano
SEMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SIJT	Sistemas de Insegurança Político-Territorial
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UC	Unidade de Conservação
UHE	Unidade de Aproveitamento Hidrelétrico
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1. ASPECTOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS E SOCIAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL.....</b>	<b>19</b>
<b>2. HISTÓRICO NORMATIVO DO PARCELAMENTO DO SOLO E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA FINS URBANOS .....</b>	<b>29</b>
2.1. DA LEI DE TERRAS (1850) À LEI LEHMAN (1979).....	30
2.2. PERÍODO ATUAL E A DINÂMICA RECENTE DOS DEBATES E CONFLITOS EM TORNO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA .....	39
<b>3. ARRANJOS IRREGULARES E OS SISTEMAS DE INSEGURANÇA JURÍDICO TERRITORIAIS .....</b>	<b>52</b>
3.1. A TRAMA DAS RELAÇÕES SOCIOTERRITORIAIS MUNICIPAIS: ATORES E AÇÕES .....	54
3.2. ARRANJOS IRREGULARES: OBJETOS E NORMAS.....	57
3.3. OS SISTEMAS DE INSEGURANÇA JURÍDICO-TERRITORIAIS: A INTERMEDIÇÃO DAS NORMAS NO SISTEMA DE OBJETO E AÇÕES .....	61
<b>4. ESTUDOS DE CASO – ENTRE NORMAS, ARRANJOS E SISTEMAS .....</b>	<b>70</b>
4.1 O SISTEMA DE INSEGURANÇA JURÍDICO-TERRITORIAL EM ARAGUARI/MG .....	71
4.2 O SISTEMA DE INSEGURANÇA JURÍDICO-TERRITORIAL EM PARANAGUÁ/PR.....	104
<b>5. CONCLUSÕES .....</b>	<b>133</b>
<b>6. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>140</b>

## INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira, com suas peculiaridades e contradições, revela a cada dia novos sistemas e arranjos territoriais, que se estabelecem nos municípios brasileiros por meio das particularidades geográficas, políticas e socioeconômicas regionais e, sobretudo, locais.

Novos sistemas e arranjos são decorrentes do processo ímpar da produção do espaço nas municipalidades, que reúne diversos atores e institucionalidades, conduzindo, sob diferentes perspectivas e interesses, as tendências de parcelamento e uso/ocupação do solo.

Tais sistemas e arranjos são tratados metodologicamente nesta dissertação como territoriais devido às coalisões políticas, econômicas e sociais, que se estabelecem de forma hierarquizada no território e permeiam a difícil tarefa de dissertar sobre a questão fundiária urbana no Brasil.

A urbanização brasileira e a produção do espaço são temas amplamente debatidos no meio acadêmico, por grandes pensadores como Santos (1996), Correa (2004), Maricato (2011), Carlos (2011), Souza (2013), Harvey (2005), Gottdiener (2016), Mike Davis (2006). A partir dessas raízes teóricas, muitos aspectos relevantes da urbanização no meio capitalista foram evidenciados, bem como novas soluções e teorias foram criadas da interpretação e prática acerca da produção do espaço, sobretudo, do espaço urbano.

No mesmo sentido, essa dissertação é fruto da observação empírica de diferentes contextos municipais acerca de uma questão emergente no debate sobre as cidades: a crescente produção irregular do espaço urbano.

Atualmente, o tema “irregularidade e regularização fundiária urbana” tem ganhado destaque nos noticiários por todo território nacional, contando com o apelo político para regulamentação da Lei Federal 13.465/2017 (REURB) nos municípios e com ações integradas do Ministério Público para coibir a expansão da irregularidade fundiária nos estados e municípios.

A discussão sobre o tema “irregularidade e regularização fundiária urbana” é tão emergente, que uma simples pesquisa na internet é capaz de demonstrar o interesse crescente no tema.

**Figura 1 – Notícias publicadas em diferentes veículos de comunicação.**



Fonte: Folha de Londrina (2020); Prefeitura Municipal de Araguari (2021); Correio Braziliense (2020); JB Litoral (2020); G1 Triângulo Mineiro (2020).  
Organização: Eduardo Molina.

Na conjuntura política atual que cerca a questão fundiária brasileira, a produção irregular do espaço urbano emerge como questão central no debate, afetando diretamente a ação do poder público e, principalmente, a população socialmente mais vulnerável.

Em um país de proporções continentais, espaço propriamente dito não parece, à primeira vista, ser um grande problema. Todavia, a história demonstra que a relação entre posse e solo reúne um conjunto de elementos históricos, políticos e institucionais importantes para compreensão da formação socioespacial brasileira e suas particularidades.

A relação entre posse e solo efetiva-se pelo que se entende por *propriedade*, que qualitativamente representa a condição legal de posse de uma determinada área. Esta relação é permeada por um elemento central: o Estado, ao qual é conferido o poder da legalização. O papel ativo do Estado e suas esferas (união, estados e municípios) é central na estrutura fundiária brasileira.

A legalização da posse de uma parcela do solo, seja ele urbano ou rural, depende de um conjunto de fatores normativos e políticos, que podem conflitar com a situação e as demandas socioeconômicas e culturais de uma determinada localidade. Neste sentido, conflitos entre normas, demandas e situações, geram uma enorme gama de possibilidades de parcelamento/uso/ocupação irregular do solo, tais como: ocupações de alta vulnerabilidade social em áreas de risco (encostas, faixas de domínio, fundos de vale), parcelamento clandestino em área rural, parcelamento clandestino em áreas de preservação permanente, unidades de conservação e áreas da união, loteamentos sem devida aprovação legal, dentre tantos exemplos possíveis dentro da diversidade socioespacial brasileira.

Como pode-se notar a partir dos exemplos, a irregularidade é uma condição que envolve tanto grupos com menor poder aquisitivo, que sofrem com a falta de dignidade e moradia, quanto grupos de maior poder que tem interesses imobiliários e econômicos na regularização fundiária urbana. Portanto, trata-se de uma questão transversal na sociedade, que gera múltiplos interesses.

De acordo com dados da Fundação João Pinheiro (FJP, 2019), o déficit habitacional brasileiro no ano de 2019 foi de 5,8 milhões de moradias. Considerando o grave cenário socioeconômico decorrente da pandemia de Covid-19 e seus desdobramentos, esse número pode dar um salto significativo nos próximos anos. De acordo com pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Incorporadores Imobiliários (ABRAINC)/Ecconit Consultoria Econômica (2021), o déficit habitacional pode saltar para 11,9 milhões de residências até 2030.

Portanto, pode-se afirmar que há um evidente componente humano que assola a questão fundiária urbana no Brasil e exige um juízo de valor, pois uma parcela significativa e crescente da população não tem acesso a moradia, acirrando a luta diária pela legalização e legitimação da posse de um pedaço de terra, sob profunda insegurança jurídica e social. Neste sentido, compreende-se que o debate sobre regularização fundiária urbana deve ser ponderado pela sensatez e humanidade, com foco no cunho social, todavia, atento ao conjunto de elementos que produzem as diferentes formas da

irregularidade fundiária e ao processo que buscar normatizar o enfrentamento dessas irregularidades.

A diversidade/desigualdade socioespacial brasileira somada ao processo induzido de transformação do solo rural em solo urbano é central na concepção teórica deste trabalho, bem como os arranjos territoriais irregulares resultantes dessa equação.

Arranjos territoriais irregulares podem ser definidos a partir de uma leitura essencialmente jurídica, pela qual entende-se o descumprimento da legislação e, conseqüentemente, a condição de irregularidade da propriedade privada. Todavia, propõe-se uma leitura de tais arranjos como produtos de situações e escolhas humanas, guiadas por oportunidade ou necessidade, que ao se manifestar no território, podem se concretizar tanto num condomínio de alto padrão em área de preservação ambiental, quanto numa favela em área de risco. Neste ponto, apresentam-se as faces distintas e desiguais do mesmo problema, formado numa trama de coalizões, em um sistema permeado pelos interesses predominantes e pela burocracia do Estado.

A crescente busca por soluções jurídicas para esta questão, a exemplo da Lei Federal 13.465/2017 (REURB) e seus desdobramentos, demonstra o crescimento exponencial destes arranjos nos municípios brasileiros, os quais são resultantes de relações conturbadas entre institucionalidades que regem o uso/ocupação do solo e os atores envolvidos neste processo. Tal desarticulação, a qual é multifacetária, multiescalar e reflete um prisma de conflitos (institucionais, jurídicos, políticos, locais e regionais), fomenta drasticamente ambientes hostis ao planejamento urbano<sup>1</sup> e, conseqüentemente, torna as cidades ainda mais suscetíveis à desigualdade socioespacial característica do Brasil.

Partindo das informações, reflexões e conjecturas expostas, essa dissertação busca debater a existência de sistemas superestruturais

---

<sup>1</sup> Aspecto positivo, visando a redução de desigualdades e a mitigação de problemas urbanos concretos.

complexos, formados por elementos sociais, institucionais e territoriais, que culminam na produção acelerada de arranjos irregulares: os Sistemas de Insegurança Jurídico-Territoriais (SIJT).

O trabalho foi construído com objetivo de sustentar uma teorização acerca dos SIJT, partindo da interpretação (teórica e empírica) dos sinais emitidos pela produção/ocupação irregular do espaço urbano, os quais evidenciam a necessidade de maior reflexão conceitual, bem como de novas práticas na aplicação dos diplomas legais que regem o uso e ocupação do solo nos municípios brasileiros.

No primeiro capítulo, intitulado “Aspectos históricos, políticos e sociais da regularização fundiária urbana no Brasil”, o recurso metodológico utilizado foi a análise do processo histórico da regularização fundiária urbana no Brasil, mediada pela interpretação de ideias de autores como Grostein (1987), Smith (1990), Villaça (1999), Carvalho (2003), Santos (2004), Nygaard (2005), Christillino (2006), Maricato (2006, 2011), Staut Jr. (2012) e Motta (2018). A argumentação se dá em torno dos desdobramentos socioespaciais e institucionais gerados ao longo da evolução da legislação urbanística brasileira, com foco na regularização fundiária urbana, tendo por objetivo demonstrar o contexto histórico do tema, bem como os principais desafios que o cercam na atualidade.

O segundo capítulo, intitulado “Histórico normativo do parcelamento do solo para fins urbanos”, é subdividido em dois subcapítulos, sendo o primeiro dedicado à leitura histórica do período compreendido entre 1850 e 1979, e segundo de 1979 a 2021. Buscou-se analisar o processo histórico do parcelamento do solo para fins urbanos e da regularização fundiária urbana no Brasil, mediada pela interpretação de ideias de autores como Blanco (2008), Staut Jr. (2012), Maricato (2000, 2011), Motta (2018), Zamoer (2018) e Tierno (2019). A argumentação se dá em torno dos desdobramentos socioespaciais e institucionais gerados ao longo da evolução normativa da legislação urbanística brasileira.

No terceiro capítulo, intitulado “Arranjos Irregulares e Sistemas de Insegurança Jurídico Territoriais”, foi realizada uma análise conceitual

acerca dos arranjos territoriais oriundos da produção irregular do espaço urbano, bem como apresenta uma perspectiva sistêmica acerca do tema. Este foi estruturado em três subcapítulos, de forma a estabelecer uma conexão entre os temas abordados, sendo:

- 3.1. A trama das relações socioterritoriais municipais: atores e ações
- 3.2. Arranjos irregulares: objetos e normas
- 3.3. Os sistemas de insegurança jurídico-territoriais: a intermediação das normas no sistema de objeto e ações

O primeiro subcapítulo busca estabelecer a conexão conceitual entre as reflexões dos dois primeiros capítulos à teoria geográfica proposta. A reflexão apoia-se em Santos (1993, 2004), Correa (2004), Maricato (2000), Haesbaert (2006, 2011) e Gottdiener (2016). O segundo subcapítulo tem como objetivo embasar a noção de “arranjos irregulares”, que busca expressar a diversidade/desigualdade da produção irregular do espaço, para este fim foram utilizadas informações do dicionário Oxford *Languages* (2020), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como da legislação brasileira (Lei Federal 13.465/2017). O terceiro subcapítulo apresenta a argumentação teórica entorno da noção de “Sistemas de Insegurança Jurídico territoriais”, com base nas concepções de Santos (2004), Leite (2018), Freitas (et al 2015) e Gottdiener (2016). Por meio da pesquisa bibliográfica e da interpretação das ideias dos autores, buscou-se demonstrar como o conflituoso ambiente político-social-institucional que permeia os municípios brasileiros forma sistemas superestruturais complexos, capazes de intensificar dramaticamente a produção irregular do solo urbano.

O quarto capítulo contempla o Estudo de Caso do trabalho (leitura empírica), sendo composto por 2 subcapítulos:

- 4.1. Araguari/MG
- 4.2. Paranaguá/PR

A análise dos municípios foi realizada a partir dos temas abordados do capítulo três, de forma a integrar a análise e exemplificar as noções teóricas desenvolvidas.

Os recursos metodológicos utilizados para o desenvolvimento do estudo de caso foram: trabalho de campo nos municípios; pesquisa e análise histórica da legislação dos municípios; mapeamento dos aspectos legais pertinentes; mapeamento dos arranjos irregulares; demonstração de conflitos reais; seleção e tabulação das informações pertinentes ao estudo comparativo; análise qualitativa dos aspectos apontados.

O mapeamento dos aspectos legais pertinentes foi desenvolvido a partir de informações disponibilizadas por órgãos oficiais<sup>2</sup>, utilizando para estruturação do Sistema de Informações Geográficas (SIG) o software livre QGIS (versão 3.16). O mapeamento dos arranjos irregulares de Paranaguá foi realizado a partir dos dados disponibilizados pelo PARANACIDADE e pela Secretaria Municipal de Urbanismo (2020), enquanto o mapeamento dos arranjos irregulares de Araguari foi realizado por meio de análise de imagens de satélite, utilizando como ferramenta de mapeamento e identificação o Google Earth Pro. Para o mapeamento dos arranjos de Araguari, observou-se a presença de parcelamento do solo com características urbanas (<20.000m<sup>2</sup>) em área rural, bem como em áreas protegidas por legislação específica.

O estudo comparativo levou em consideração a justaposição de diplomas legais referentes à produção do espaço urbano (esferas de poder), a quantidade de atores envolvidos neste processo (institucionalidades), bem como a diversidade/desigualdade na produção de arranjos irregulares (conflitos predominantes de parcelamento e uso do solo). O estudo é embasado na legislação dos municípios, diagnósticos técnicos, reuniões, audiências públicas e oficinas participativas realizadas ao longo da revisão dos Planos Diretores de Araguari/MG (2016-2017) e Paranaguá/PR (2019-2020).

---

2 IBGE (2020), PARANACIDADE (2020), ICMBIO (2020), Ministério da Infraestrutura (2021), Instituto Pristino (2016), Instituto Biodiversitas (2005), Prefeitura Municipal de Paranaguá (2020) e Prefeitura Municipal de Araguari (2019).

A leitura empírica parte de experiências profissionais do autor, enquanto geógrafo responsável técnico em projetos de planejamento urbano<sup>3</sup>, com objetivo de elucidar desafios enfrentados pela gestão pública, bem como demonstrar a materialização de sistemas superestruturais que tem como principais sintomas a irregularidade territorial, a insegurança jurídica e a insuficiência institucional. Empregamos o estudo de caso como estratégia de investigação e elucidação das relações entre os arranjos territoriais irregulares urbanos e os Sistemas de Insegurança Jurídico-Territoriais.

Nas conclusões do trabalho, além das considerações acerca das noções teóricas apresentadas, buscou-se realizar um resumo comparativo do estudo de caso a fim de ilustrar as principais particularidades socioespaciais observadas, levando em consideração questões socioambientais (uso e ocupação do solo), socioeconômicas (atores, demanda e vulnerabilidades) e institucionais (normas, conflitos e capacidade administrativa-organizacional).

Partindo dos apontamentos metodológicos, pode-se concluir que a problemática da pesquisa se baseia em questionamentos acerca da natureza geográfica e normativa dos arranjos territoriais irregulares que emergem exponencialmente nos municípios brasileiros.

Inúmeros questionamentos emergem da problemática, sobretudo, a partir da comparação entre municipalidades e contextos socioeconômicos assimétricos. Neste sentido, o estudo buscou demonstrar como as particularidades socioespaciais afetam a produção irregular do espaço, debatendo situações geográficas em que múltiplos conflitos (esferas de poder, institucionalidades, parcelamento e uso do solo) se estabelecem de maneira sistemática, gerando impasses na resolução dos problemas concretos enfrentados pelos agentes sociais envolvidos nas situações em que se inserem os arranjos fundiários irregulares.

---

3 Safrá Planejamento e Gestão LTDA. Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) Cargo ou Função nº 1720194760050.

## 1. ASPECTOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS E SOCIAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

Antes de adentrar em especificidades, é preciso reconhecer que o debate sobre regularização fundiária urbana no Brasil vai muito além de terminologias e conceitos, sendo importante uma perspectiva histórica a fim de contextualizar, de maneira geral, como se deu a implementação de tais políticas no território nacional.

A relação entre poder e propriedade é uma questão central na formação da estrutura fundiária brasileira, tanto no rural quanto no urbano. A irregularidade e/ou informalidade é uma condição complexa gerada pelas dificuldades impostas, de um lado pelo aparato normativo do Estado, somado a interesses de atores hegemônicos, e de outro pela exclusão social, política e econômica que se combina à segregação socioespacial, afetando de forma direta e intensiva a população que vive de sua força de trabalho. Esse processo ocorreu e ainda ocorre no Brasil em meio a uma realidade de profunda desigualdade socioespacial, acarretando uma série de assimetrias territoriais e insegurança jurídica, ou seja, afetam diferencialmente as classes e segmentos de grupos com diferente poder aquisitivo.

Não é por falta de leis que a maioria da população brasileira foi historicamente excluída da propriedade formal da terra, no campo ou na cidade, no Brasil. Um cipoal de leis, decretos, resoluções, registros e cadastros seguiu-se à instituição da propriedade privada a partir da Lei de Terras de 1850. Muitas iniciativas e também sua ausência confirmam a relação entre poder e propriedade da terra ao longo dos últimos 200 anos (MARICATO, 2011, p.95.)

A permanência do patrimonialismo será um importante traço de ligação entre a questão fundiária rural e a urbana, uma vez que a concentração de patrimônio, poder econômico e poder político é um sintoma histórico da organização social brasileira.

A tese desenvolvida por Raymundo Faoro no clássico *Os Donos do Poder* expõe as origens do patrimonialismo brasileiro, caracterizado pela relação entre concentração do patrimônio, poder econômico e poder político. Além de ser condição para a concentração de poder o patrimonialismo explica ainda a captura da esfera pública por interesses privados. O Estado assim instrumentalizado gera uma burocracia exagerada cuja principal finalidade não é a

regulação impessoal de processos e procedimentos baseados na lei, no mérito e na eficiência (para a acumulação de capital), mas a garantia do poder baseado em relações de troca. O patrimonialismo explica também a cultura de acumulação de terras e imóveis o que trava o desenvolvimento urbano e a produtividade na construção civil. (MARICATO, 2006, p.211)

Além de Raimundo Faoro, Maricato (2006) cita diversos outros que se debruçaram sobre a compreensão da formação da sociedade brasileira<sup>4</sup>. No que tange a relação entre questão fundiária urbana e à produção irregular do espaço urbano, destacamos a normatização como elemento central de mediação. Sobre esse tema a autora aponta a produção de leis e planos que não se implementam tornando-se um discurso distante da prática.

Muitos dos constrangimentos que travam o desenvolvimento urbano (crescimento com equidade e sustentabilidade) podem ser assim compreendidos. Vamos citar alguns: i) planos e leis detalhistas (fortemente inspirados nos países centrais) cuja aplicação se faz ambigualmente de acordo com as circunstâncias, por meio da política de favor; ii) apenas parte das cidades é regulada, fiscalizada, urbanizada, o que implica modernidade e direitos para alguns e não para todos; iii) centenária confusão no registro de terras e privatização das terras devolutas; iv) cadastros públicos imobiliários incompletos e falta de informações rigorosas sobre o uso e a ocupação do solo; v) flexibilidade com a ocupação ilegal fundiária na prática, mas inflexibilidade formal para a regularização de assentamentos de baixa renda; vi) investimentos públicos regressivos, alimentando a exclusão social e os ganhos imobiliários privados[...] (MARICATO, 2006, p. 212)

Dentre esses constrangimentos que dificultam o desenvolvimento urbano com equidade e sustentabilidade a questão dos planos e leis, ou seja, a produção da norma e sua aplicação responde pelo interesse central desta dissertação. Para situar a discussão sobre a relação entre irregularidade e norma o ponto de partida é a compreensão da teoria

---

4 Segundo Ermínia Maricato (2006, p.211, 212) “A busca de referências teóricas e históricas para entender o quadro urbano brasileiro nos remete a um conjunto de notáveis interpretes de nossa formação social: Sérgio Buarque de Holanda, Roberto Schwarz, Francisco de Oliveira, Florestan Fernandes, Caio Prado, Celso Furtado, Raimundo Faoro, entre outros.[...] Os demais autores citados desenvolveram explicações sobre a formação da sociedade brasileira que podem ser “lidas” na realidade urbana: a “política do favor” (ou do clientelismo), o “homem cordial” (aversão ao enfrentamento objetivo e impessoal de conflitos); o “trabalho como maldição” (desrespeito e desprestígio do trabalho); a tradição “livresca e discursiva” (leis e planos que não se implementam: discurso distante da prática); e a “tradição do mimetismo cultural” e das “ideias fora do lugar” (deslocamento entre ideário e estrutura produtiva).

geográfica formulada por Milton Santos (2004, p.63) que afirma que: *“O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá.”* Os sistemas de ações não ocorrem sem se relacionar direta e intensamente como os sistemas de objetos, dentre eles a cidade. Os sistemas de ações, especialmente as que se dizem racionais, requerem *“regras de ação e comportamento a que se subordinam todos os domínios da ação instrumental”* (SANTOS, 2004, p.228). Milton Santos situa o dado normativo como uma mediação fundamental entre objetos e ações:

Os objetos técnicos são suscetíveis de influenciar comportamentos e, desse modo, presidem a uma certa tipologia de relações, a começar pelas relações entre capital e trabalho.[...]

O fato do sistemismo dos objetos condicionar o sistemismo das ações não significa que entre eles haja uma relação automática. Existem mediações e, entre elas, a lei, as normas, os costumes, a religião, as representações herdadas ou ensinadas. Mas a interação humana pode forjar novas relações, criando surpresa e impondo a novidade. (SANTOS, 2004, p.228)

A lei e as normas urbanísticas são um exemplo de mediação entre a produção do espaço urbano como constituição tanto de objetos em sistema (a cidade como materialidade de um modo de vida) como de relações sociais (o urbano como modo de vida). De modo mais restrito, a análise se volta para as dinâmicas sociais, políticas e territoriais implicadas da regularização fundiária urbana. Como dito no início, destacamos que para a teoria geográfica o processo histórico é fundamental. Nesse sentido, voltamos a percorrer a bibliografia que versa sobre o processo de urbanização evidenciando, sempre que possível as mediações interpostas pelo aparato normativo.

Segundo Santos (1994), o Brasil passou por um processo de urbanização pretérito entre os séculos XVI e XVII, a partir do qual iniciou-se a formação das redes urbanas regionais, principalmente no entorno dos principais polos regionais do período. Bem como, de acordo com Nygaard (2005), é importante diferenciar o Brasil pré-colonial e pós-colonial em relação às linhas gerais adotadas para a organização e planejamento do território ao

longo do tempo. Nos séculos XVII e XVIII, a política urbana colonial era restrita à abertura de vias, praças e edificações públicas. A partir do século XIX, além dos aspectos supracitados, os registros apontam para uma maior preocupação em relação ao abastecimento de água nos centros urbanos.

A dialética perversa da cidade formal e da cidade informal ou clandestina (GROSTEIN, 1987) ou da regularidade e irregularidade na produção do espaço urbano (MARICATO, 2006), analisada pelo viés do parcelamento e uso do solo, torna central a questão da regularização fundiária urbana. Considerando a geografia inerente ao processo de formação territorial da sociedade brasileira pode-se pensar a questão fundiária urbana como um desdobramento relativamente recente da questão fundiária no Brasil. Partimos da proposição de que a questão fundiária brasileira se agudiza com o processo de absolutização da propriedade da terra formalizado pela Lei de Terras de 1850.

Em termos jurídicos, a propriedade privada da terra inexistia no Brasil até a promulgação da Lei de Terras em 18 de setembro de 1850. O acesso legal a terra era obtido mediante a concessão de sesmarias e datas de terras, as quais foram extintas em 1822. Desta data até a promulgação da Lei de Terras, a posse se constituiu na única forma de obtenção de uma parcela de terras, constituindo a fase áurea do posseiro no Brasil. Na ausência de uma legislação que regulamentasse a estrutura fundiária, os litígios eram resolvidos com base nas Ordenações Filipinas portuguesas, datadas do início do Século XVII. As concessões de terras eram revogáveis e transitórias, desta forma não ofereciam as garantias de uma propriedade, em seu sentido moderno. (CHRISTILLINO, 2006, p.1)

Para evitar um percurso muito longo na análise da regularização fundiária urbana tomamos como “ponto de partida a Lei de Terras de 1850” uma vez que, o conjunto de processos que permeiam a produção dessa lei, fazem parte de uma ruptura no regime jurídico de acesso à terra<sup>5</sup> e de transição da formação socioespacial brasileira para um momento de

---

5 As mudanças de regime no acesso à terra a que nos referimos trata do fim do Regime Jurídico das Sesmarias e do pequeno intervalo de do chamado “regime de posses” entre 1824 e 1850 (STAUT JR, 2012, p.75), e definitiva exigência de compra, sobretudo para as chamadas terras devolutas: - Artigo 1.º da lei 601 de 1850 Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

dominância do modo de produção capitalista. Combinam-se nessa primeira metade do século XIX as transições do da colônia ao império, do trabalho escravo para o trabalho livre e da posse/propriedade da terra obtida por concessão para sua propriedade privada obtida por meio de sua mercantilização. Transição difícil que requereu a iniciativa do recém-criado Estado brasileiro. Segundo Roberto Smith (1990, p.303, 304):

Após a cessação da concessão de sesmarias – e o vazio legado nesse sentido pela Constituição de 1824 – a resolução da questão fundiária, que impunha a iniciativa do Estado na tarefa de legitimar a propriedade privada e a discriminação das terras públicas ou estatais, permanece na mesma situação que a questão do tráfico. Era algo a ser resolvido, mas continuamente postergado, por tratar-se de áreas que poderiam desestabilizar o poder estatal, uma vez que intervinham em interesses centrais da recente vida econômica e política do país.

Configura-se então nesse contexto, o desenrolar da dinâmica da irregularidade e da regularização da propriedade fundiária no Brasil com graus mais ou menos intensos de conflito em cada recorte regional do país. Muitos dos objetivos de regulamentação da propriedade territorial rural no Brasil, decorrentes das várias legislações posteriores<sup>6</sup> à Lei 601 de 1850 e a ela interligadas, nunca foram atingidos. Autores como José Murilo de Carvalho (2003, p.346) afirmam que:

O registro ou cadastro teve mais êxito, mas ficou longe de atingir todas as propriedades, além de ser pouquíssimo confiável, pela frequente incorreção das declarações. Separação e a demarcação de terras devolutas também ficaram em grande parte sem execução continuando a ocupação ilegal. A legitimação e revalidação quase não progrediram

Apenas no início do século XX há registros de estudos mais completos acerca de ordenamento e sistema viário, saneamento básico (drenagem, esgoto, resíduos) e urbanismo de modo mais amplo, no entanto,

---

<sup>6</sup> Sergio Said Staut Junior (2012, p.77) enumera diversos decretos posteriores à Lei de Terras. Destacamos o decreto 1318 de 1854 que criou e regulamentou a Repartição Geral das Terras Públicas com várias atribuições, entre elas determinar os domínios públicos e particulares sobre as terras, medição de terras particulares para emissão de títulos, regras para a venda de terras públicas e requisitos para o registro de terras possuídas.

tais estudos eram dedicados principalmente às formas e funções do meio urbano, com forte apelo positivista e sanitarista.

A urbanização brasileira se desenvolveu por longos períodos em meio ao mundo rural do Brasil agrário exportador. Essa tônica começa a mudar mais intensivamente por volta do último quartel do século XIX. A “urbanização pretérita” (SANTOS, 1994) será superada com a aceleração do crescimento populacional e do grau de urbanização a partir dos anos 1870. No Brasil, o percentual de moradores urbanos passa de 6,8% em 1890 para 10,7% em 1920 (SANTOS, 1994, p. 22).

A partir das primeiras décadas do século XX, com a aceleração do processo de industrialização, o êxodo rural e o crescimento abrupto nos níveis de urbanização, surgiram os primeiros disciplinamentos relativos à edificações e posturas em municípios brasileiros, com intuito de coibir o crescimento acelerado de cortiços e favelas, bem como estabelecer normas de polícia administrativa. Por outro lado, a cidade regular vai sendo constituída. Flavio Villaça destaca o período de 1875 a 1930 como fase dos planos de “embelezamento urbano” (VILLAÇA, 1999) inspirado em concepções como a de “Cidades-Jardim” (HOWARD, 1898) e “Ville Radieuse” (LE COURBUSIER, 1931).

Destaca-se nesse contexto a constituição de 1934, que conferiu certa autonomia aos municípios em questões de interesse local. Cabe ressaltar que a economia política brasileira se encontrava em transição nesse período. Segundo Maricato (2000, p. 22),

[...] a economia mantém seu epicentro no setor agroexportador até 1930, quando ocorre o que Florestan Fernandes denomina a revolução burguesa no Brasil: o Estado investindo decididamente em infraestrutura para o desenvolvimento industrial visando a substituição de importações.

É a partir de 1940 que se inicia o período da chamada urbanização recente. A população urbana brasileira passa de 41,2 milhões de habitantes segundo o Censo de 1940 para 150 milhões de acordo como o Censo de 1991. O índice de urbanização salta de 26,3% para 77,1% (SANTOS, 1994, p.29). Este será o pano de fundo da formação da cidade

ilegal, cidade clandestina, áreas irregulares, entre outras denominações que se aplica, à *cidade fora das ideias* (MARICATO, 2000).

Ainda de acordo com Maricato, o processo de urbanização vivenciado pelo Brasil, especialmente na segunda metade do século XX, é caracterizado por um intenso movimento de construção e autoconstrução urbana, necessário para suprir as demandas socioeconômicas do crescimento populacional.

Trata-se de um gigantesco movimento de construção urbana necessário para o assentamento residencial dessa população, bem como para a satisfação de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transporte, saúde, energia, água, etc. Ainda que o rumo tomado pelo crescimento urbano não tenha respondido satisfatoriamente a todas essas necessidades, o território foi ocupado e foram geradas condições para viver nesse espaço. (MARICATO, 2000, p. 21)

O movimento de construção urbana a qual se refere Maricato é um reflexo direto do protagonismo interno da economia política industrial verificado a partir da década de 1930. Cabe ressaltar que a industrialização brasileira também apresenta diferentes fases e contextos, uma vez que a Segunda Revolução Industrial, ocorrida na Europa e Estados Unidos em meados do século XIX, se estabeleceu de fato no Brasil somente após a Segunda Guerra Mundial. O intenso processo de urbanização decorrente da economia política industrial somado ao êxodo rural acelerado pela “Revolução Verde” a partir da segunda metade do século XX, fez com que explodisse o número de cortiços, favelas e habitações precárias nas cidades brasileiras, especialmente nas capitais.

Com o surgimento da classe de trabalhadores industriais e a chegada dos escravos libertos aos núcleos urbanos, houve o crescimento desordenado das cidades acarretando demanda por moradia, transporte e serviços urbanos, ao qual o Estado não foi capaz de prover com efetividade. [...] Surgem intervenções estatais de fundo econômico que tinham natureza excludente no que tange as cidades, já que adotaram medidas como o despejo de famílias pobres dos conhecidos edifícios multihabitacionais conhecidos como cortiços e a prática de autoconstrução da moradia, em especial, das favelas inicialmente instaladas nos morros mais próximos ao centro das cidades. (MOTA, et al, 2018, p. 9)

A crescente efervescência social ligada às tensões e conflitos implicados nos processos combinados de urbanização, expansão físico-

territorial das cidades, industrialização, modernização da agricultura, êxodo rural e migrações inter-regionais se expressa na formação de coalizões políticas, umas de caráter popular outras elitistas. Essas disputas criam reivindicações sociais importantes reunidas nas chamadas **reformas de base**, entre as quais destacamos a reforma agrária e a reforma urbana. Duas reformas em que o acesso à terra no campo e na cidade e regularização fundiária se manifestam como questões importantes.

O debate sobre as reformas foi interrompido pela ditadura militar e pela repressão aos movimentos populares e a intelectuais reformistas que se seguiu ao golpe de março de 1964. As vozes que debatiam a reforma urbana foram temporariamente silenciadas.

A partir da década de 1960, foram implementados diferentes modelos de “reurbanização” nos grandes centros urbanos brasileiros, majoritariamente escorados nas concepções do urbanismo modernista e aplicados de forma autoritária e centralizada em razão da ditadura. Tais doutrinas podem ser compreendidas como parte da formação de uma concepção tecnocrática do planejamento urbano que se confronta com a velocidade e as carências do processo de urbanização.

Com a ampliação da industrialização a partir do século XX incorporou-se de vez ao crescimento urbano do ideário urbanístico modernista em uma utopia construída por arquitetos de organização da cidade conforme suas funções através das leis de zoneamento [...]. As tentativas de coordenação de política nacional não foram capazes de estabelecer linhas de uma ação urbana integrada, bem como, os instrumentos de programação global de investimentos não conseguiram especificar uma função de desenvolvimento urbano resultando na ineficácia das políticas públicas. (MOTA, et al, 2018, p. 11)

Neste contexto, destaca-se a política urbana de habitação desenvolvida entre 1963 e 1974, com o Banco Nacional de Habitação (BNH), Sistema Financeiro de Habitação (SFN) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), considerada por Nygaard (2005) o primeiro movimento central do Estado em relação à política urbana brasileira.

Segundo Maricato (2000, p. 23), “é com o Banco Nacional da Habitação integrado ao Sistema Financeiro da Habitação, criados pelo regime

militar a partir de 1964, que as cidades brasileiras passam a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção”. A alteração deste padrão foi centrada nos agentes imobiliários e nos interesses hegemônicos.

Tais iniciativas, apesar de terem um papel importante na produção de moradias, saneamento básico e na introdução de normas urbanísticas, foram essencialmente excludentes em sua concepção e pouco atentos à desigualdade socioespacial. Maricato (2000), pondera que o financiamento imobiliário deste período não impulsionou o acesso à habitação por meio da instituição da função social da propriedade, o que promoveu a especulação imobiliária e dificultou o acesso à moradia por parte da população mais necessitada. Os programas de habitação popular do período não enfrentaram de fato a questão fundiária urbana, pois foram instalados majoritariamente em áreas inadequadas, sem olhar para os vazios urbanos e para a capacidade de suporte territorial (infraestrutura, saneamento, entre outros fatores).

A crise urbana na qual a cidade ilegal ou informal se insere tornou-se mais aguda com a crise econômica dos anos 1980, com a política neoliberal dos anos 1990 e com os impactos globalização sobre a estrutura produtiva. Os baixos níveis de crescimento econômico medido pela variação do PIB, o desemprego e a falência do modelo econômico do Estado autoritário, militar e desenvolvimentista agravam os déficits e a dívida social. Isso tem reflexos profundos na dialética da regularização/produção irregular do espaço urbano.

Durante a fase do crescimento urbano e econômico (7% a.a. entre 1940 e 1970) essa tradição de desigualdade social não cobrou um preço muito alto, mas, estancando o crescimento tudo mudou. Durante as décadas de 1980 e 1990, o país cresceu apenas 1,3% e 2,1%, respectivamente, não incorporando sequer todos os ingressantes no mercado de trabalho. O baixo crescimento acentuou as mazelas urbanísticas (relacionadas ao solo) e influiu no aparecimento de novos aspectos negativos nas grandes cidades; o desemprego e a violência. (MARICATO, 2006, P. 212)

A redemocratização do país impulsionada pela chamada “abertura lenta e gradual”, os movimentos sindicais, as comunidades eclesiais de base da igreja católica, a luta contra carestia, os trabalhadores sem terra do

MST, os sem teto tantos outros movimentos sociais oriundos das periferias urbanas desassistidas e do mundo do trabalho redefinem os contornos da luta política e tornam, juntamente com outras forças sociais e políticas, a abertura lenta e gradual em um processo irreversível de redemocratização. Particularmente no que se refere ao universo político, no qual os conflitos se metamorfoseiam em normas, a redemocratização culminará na conquista de eleições diretas, na Constituinte e na Constituição Federal de 1988. Esta última será o marco normativo de conquistas importantes em relação à dialética da regularização/ produção irregular do espaço urbano.

Para encaminhar as discussões sobre a questão normativa como mediação fundamental da produção irregular do espaço urbano na perspectiva do espaço como conjunto de sistemas indissociáveis de objetos e de ações mediados por normas (SANTOS, 2004) e situar o debate atual sobre processos de regularização, desenvolvemos no próximo capítulo uma periodização específica sobre as normas e regulações que incidiram e incidem sobre as dinâmicas de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.

## **2. HISTÓRICO NORMATIVO DO PARCELAMENTO DO SOLO E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA FINS URBANOS**

O objetivo deste capítulo é esboçar uma compreensão sobre o tema da regularização fundiária urbana a partir de uma revisão bibliográfica sobre o processo histórico-normativo em relação ao parcelamento do solo para fins de usos urbanos. De modo resumido, pretendemos traçar um percurso de criação de legislações de âmbito federal que incidiram sobre a produção de lotes urbanos, acompanhando as transformações e a intensificação do processo de urbanização delineado no capítulo 1.

Nesse sentido, considerando as características do Brasil, buscar uma compreensão sobre a evolução da legislação relativa ao parcelamento do solo e sua transformação em mercadoria, requer um olhar atento ao significado prático e simbólico deste processo, bem como das ideias, personagens e interesses envolvidos e sua transformação ao longo do tempo. Partindo da transformação do Brasil de país agrário exportador em país urbano industrial, apontamos de forma introdutória as relações entre a produção de leis e as diversas situações políticas e socioterritoriais que permeiam a produção das normas específicas sobre a expansão das cidades e que derivam de necessidades e conflitos sociais que assumem a configuração de conflitos normativos.

Com relação à regularização fundiária urbana, historicamente, pode-se afirmar que há um período recente no qual uma dinâmica distinta se estabeleceu, permeando os debates e as ações em torno desse instituto. A nosso ver, essa dinâmica recente pode ser situada a partir de fins da década de 1970 em razão das transformações na conjuntura: redemocratização do país, crise econômica, crise social com repercussões na produção do espaço conforme esboçamos no capítulo 1. Consideramos como principais marcos legais<sup>7</sup> do período atual em relação a regularização fundiária urbana:

---

<sup>7</sup> Há outros marcos legais e socioculturais importantes no processo histórico da construção da política urbana brasileira, todavia, os marcos citados estabelecem as bases jurídicas desta e convergem com a proposta da dissertação.

- a Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/1979);
- o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001);
- a Lei Federal nº 11.977/2009 (que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida e deu providências sobre regularização de assentamentos localizados em áreas urbanas);
- a REURB (Lei Federal nº 13.465/2017), que instituiu o regime atual para regularização fundiária urbana;
- e mais recentemente, a Lei 14.118/21, que criou o Programa Casa Verde e Amarela, o qual tem por objetivo promover a regularização fundiária e o financiamento para melhorias residenciais.

## **2.1. DA LEI DE TERRAS (1850) À LEI LEHMAN (1979)**

A partir de 1850 e da Lei Áurea de 1888, o Brasil acelera sua trajetória para configurar de modo objetivo relações de produção tipicamente capitalistas. Caminham em paralelo a interdição do acesso à terra e criando um mercado de terras e a constituição do trabalho livre e, posteriormente do trabalho assalariado<sup>8</sup>. A seguir faremos um breve resumo das legislações federais que permearam o parcelamento da terra para fins urbanos e sua comercialização com base no artigo de Gabriel Blanco (2008).

A Lei n.º 1237, de 24 de setembro de 1864, conhecida como Lei Hipotecária de 1864, por exemplo, regulamentou o instituto da hipoteca e estabeleceu formalmente um sistema de registros públicos imobiliários para o país (STAUT JUNIOR, 2012, p.77), dando aos títulos de propriedade de terra a condição de se converterem de riqueza imobiliária em riqueza mobiliária. Essa

---

8 MARTINS, José de Souza. O Cativo da Terra. 9ed. Editora Contexto: São Paulo, 2010.

nova possibilidade aguça os conflitos em relação a obtenção de títulos de propriedade.

Em relação à terra urbana as questões legais e econômicas começam a tomar forma nas primeiras décadas do século XX. Segundo Gabriel Blanco (2008, p.32)

Passados 40 anos do fim do regime escravocrata, essa mudança, aliada a uma série de outros fatores da produção e do sistema econômico como um todo, começa a provocar um crescimento mais acelerado de nossas cidades. É a década de 1930, caracterizada como um início de uma mudança urbanística[...]

Passa-se a ter a necessidade do oferecimento de um determinado produto, e esse produto é a terra para moradia. Começa então a expansão territorial das cidades com parcelamentos do solo e a venda de terrenos a prestação, o que para a época é uma novidade.

Por volta de 1910 a convergência entre parcelamento e venda de lotes a prestação promove a aceleração da expansão física das cidades mais dinâmicas da rede urbana brasileira em formação. São essas cidades que recebem contingentes de imigrantes e outros trabalhadores que constituíram a força de trabalho integrada ao processo de industrialização, ao transporte urbano, às obras de saneamento e eletrificação, à verticalização e à construção civil em geral. Segundo Blanco (2008, p.32), a venda de lotes a prestação gera problemas de insegurança jurídica para os compradores

O surgimento dessa nova modalidade contratual, a compra e venda de terrenos em prestações, sem a presença de um arcabouço legal regulamentador, acaba por permitir a construção de relações contratuais leoninas, ou seja, todo o direito ao vendedor e nenhuma segurança ao comprador. Temos nesse período, por exemplo, duas cláusulas contratuais: uma cláusula resolutiva que diz que, ocorrendo a simples mora no atraso das prestações, o contrato se rompe, e uma cláusula de decaimento, em que o promissário comprador inadimplente perde todas as prestações pagas. O que dá amparo a esse comportamento? O Código Civil de 1916 era utilizado para esta fundamentação, com base no Artigo 134 e no Artigo 1088.

Nota-se claramente que, às classes possuidoras, que detinham títulos de propriedade, o direito garantia vantagens exacerbadas. Aos que necessitavam de solo urbano para estabelecer suas moradias restava pouco. Blanco (2008,p.33) explicita ainda que havia no Código Civil de 1916 uma

cláusula de arrependimento. Essa norma permitia ao vendedor romper o contrato mesmo depois da integralização dos pagamentos cabendo ao vendedor devolver o imóvel e receber de volta os valores pagos, porém sem qualquer correção ou indenização. Portanto, a eventual valorização dos terrenos ocorrida no período era apropriada pelo vendedor. Essa situação se estendeu até os anos 1930.

Blanco (2008, P.33) aponta que a partir de um projeto de lei do deputado Valdemar Ferreira apresentado à câmara dos deputados, na vigência do estado novo em 1937, temos a promulgação do decreto-lei n.º 58/1937. esse decreto segundo o autor foi “[...]um importante passo no sentido de garantir maior segurança nessas relações contratuais, relativas à negociação, à transação imobiliária de lotes vendidos em prestações, frutos de um parcelamento do solo. O Decreto-Lei n.º 58, entretanto, não dispôs sobre normas urbanização das cidades[...].

Há ainda a edição mais duas normas com incidência sobre a questão fundiária urbana no final da década de 1930. A primeira é o decreto-lei n.º -lei n.º 4857 que passa a exigir a inscrição de memorial descritivo para imóveis urbanos e rurais e a averbação de contratos de compra e venda. A segunda são os artigos 345 e 346 do novo Código Civil que permitem ao comprador que tenha integralizado os pagamentos, caso de negativa do vendedor de fornecer o título definitivo, entrar com ação de adjudicação compulsória e pedir ao juiz que emita o título de propriedade (Blanco, 2008, p.33). Evidentemente que, para os mais pobres, ter acesso a um advogado para fazer tal petição é algo no mínimo improvável, considerando as dificuldades históricas das classes populares em obter acesso à justiça.

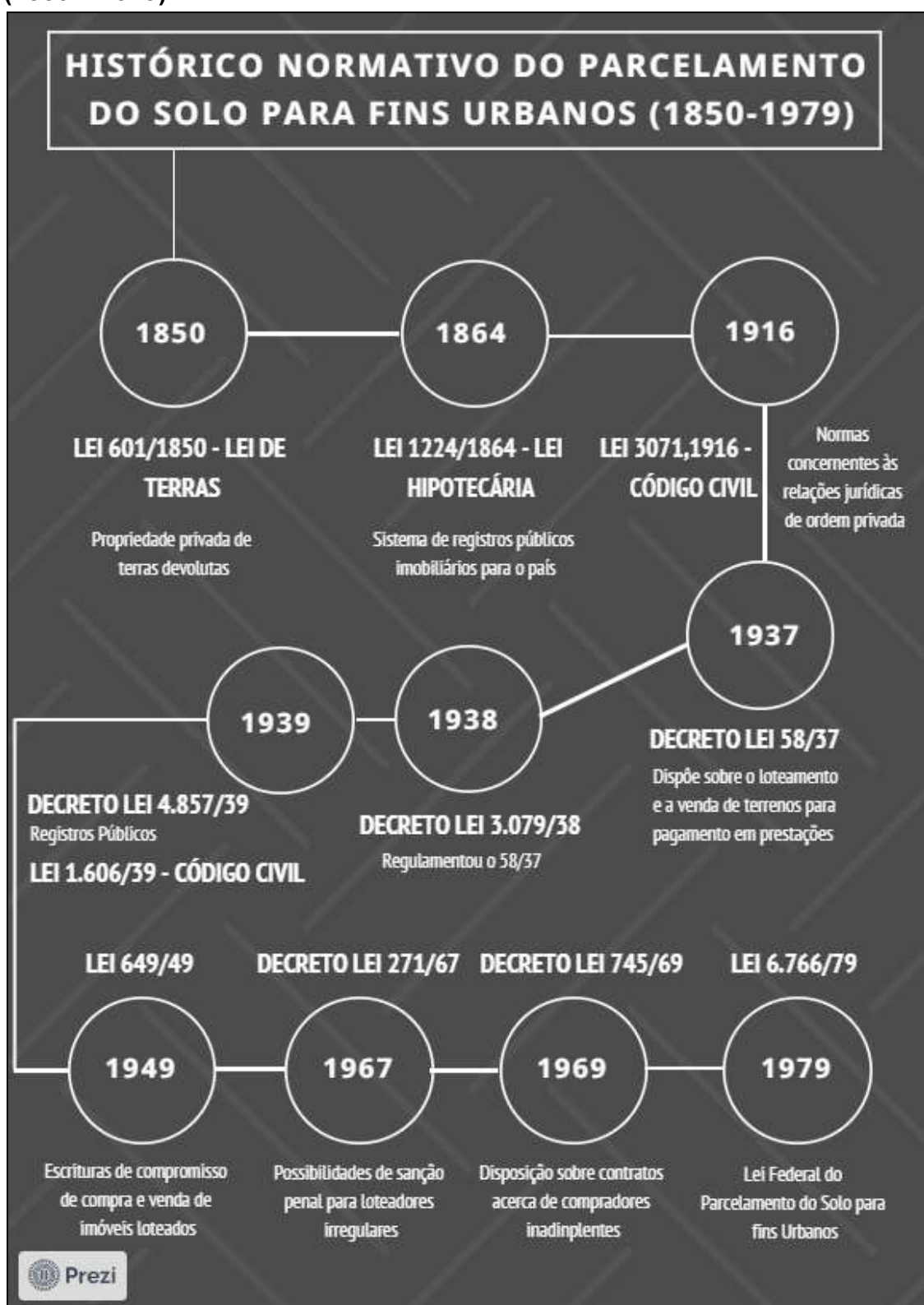
Em 1949, a lei n.º 649 altera o decreto-lei 58/37 e determina que, para contratos sem cláusula de arrependimento e imóveis não loteados, o compromisso de compra e venda inscrito, seja reconhecido como base para o direito real de propriedade.

Em 1967, em plena ditadura militar, segundo Blanco (2008, p.34), o decreto-lei n.º 271 introduz de forma incipiente a possibilidade de sanção penal a quem promover loteamentos irregulares, mas, segundo o autor, sem que essa possibilidade tenha sido eficazmente aplicada. O autor comenta ainda o decreto n.º745 de 1969, que passa a determinar a interpelação, a

notificação do promissário comprador de que há atrasos antes que se proceda a ação judicial e eventual rescisão de contrato.

Uma década depois, no ano de 1979, a Lei Lehman ou Lei Federal n.º 6.766/79 tratará mais diretamente da questão urbanística. As legislações anteriores descritas até aqui tratavam do direito do adquirente de relações contratuais. Regulavam, portanto, muito mais a mercantilização do solo urbano do que sua produção em termos de equipamentos, infraestrutura, entre outros aspectos próprios ao solo urbano (figura 2).

**Figura 2 – Histórico normativo do parcelamento do solo para fins urbanos (1850 – 1979).**



Organização: Eduardo Molina.

Com a Lei Federal nº 6.766/1979 foram estabelecidos os padrões de parcelamento do solo urbano ainda hoje utilizados por muitos municípios brasileiros, especialmente aqueles dispensados de elaboração do Plano Diretor de acordo com o Estatuto da Cidade (<20.000 habitantes, não integrantes de regiões metropolitanas e que não apresentam interesses territoriais específicos).

Além de aspectos normativos acerca de registro e contratos, a Lei Federal nº 6.766/1979 previu em seu texto que a incorporação de loteamentos deveria ser acompanhada de projeto e devida infraestrutura, bem como obedecer aos parâmetros básicos para o parcelamento do solo urbano (anexação, desmembramento, lote mínimo, entre outros), no entanto, há ressalvas tanto na forma de aplicação da lei por parte do Estado nacional, quanto na execução da lei por parte dos municípios, uma vez centralização política e o patrimonialismo são elementos centrais da evolução socioespacial urbana brasileira.

Alguns autores, como MOTA (2018), defendem a tese que as bases tecnocratas da Lei 6.766/1979, como a exigência de requisitos urbanísticos mínimos, necessidade de projetos, dentre outros, aprofundaram a produção desigual, segregada e irregular do espaço urbano.

Com a edição da lei nacional disciplinadora do parcelamento do solo urbano e as vedações legais impostas apenas agravou o crescimento desordenado e a ocupação de áreas de preservação ambiental, reforçando o processo de ocupação excludente e segregadora do solo urbano. (MOTA, et al, 2018, p. 12)

Do ponto de vista técnico e institucional, pode-se afirmar que havia grande dificuldade para instituição de normas e ferramentas adequadas de uso, ocupação e parcelamento do solo, bem como a fiscalização e a disponibilidade de informações, devido às barreiras técnicas e principalmente político-econômicas impuseram enormes dificuldades para implementação adequada de normas e diretrizes urbanísticas pelos municípios. Ainda hoje este é um problema grave e recorrente nos municípios brasileiros.

Sob a perspectiva político-econômica, os desdobramentos da Lei 6.766/1979 foram ainda mais diversos, uma vez que conflitos e coalizões

entre interesses produziram e ainda produzem anomalias socioterritoriais, como a apropriação desigual da terra urbana, o aprofundamento da segregação socioespacial e a transformação especulativa de solo rural em solo urbano.

A regularização fundiária urbana propriamente dita não é citada na Lei nº 6.766/79, o que existe no sentido da regularização, nos artigos 38 e 40 do texto original da referida lei, são normas para regularização de loteamentos no caso de atos lesivos ao poder público. Cabe destacar que o art. 37 da lei veda qualquer tipo de comercialização de parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.

Art. 37. É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.

Art. 38. Verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta.

§ 1º Ocorrendo a suspensão do pagamento das prestações restantes, na forma do caput deste artigo, o adquirente efetuará o depósito das prestações devidas junto ao Registro de Imóveis competente, que as depositará em estabelecimento de crédito, segundo a ordem prevista no inciso I do art. 666 do Código de Processo Civil, em conta com incidência de juros e correção monetária, cuja movimentação dependerá de prévia autorização judicial.

§ 2º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, ou o Ministério Público, poderá promover a notificação ao loteador prevista no caput deste artigo.

§ 3º Regularizado o loteamento pelo loteador, este promoverá judicialmente a autorização para levantar as prestações depositadas, com os acréscimos de correção monetária e juros, sendo necessária a citação da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, para integrar o processo judicial aqui previsto, bem como audiência do Ministério Público.

§ 4º Após o reconhecimento judicial de regularidade do loteamento, o loteador notificará os adquirentes dos lotes, por intermédio do Registro de Imóveis competente, para que passem a pagar diretamente as prestações restantes, a contar da data da notificação.

§ 5º No caso de o loteador deixar de atender à notificação até o vencimento do prazo contratual, ou quando o loteamento ou desmembramento for regularizado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, nos termos do art. 40

desta Lei, o loteador não poderá, a qualquer título, exigir o recebimento das prestações depositadas.

[...]

Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

§ 1º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.

§ 2º As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.

§ 3º No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido.

§ 4º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despender, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados. (BRASIL, 1979)

Ressalta-se que a Lei Federal 6.766/79 sofreu diversas alterações ao longo do tempo, sendo as alterações mais recentes estabelecidas pela Lei Federal nº 14.118/21, que conferiu um novo texto ao art. 2º da lei original, adjudicando empreendedores aptos ao parcelamento do solo para fins urbanos.

Art. 2º-A. Considera-se empreendedor, para fins de parcelamento do solo urbano, o responsável pela implantação do parcelamento, o qual, além daqueles indicados em regulamento, poderá ser: (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)

- a) o proprietário do imóvel a ser parcelado; (Incluída pela Lei nº 14.118, de 2021)
- b) o compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou o foreiro, desde que o proprietário expresse sua anuência em relação ao empreendimento e sub-rogue-se nas obrigações do compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou do foreiro, em caso de extinção do contrato; (Incluída pela Lei nº 14.118, de 2021)
- c) o ente da administração pública direta ou indireta habilitado a promover a desapropriação com a finalidade de implantação de parcelamento habitacional ou de realização de regularização fundiária de interesse social, desde que tenha ocorrido a regular imissão na posse; (Incluída pela Lei nº 14.118, de 2021)
- d) a pessoa física ou jurídica contratada pelo proprietário do imóvel a ser parcelado ou pelo poder público para executar o parcelamento ou a regularização fundiária, em forma de parceria, sob regime de obrigação solidária, devendo o contrato ser averbado na matrícula do imóvel no competente registro de imóveis; (Incluída pela Lei nº 14.118, de 2021)
- e) a cooperativa habitacional ou associação de moradores, quando autorizada pelo titular do domínio, ou associação de proprietários ou compradores que assumam a responsabilidade pela implantação do parcelamento. (Incluída pela Lei nº 14.118, de 2021)

Outro aspecto importante ainda vigente da Lei 6.766/79 está no art.3º, que admite parcelamentos para fins urbanos apenas em zonas urbanas, de expansão urbana ou urbanização específica, conforme o Plano Diretor e demais leis municipais.

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

- I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
- II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Neste contexto, a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, a produção do arcabouço normativo da regularização fundiária urbana no país ganha novos contornos.

## **2.2. PERÍODO ATUAL E A DINÂMICA RECENTE DOS DEBATES E CONFLITOS EM TORNO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

Após a promulgação da Lei de Terras, o Brasil levou 129 anos para estabelecer as diretrizes nacionais de parcelamento do solo urbano por meio da Lei nº 6.766/1979.

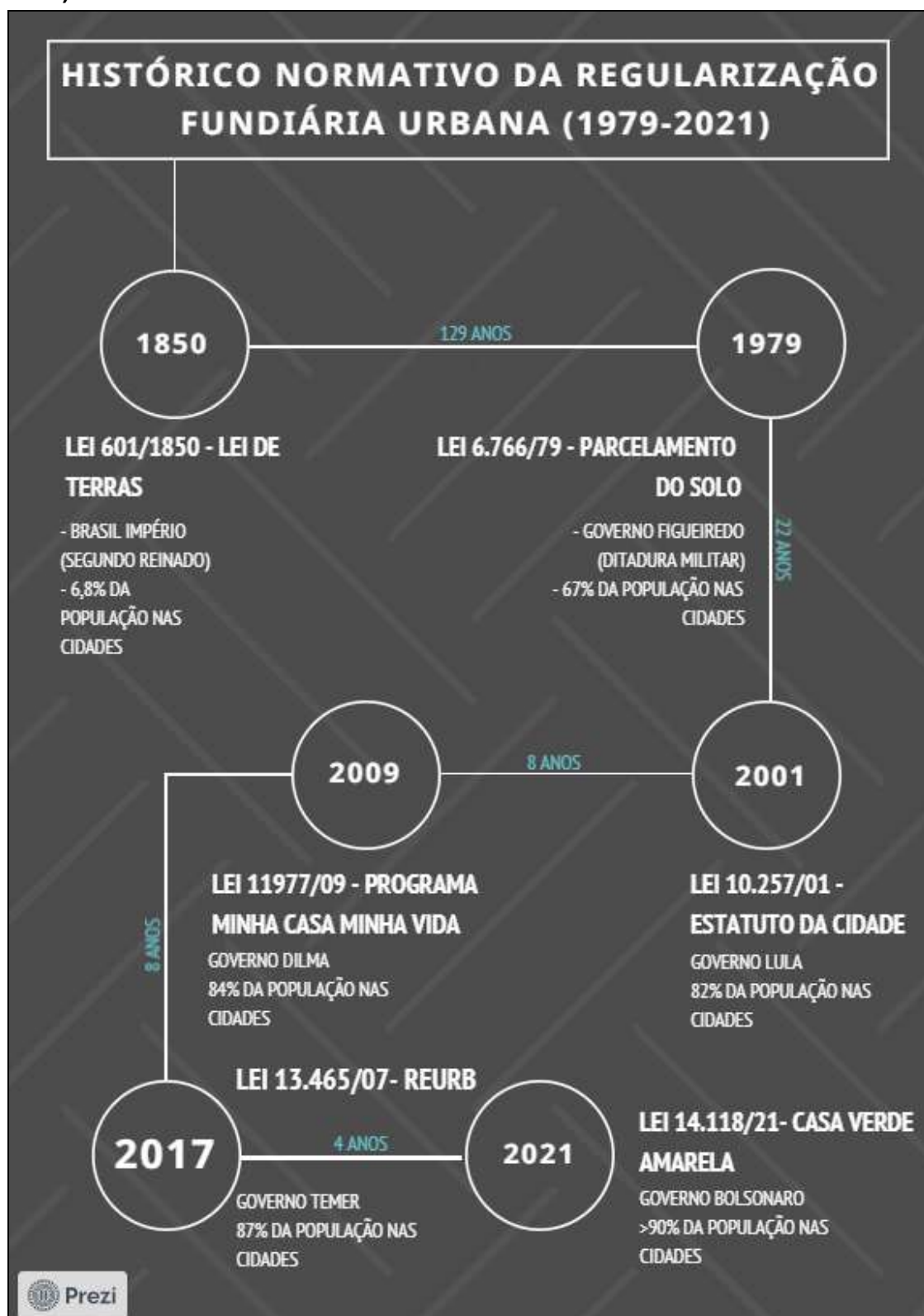
Entre 1979 e o Estatuto da Cidade (2001), foram necessários mais 22 anos, em meio ao processo de redemocratização, luta contra a crise econômica e inflação, grave instabilidade política, que resultaram na emergência de atores e agentes sociais, que culminaram na formulação da constituinte de 1988 e, posteriormente, no Estatuto da Cidade. Depois do Estatuto, a regularização fundiária urbana passou a integrar o conjunto de instrumentos da política urbana brasileira, sendo regulamentada 16 anos depois, com a REURB (2017).

Atualmente, a regulamentação normativa da REURB nos municípios por meio de legislações específicas apresenta-se como um movimento importante da política urbana brasileira, uma vez que é na escala municipal que efetivamente ocorre a produção do espaço. As particularidades municipais (socioambientais, socioeconômicas e político-institucionais), produzem condições específicas, essencialmente locais, para produção do espaço urbano, o qual, corriqueiramente, ocorre de forma irregular sob a perspectiva normativa.

Em meio ao processo atual de assimilação da REURB pelos municípios, novas normas federais estão sendo desenvolvidas e/ou reformuladas, a exemplo da Lei 14.118/2021, que estabeleceu o Programa Casa-Verde Amarela, o qual se utiliza da REURB para estabelecer novos métodos de regularização fundiária de interesse social e promover melhorias habitacionais. Esta conjuntura imprime desafios e demandas objetivas aos municípios brasileiros, pois a capacidade de produzir e gerir uma política urbana democrática e eficiência é fundamentalmente local (figura 3).

Esse breve resumo demonstra como a regularização fundiária urbana é um instituto recente no Brasil, bem como aponta para necessidade de adentrar mais na história a fim de compreender as linhas gerais que resultaram na formulação da política urbana brasileira e seus apêndices.

**Figura 3 – Histórico Normativo da Regularização Fundiária Urbana (1979-2021).**



Organização: Eduardo Molina.

A Constituição Federal Brasileira de 1988, mesmo não tratando especificamente da regularização fundiária urbana, é um marco fundamental por estabelecer as bases do direito urbanístico, bem como a sistemática de repartição de competências entre os entes federados. De acordo com Tierno (2019), sob a perspectiva normativa, a CF de 1988 conferiu ampla liberdade aos municípios para tratar da questão urbanística, tendo em vista o princípio do interesse de cada esfera de poder.

A Constituição de 1988 foi a primeira a tratar expressamente de Direito Urbanístico, atribuindo competência concorrente para a União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre normas gerais nesse campo. Assim, considerando que os Municípios, por mandamento do art. 182, caput, devem executar a política de desenvolvimento urbano e ordenar com pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, é imperioso afirmar que aos Municípios foi conferida pela Constituição Federal ampla liberdade para tratar da matéria urbanística.

[...]

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades do Estado federal é o da preponderância do interesse, segundo qual à União caberão aquelas matérias de predominante interesse geral, nacional; aos Estados os de interesse regional; e, aos Municípios, os de interesse local, tendo a Constituição abandonado o conceito de peculiar interesse local, que em um século de existência nunca logrou uma conceituação satisfatória. Esse sistema busca realizar o equilíbrio federativo, segundo uma técnica de repartição de competência, que se fundamenta na técnica da enumeração de poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30). (TIERNO, 2019)

A partir da década de 1980, com a promulgação da constituinte de 1988 e o contexto de grave recessão econômica, o debate sobre moradia e regularização de interesse social dignidade ganhou força, no entanto, o direito à moradia adentrou de fato à constitucionalidade brasileira apenas no século XXI, por meio do art. 6 da Emenda Constitucional nº 26 de 2000.

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

"Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição." (BRASIL, Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000)

De acordo com Mota (2018), a Emenda Constitucional nº 26/2000 representou um enorme progresso na legislação, no entanto, foi apenas com o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) que se previu de fato um conjunto de medidas voltadas à regularização de assentamentos urbanos irregulares. Cabe ressaltar que a construção do Estatuto da Cidade se deu ao longo de mais de 10 anos (1988 – 2001), portanto, não se trata de um entendimento repentino, mas sim de um processo que veio ao encontro à descentralização institucional prevista na constituinte de 1988, que garantiu maior autonomia aos municípios para gerirem seu território.

Em que pese a edição das demais normas relativas à regularização fundiária em áreas rurais e urbanas em terras situadas na União, foi a referida lei [*Estatuto da cidade*] que se previu e um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas à regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, garantindo a titulação. (MOTA, et al, 2018, p. 17, destaque nosso)

Após a promulgação do Estatuto da Cidade, destaca-se a criação do Ministério das Cidades, a partir do qual se estabelece a política nacional de apoio à regularização fundiária.

A Política Nacional de apoio à regularização fundiária surge com a criação do Ministério das Cidades, em 2002, com décadas de atraso, haja vista que os processos de ocupação irregular das cidades e suas regiões metropolitanas intensificaram-se a partir da década de 70. (TIERNO, 2019).

Em 2009, foi promulgada Lei Federal nº11.977, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), bem como dispôs sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, alterando uma série de disciplinamentos anteriores (Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nº 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). Apesar do forte apelo à questão da moradia, essa lei pode ser considerada a primeira norma nacional acerca da regularização fundiária e seus apêndices, tendo em vista o caráter municipal da gestão urbanística prevista na CF de 1988.

Essa legislação caracterizava-se por: a) ser a primeira norma nacional de regularização fundiária; b) estabelecer princípios e procedimentos próprios de regularização fundiária urbana; c) reafirmar a competência municipal para o estabelecimento de

programas e procedimentos de regularização fundiária urbana, incluindo o licenciamento urbanístico e ambiental; d) criação de procedimentos para novos instrumentos de regularização fundiária e titulação: demarcação fundiária e legitimação de posse e sua conversão em direito de propriedade, de uso exclusivo pelos municípios; e) criação de regras de registro de imóveis visando o registro dos projetos de regularização fundiária urbana. (TIERNO, 2019).

Segundo Mota (2018), a Lei 11.977/2009 teve por objetivo estabelecer um instrumento normativo capaz de auxiliar no problema social da moradia e da ocupação irregular, com foco no interesse social.

Após inúmeras tentativas normativas de resolver a questão habitacional na ordem brasileira com essa lei federal 11.977 de 2009 buscou ser mais um instrumento normativo para auxiliar no problema social da moradia e a questão da ocupação irregular da terra urbana. (MOTA, et al, 2018, p. 19)

De acordo com o Relatório de Avaliação do PMCMV (CGU, 2020), lançado em 2009, o programa entregou mais de 5 milhões de Unidades Habitacionais (UHs) até 2019. Neste período, soma-se mais de R\$ 129,8 bilhões em subsídios financeiros e tributários e outros R\$ 98 bilhões em subsídios do FGTS (preços de 2019).

Apesar dos números expressivos, o PMCMV também produziu assimetrias socioeconômicas no mercado imobiliário e financeiro. Maricato (2011), descreve por uma perspectiva empírica as bases políticas desenvolvidas para a estrutura financeira do programa, com recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Trabalho (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que resultou num profundo aumento nas operações de crédito e no preço dos imóveis.

O aumento dos investimentos em habitação sem a necessária mudança da base fundiária tem acarretado, de forma espetacular o aumento dos preços de terras e imóveis desde o lançamento do PMCMV. Segundo a Empresa Brasileira de Estudo de Patrimônio (EMBRAESP), o preço de lançamento do m<sup>2</sup> de imóveis de 2 quartos subiu 25% no primeiro trimestre de 2010, em comparação ao primeiro trimestre de 2009. Nas periferias de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília e Fortaleza, os preços de terreno dobraram após o lançamento do PMCMV. (MARICATO, 2011, p.70)

Apesar das dificuldades de implementação da Lei Federal nº11.977/2009 e das críticas ao modelo de urbanização proposto, de modo

geral esta política foi importante no avanço da regularização fundiária urbana de cunho social no Brasil, tendo como público-alvo populações que se encontravam em situação de risco. A construção de grandes conjuntos habitacionais pelo Brasil por meio do PMCMV implicou enormes desafios ao planejamento urbano, no entanto, foi importante no combate ao déficit habitacional, sobretudo, para a população com renda de até 3 salários-mínimos.

Apesar da produção massiva de UHs no Brasil com o avanço PMCMC entre 2009 e 2019, o número de aglomerados subnormais tem crescido abruptamente. De acordo com o IBGE (2020)<sup>9</sup>, estima-se que no ano de 2019, 13,2% dos municípios brasileiros apresentaram aglomerados subnormais em seus territórios, totalizando cerca de 5,12 milhões de domicílios. A partir da publicação “Aglomerados Subnormais 2019: Classificação Preliminar para o enfrentamento à COVID-19”, a qual é uma atualização dos dados do Censo Demográfico de 2010, pode-se estimar aumento de 59% no número de domicílios em aglomerados subnormais. A ratificação desta estatística será possível apenas após a realização do novo Censo Demográfico (previsto para 2021), entretanto, a expansão dos aglomerados subnormais é um fato notável nos municípios brasileiros.

De acordo com os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE, 2017), mais de 60% dos Municípios possuíam loteamentos irregulares no ano de 2017, totalizando 3.374 municípios. Conforme a análise de Tierno (2019) acerca dos dados da MUNIC, apenas 16% dos municípios contavam com programas de regularização fundiária na data de referência.

Em 2017, somente 16% (dezesseis por cento) do Municípios contavam com programas de regularização fundiária, totalizando 1.209 Municípios e 11% (onze por cento) com ações de urbanização de assentamentos, equivalendo a 359 cidades. (TIERNO, 2019)

---

9 “Aglomerados Subnormais 2019: Classificação Preliminar para o enfrentamento à COVID-19” (IBGE, 2020).

Estes números são visíveis nas paisagens urbanas e rurais de muitos municípios brasileiros ao longo da última década, por meio do crescimento exponencial de loteamentos e empreendimentos imobiliários, sejam eles oriundos de programas sociais ou não, regulares ou irregulares perante a legislação.

Tendo em vista o histórico da legislação, bem como a pressão institucional dos estados e municípios por um marco legal mais eficiente quanto à regularização fundiária urbana, em 2016 foi editada a Medida Provisória nº759, que dispôs sobre a regularização fundiária rural e urbana, bem como sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, instituindo mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências.

No final do ano de 2016, no dia 23 de dezembro, foi editada a Medida Provisória (MP) nº. 759 de autoria do poder executivo federal, versando sobre inúmeras matérias relacionadas à questão da terra: regularização fundiária rural, regularização fundiária de áreas urbanas e procedimentos de avaliação e alienação de imóveis da união. Do ponto de vista das áreas urbanas, essa Medida Provisória representou grande repercussão nas potenciais formas de produzir as cidades e o território. (TIERNO, 2019)

A partir dessa conjuntura, em 2017, foi promulgada a Lei Federal nº 13.465 (REURB), que instituiu o novo regime para regularização fundiária urbana no território nacional, reunindo aspectos legais e metodológicos mais adequados à realidade atual dos municípios brasileiros.

Em 2017 foi editada a lei federal 13.465 que instituiu o novo regime legal para a regularização fundiária urbana (reurb) ao 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. (MOTA, et al, 2018, p. 19)

Conforme o artigo 9º da REURB, a regularização abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes. Portanto, a REURB teve como principal objetivo estabelecer tais medidas para auxiliar os gestores municipais a promoverem a regularização fundiária urbana nos seus territórios, tanto de cunho social

(REURB-S), como de cunho específico (REURB-E). Cabe ressaltar que a legislação se aplica apenas aos imóveis comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016 (§21 do art. 9º). No Art. 13º, são definidas as modalidades abrangidas pela REURB, sendo:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo. (BRASIL, 2017)

São legitimados a requerer a regularização fundiária urbana (tanto REURB-S como REURB-E), os seguintes atores:

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. (BRASIL, 2017)

Em relação às competências municipais no processo de regularização fundiária urbana, de acordo com o art. 30º, cabe aos municípios classificar, caso a caso, as modalidades da REURB no território, bem como processar, analisar e aprovar os projetos de regularização.

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

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

II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e

### III - emitir a CRF. (BRASIL, 2017)

Para os núcleos informais localizados em áreas da união, a REURB previu a doação de tais áreas aos municípios para que a regularização seja concretizada, sendo uma transmutação de bens da união/públicos em bens particulares. Um exemplo desta situação é caso da Ilha dos Valadares, patrimônio da união, localizada no Município de Paranaguá/PR, com ocupação desde a primeira metade do século XX e que atualmente conta com mais de 30 mil habitantes pelas estimativas locais. Por meio de um plano urbanístico e ambiental apresentado pela Prefeitura Municipal de Paranaguá, a REURB deu suporte para o processo de doação da ilha, enquanto bem da União, para Paranaguá, o que confere maior autonomia na gestão territorial local, que já ocorre na prática (transporte público, coleta de lixo, distribuição de água e tratamento de esgoto).

No caso de núcleos urbanos informais localizados em áreas de risco, o art.39 da lei aponta a necessidade de estudos técnicos com a indicação de medidas apropriadas para reduzir ou eliminar os riscos envolvidos. No caso de núcleos informais de interesse social localizados em áreas de risco sem viabilidade técnica de regularização, estes deverão ser objeto de realocação por parte do poder público municipal.

Art. 39. Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada

§ 1º Na hipótese do caput deste artigo, é condição indispensável à aprovação da Reurb a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados.

§ 2º Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado. (BRASIL, 2017)

A REURB ainda define no Capítulo II, Artigo 15º, os instrumentos legais e urbanísticos que podem ser utilizados com intuito de legitimar e capacitar os procedimentos administrativos do processo de regularização fundiária urbana, tais como: legitimação de posse, direito à preempção, transferência do direito de construir, entre outros. Cabe ressaltar

que a regularização fundiária, enquanto instrumento de planejamento e ordenamento territorial, se relaciona diretamente com outros instrumentos e legislações (uso e ocupação do solo, perímetro urbano, dentre outras).

Devido à relevância e contemporaneidade do tema REURB, pesquisadores de diversas áreas (direito, arquitetura, geografia, engenharia, entre outros) estão se debruçando sobre os efeitos e reflexos desta legislação tanto em termos acadêmicos, acerca da dialética por traz da regularização específica, quanto nas esferas política e institucional.

De acordo com Mota (et al, 2018), que é advogado, a REURB apresenta um avanço quanto à consolidação jurídica do direito à moradia e dignidade, especialmente no tocante a populações vulneráveis, a partir do reconhecimento da titularização sobre a ocupação.

O regime atual de regularização fundiária busca garantir o reconhecimento da titularização sobre a ocupação, a saber, com instrumentos que permitem a manutenção na terra onde haja pertencimento e, portanto, a concretização do direito à moradia que se liga à realização da personalidade individual e do postulado da dignidade da pessoa humana (MOTA, et al, 2018, p. 19)

Portanto, sob uma perspectiva jurídica, é possível analisar que a REURB contempla de maneira mais clara questões relativas à titularização do ocupante, o que sugere maior segurança jurídica para processos de regularização em áreas ocupadas.

Por outro lado, Zamoer (2018)<sup>10</sup>, arquiteta e urbanista agente da defensoria pública, afirma que parâmetros jurídicos isoladamente não garantem a inclusão social e a permanência do perfil de baixa renda nas áreas regularizadas, uma vez que “o conceito de regularização fundiária plena considera a execução de obras de urbanização e implantação de serviços públicos indispensável para o processo de regularização” (ZAMOER, 2018, p. 22).

---

10 ZAMOER, Tatiana. A nova lei e os velhos desafios no contexto de atuação da Defensoria Pública em processos de regularização fundiária de interesse social. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. São Paulo, v. 3 n.17 p.21-32, ago 2018.

No mesmo artigo, a autora realiza uma crítica às diretrizes da REURB quanto às consequências negativas que a permissibilidade excessiva para REURB-E podem gerar. Segundo a autora, a lei retirou requisitos exigidos pela lei anterior para permitir a regularização e conferiu flexibilidades injustificáveis, do ponto de vista social, às regularizações de interesse específico.

Ainda segundo a autora, a REURB estabeleceu critérios de enquadramento “polemicamente” similares entre os casos de regularização social (REURB-S) e específica (REURB-E).

Se a permissividade em relação à regularização de interesse social pode trazer riscos em relação à ausência de uma política urbana ampla, que considere não somente a regularização jurídica, mas a inclusão ampla da população de baixa renda nas políticas e infraestruturas da cidade formal, a permissividade presente no texto em relação à Reurb-E pode incentivar processos de grilagem e absorção de capitais via propriedade de terras que em nada se relacionam com a justa distribuição de terras urbanas. (ZAMOER, 2018, p. 21)

Neste contexto, entende-se que a flexibilização adotada pela REURB é uma consequência das demandas socioeconômicas oriundas da crescente transformação do solo rural em solo urbano, de onde emergem forças e interesses que se organizam de modo hierárquico no espaço, estabelecendo sistemas complexos e repletos de particularidades.

Partindo da análise de Tierno (2019) acerca dos conceitos e instrumentos previstos na REURB e sua incidência sobre a competência legislativa municipal, compreende-se a lei concorre em certo aspecto com a competência municipal ao determinar “que dispositivos da regularização fundiária urbana alcancem territórios rurais ou de desenvolvimento urbano”, o que interfere diretamente na legislação urbanística e, conseqüentemente, no Plano Diretor. Outro aspecto importante apontado pela autora é o fato presente no art. 18, § 2º da REURB, que estabelece que a regularização de interesse social não está condicionada à existência de ZEIS, o que desestimula o planejamento municipal.

Como apontado anteriormente, existe um componente humano fundamental no debate que justifica a maior necessidade de regularização

plena de assentamentos precários, entretanto, existe uma demanda objetiva para regularização de arranjos irregulares específicos. Essa demanda pode ser questionada sob a ótica materialista histórico-dialética devido à existência de interesses privados, no entanto, é inegável que tal irregularidade onera gravemente o poder público e deve ser tratada de maneira adequada.

Tanto objetivamente quanto simbolicamente, a habitação é um pilar da dignidade humana, pois representa não apenas um teto, mas também um lugar, que concebe um conjunto extraordinário de relações socioespaciais e representa “civildade” aos olhos da sociedade. Infelizmente, pessoas que não tem um lugar para chamar de seu, por vezes não são tidas, ou quistas, como cidadãos. Portanto, compreende-se que a REURB apresentou soluções para demandas socioeconômicas objetivas, tanto de cunho social, quanto específico, no entanto, colocou ambas as situações no mesmo patamar de prioridades. Esta equiparação pode ser compreendida de várias formas, seja como uma perspectiva do futuro, seja como uma contradição histórica, mas o fato é que a regularização fundiária urbana tem ganhado escala e segmentação no Brasil.

Após quatro anos da promulgação da REURB a nível federal, há um movimento expressivo de municípios se mobilizando para estruturar a REURB em seus territórios, devido principalmente à pressão dos atores sociais, políticos e econômicos diretamente envolvidos em questões fundiárias. Alguns municípios, a exemplo de Araguari/MG e Paranaguá/PR, já instituíram a REURB conforme suas necessidades, outros ainda estão em processo de tramitação, como o caso de Londrina/PR.

Este movimento pode ser percebido também pelo crescimento da demanda, tanto via licitações, quanto pelo mercado privado, de projetos planialtimétricos e cadastrais para regularização fundiária, impulsionados também pela Lei Federal 14.118/21, que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela e promoveu alterações na Lei Federal 6.766/1979. Pode-se afirmar que a regulamentação da REURB nos municípios é um processo contemporâneo, tendo ganhado maior difusão a partir de 2018, com a crescente demanda de atores locais por soluções quanto à regularização fundiária urbana nos mais diversos contextos municipais.

### **3. ARRANJOS IRREGULARES E OS SISTEMAS DE INSEGURANÇA JURÍDICO TERRITORIAIS**

O cenário atual, isto é, a situação decorrente da promulgação da lei federal n.º 13.465/2017 [REURB] e da necessidade de leis regulamentadoras na escala municipal, aponta para uma demanda crescente de regularização fundiária urbana.

O processo de municipalização de determinações da REURB 2017 e a implementação do programa federal voltado à regularização fundiária, como por exemplo o Programa Casa Verde e Amarela, demonstram a importância de ampliar a reflexão sobre a regularização incluindo considerações sobre relações socioterritoriais, arranjos irregulares e sistemas de insegurança jurídico-territoriais.

As relações a que denominamos socioterritoriais são ao mesmo tempo particulares a cada território municipal e derivadas do modo como as cidades e os territórios municipais são produzidos e reproduzidos. Essa trama de relações se estabelece em meio a combinações geográficas. São as combinações que as tornam particulares. Como toda particularidade, a trama das relações socioterritoriais reúne algo de singular e algo de universal, pois “o particular se origina no universal e dele depende (SANTOS, 2004, p.121). Referindo o universal como equivalente do termo totalidade pode-se pensar que:

A totalidade é, ao mesmo tempo, o real-abstrato e o real-concreto. Só se torna existência, só se realiza completamente, através das formas sociais, incluído as geográficas. E a cada momento de sua evolução, a totalidade sofre uma nova metamorfose. Volta a ser real-abstrato.

O movimento que a transforma em multiplicidade individualiza a totalidade por meio das formas. (SANTOS, 2004, p.122)

O processo de totalização diz respeito às transformações constantes da realidade partindo da correlação entre os processos ditos universais (que compreendem as escalas global e nacional do sistema de ações) e os particulares (que abrangem as escalas local e regional). A noção de totalidade, que pode ser compreendida como a unidade de todas as coisas do universo materializada no presente (nas paisagens), e como também nos

diz Santos (2004), seria o resultado na realidade do processo de totalização, este compreendendo a imbricação do passado, presente e futuro.

A Totalidade está sempre em movimento, num incessante processo de totalização, nos diz Sartre. Assim, toda totalidade é incompleta, porque está sempre buscando totalizar-se. Não é isso mesmo o que vemos na cidade, no campo ou em qualquer outro recorte geográfico? Tal evolução retrata o movimento permanente que interessa à análise geográfica: a totalização já perfeita, representada pela paisagem e pela configuração territorial e a totalização que se está fazendo, significada pelo que chamamos de espaço. (SANTOS, 2004, p. 119)

Dentro dessa perspectiva teórica, para caracterizar as relações entre a dimensão particular e o movimento de totalização no tema específico da regularização fundiária urbana e da produção de normas que o regulamentam, utilizamos três noções embrionárias de forma integrada: **trama das relações socioterritoriais, os arranjos irregulares e os sistemas de insegurança jurídico territoriais.**

Partindo da situação concreta da trama de relações socioterritoriais municipais, buscamos caracterizar as áreas denominadas como arranjos irregulares, captar as relações dessas áreas com sistemas de insegurança jurídico-territoriais no contexto da produção do espaço propriamente dito, dos processos de territorialização nos municípios e de transformação acelerada das normas que se interpõe aos sistemas de objetos e de ações.

A trama de relações socioterritoriais e os arranjos irregulares, tendo como base características do modo capitalista de produção das cidades, buscam dar conta do sistema de objetos e do sistema de ações na escala local (municipal), enquanto manifestações particulares que contém em si algo de universal (escala nacional e global).

Por sua vez, a noção incipiente e embrionária de sistemas de insegurança jurídico-territoriais busca captar a manifestação do processo de totalização tendo como foco o poder normativo do Estado em suas várias esferas (municipal, estadual e federal) e componentes (executivo, legislativo e o judiciário).

### 3.1. A TRAMA DAS RELAÇÕES SOCIOTERRITORIAIS MUNICIPAIS: ATORES E AÇÕES

O movimento de produção do espaço urbano ocorre por meio de um conjunto de fatores ambientais, sociais, econômicos e político-territoriais, os quais se conectam a partir da relação entre os atores envolvidos nessa trama em uma determinada escala geográfica imbricada com a cidade, entendida como o mais complexo dos objetos geográficos (SANTOS, 2004). Essa é a noção de relações socioterritoriais que estamos propondo.

O caráter territorial dessa trama de relações (conteúdo) e de formas resulta da interação entre espaço e atores. São os atores que territorializam o espaço (RAFESTIN, 1993). É neste ponto que a produção de conflitos e irregularidades ganha força e se relaciona com a produção capitalista das cidades e do urbano (figura 4).

**Figura 4 – Aspectos da Produção do Espaço Urbano**



Organização: Eduardo Molina.

A produção do espaço urbano é um tema amplamente debatido na academia, sendo alvo de investigações por diferentes visões teórico-metodológicas tanto na geografia, como em outras áreas do conhecimento,

como a arquitetura e o direito. Especificamente na ciência geográfica, há uma vasta literatura dedicada a compreender os principais elementos e atores que permeiam a produção do espaço urbano. Roberto Lobato Corrêa (2004), por exemplo, a partir de uma visão de matriz histórico-dialética, dedica um capítulo de sua obra “O Espaço Urbano” para discussão acerca de “quem produz o espaço urbano?”. Para o autor, o espaço urbano capitalista é fundamentalmente

[...] fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço (CORRÊA, 2004, p.11).

Difícilmente uma definição conseguirá expressar com tamanha simplicidade e clareza um tema tão complexo. Os pares de opostos presentes na concepção do autor, como fragmentação e articulação, reflexo e condicionante, são características urbanas oriundas de uma sociedade desigual, que resulta numa apropriação desigual do espaço e, conseqüentemente, numa grande diversidade/desigualdade de territórios.

Outro autor com o qual dialogamos em razão de sua perspectiva sistêmica, mas não estruturalista, acerca das cidades é Mark Gottdiener (2016). Para esse autor a produção social do espaço urbano tem como premissa uma determinada organização urbana, uma malha com particularidades locais e regionais, a partir da qual se estabelecem relações socioespaciais. A consolidação urbana, o potencial mercadológico e a demanda socioeconômica são fatores aceleradores da transformação do solo rural em solo urbano, uma vez que o espaço é moldado, embalado e vendido como uma mercadoria.

Uma mercadoria pulverizada pelas forças econômicas e políticas do espaço abstrato, que é também suportada socialmente em seu valor, a propriedade quase sempre oferece aos investidores um incentivo de ganho pessoal, apesar de seus bem conhecidos fatores de risco. Entender esse fato requer que deixemos de encarar a terra como um componente do processo de produção com seu retorno, a renda. (GOTTDIENER, 2016, p. 184)

Ao tratar dos padrões de organização social, Mark Gottdiener aponta que a dispersão atual de assentamentos urbanos não segue o padrão

tradicionalmente estabelecido nos estudos da ecologia urbana, bem como a organização social pressupõe um conjunto de relações hierárquicas que são integradas pela ação de forças sistêmicas.

Enfocando os padrões espaciais como produtos de forças profundas que residem em modos de organização social, podemos abandonar todas as teorias obsoletas que reificam as próprias características físicas do espaço, mas que ignoram a maneira instrumental e hierárquica pela qual todos os espaços de assentamento são integrados através das ações de forças sistêmicas. (GOTTDIENER, 2016, p.17)

Neste sentido, entende-se a organização socioespacial como o sistema de atores, normas, elementos culturais e ambientais, que forma a estrutura e superestrutura dos municípios, manifestando territorialidades e relações, por vezes, desiguais.

Trazendo essa abordagem para as dinâmicas presentes nos municípios brasileiros constatamos que há grupos e coalizões que buscam se estabelecer nos municípios como protagonistas do sistema de ações, implicadas na transformação acelerada do solo rural em solo urbano. Essas coalizões podem ser compostas por representantes do mercado imobiliário, proprietários de terra, associações comerciais, representantes de entidades de classe envolvidas com a produção do espaço, entre outras. Outros atores, como movimentos sociais, excluídos, representantes de categorias profissionais envolvidos com movimentos sociais, membros do judiciário, representantes de igrejas, entre outros, que podem ou não formar coalizões que impõem resistências aos interesses dos primeiros.

A produção do espaço urbano é também um campo de forças em conflito (CORREA, 2004). O movimento que deriva das disputas descritas no parágrafo anterior, leva a uma reorganização socioespacial constante nas cidades.

A complexidade da ação dos agentes sociais inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade. (CORRÊA, 2004, p.11).

Tomando também como inspiração as proposições de Rogério Haesbaert (2006; 2009), entendemos que é possível pensar a constante reorganização espacial das cidades como um processo cíclico de territorialização, desterritorialização e reterritorialização, dado a partir do modo como os vários segmentos de classe social, mediados pelo mercado e pelo Estado, se inserem na cidade. Assim torna-se possível vislumbrar que além de questões puramente econômicas se manifestam relações de poder entre atores e institucionalidades. As relações de poder, a capacidade de cada coalizão e dos segmentos de classe que as compõem de resistir ou de se impor, se materializa de forma desigual e conflituosa no território, nesse caso, território municipal.

O conjunto de relações entre atores e território se manifesta de diversas formas, tanto objetivamente, com o processo de urbanização e transformação do uso do solo, quanto subjetivamente, com o desenvolvimento de tendências, interesses e vetores de investimentos. A transformação do solo rural em solo urbano é um processo essencialmente movido pela acumulação de capital, mas que também é permeado pelas coalizões, pelas resistências estabelecidas, pelas heranças do processo histórico, formando assim a trama de relações socioterritoriais e seu contexto geográfico.

### 3.2. ARRANJOS IRREGULARES: OBJETOS E NORMAS

Cada município apresenta uma realidade própria em relação à sua história, seu meio ambiente, sua cultura, sua política e economia, que enseja, em maior ou menor grau, a formação de áreas dentro do território municipal que, deste ponto em diante, denominaremos como **arranjos territoriais irregulares**. Os arranjos irregulares possuem características dramaticamente locais.

Contudo, antes de adentrar nas descrições e análises sobre os arranjos irregulares em territórios municipais, pretendemos ressaltar como essas áreas estão ligadas a condições naturais (ambientais), formas geográficas acumuladas ao longo do tempo, atores, instituições, processos de apropriação e uso. Em resumo, estão ligadas à objetos, ações e normas. E,

neste sentido se diferenciam de outras noções que buscam caracterizar a mesma realidade.

Metodologicamente, compreende-se os arranjos territoriais irregulares como: áreas dotadas de particularidades socioambientais, políticas, culturais e econômicas, que tem por característica a irregularidade jurídica (ambiental, urbanística, territorial) e o parcelamento tipicamente urbano.

Sob a perspectiva normativa, o termo irregular pressupõe uma questão qualitativa, legal, atrelada à legitimação/legalização da posse/propriedade perante o Estado. Portanto, a produção irregular do espaço no contexto normativo consiste no parcelamento, uso e ocupação ilegal no que diz respeito à legislação federal, estadual e/ou municipal.

Partindo desta reflexão, foi realizada uma breve revisão bibliográfica sobre o tema, demonstrando como se dá a abordagem sobre a realidade subjacente aos arranjos territoriais irregulares tanto na institucionalidade burocrática brasileira (órgãos oficiais), como na literatura científica. Dessa forma, pretendemos explicar a utilidade para essa dissertação da noção de arranjos frente a outras, até certo ponto consagradas no debate sobre a regularização fundiária ou estabelecidas como referência em razão de sua presença na legislação que versa sobre o tema.

De acordo com o IBGE, a organização territorial brasileira conta com “aglomerados subnormais”, descritos da seguinte forma (IBGE, 2019):

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 com restrição 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.

A definição do IBGE (2019), a qual se mostra bastante abrangente, parte de uma abordagem dedutiva, no sentido de reunir as principais características de um aglomerado alheio à legislação de parcelamento e uso e ocupação do solo. Trata-se de uma abordagem

positivista, com base jurídica, arquitetônica e geográfica, necessária para gestão territorial, com foco nas **formas** que denotam à “subnormalidade”.

Os aglomerados subnormais são objetos de pesquisa quantitativa e qualitativa por parte do IBGE, tanto no Censo Demográfico, quanto em pesquisas específicas, com objetivo de embasar o desenvolvimento de políticas públicas de Estado, o que demonstra a relevância desta abordagem na compreensão deste processo no território brasileiro, mesmo que de forma abrangente.

Além das pesquisas oficiais apontarem para um crescimento alarmante no número de aglomerados subnormais nos municípios, cabe ressaltar o fato de que estes apresentam particularidades socioterritoriais gritantes, o que torna o quadro ainda mais complexo. Ou seja, o que se desenha não é apenas um crescimento no número absoluto de aglomerados subnormais, mas também uma profunda diversificação de arranjos territoriais irregulares (formas e contextos distintos).

A reflexão acerca de tais estatísticas é fundamental para compreender a escala do problema “arranjos territoriais irregulares”, que na prática, são vários problemas estruturais somados e multiplicados no território, tais como: falta de saneamento básico, desigualdade social, pouca oferta de habitação popular, legislação defasada, conflitos de interesse, gestão ineficiente de recursos públicos, dentre outros. Essa situação tem origem nas assimetrias históricas do processo de urbanização do Brasil, o qual ocorreu e ainda ocorre de maneira majoritariamente excludente e desigual.

Na literatura de matriz histórico-dialética, o termo mais utilizado para conceituar tal problemática é “ocupação irregular”, tendo como cerne metodológico da discussão a desigualdade socioterritorial, materializada na falta de moradia, na insegurança jurídica e, principalmente, na falta de dignidade humana. Temas centrais que devem ser amplamente considerados na concepção de políticas públicas e nas estratégias de planejamento urbano.

O termo ocupação irregular pode ser encontrado em trabalhos de autores como Souza (2013), Gottdiener (2016) e Mota (2018), cada qual com objetivos e abordagens distintas, porém com raízes metodológicas que se

complementam no que tange à da produção social do espaço. Souza (2013) e Mota (2018) apresentam um olhar mais atento às questões práticas acerca do planejamento e gestão das cidades, Gottdiener (2016), por outro lado, apresenta uma leitura conceitualmente mais ampla a respeito da relação espaço/sociedade.

Diferentemente do termo “aglomerados subnormais”, que apresenta maior ênfase metodológica às formas, o termo “ocupação irregular” carrega um significado simbolicamente mais amplo, com maior ênfase no **conteúdo** humano da problemática. De acordo com o dicionário (Oxford Languages, 2020), o termo “ocupação” se refere ao “ato de apoderar-se de algo”, ou seja, denota “posse”, que é essencialmente uma condição social privada. Portanto, a posse é um aspecto fundamental para o debate da regularização fundiária no Brasil, sendo a insegurança jurídica um grande desafio, como demonstrado anteriormente. Essa questão envolve a relação tensa entre posse/propriedade, uma vez que a segurança jurídica pressupõe a sansão do Estado à propriedade, conferindo legitimidade à posse.

Na Lei 13.465/2017 (REURB), a definição acerca do parcelamento urbano irregular é caracterizada pelo conceito de “núcleos urbanos informais”, que apresenta um caráter essencialmente normativo. O art. 11 da lei aponta as definições acerca dos termos núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado.

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);

A partir das considerações acerca dos termos e conceitos, pode-se afirmar que, independentemente do foco metodológico, a regularização fundiária urbana para fins constitucionais é um dos pilares do planejamento para lidar com tal problemática, sendo fundamental compreender as demandas atuais e os desafios que elas imprimem nos municípios brasileiros. A noção de arranjos territoriais irregulares busca, complementarmente às definições da REURB (núcleos urbanos informais), expressar a diversidade que existe na apropriação do solo, a qual é múltipla em termos de atores, forma e conteúdo, seja na esfera social (REURB-S), como específica (REURB-E). No universo de núcleos urbanos informais considerados de interesse social ou específico, há uma infinidade de arranjos possíveis a partir das particularidades socioeconômicas e ambientais dos municípios, portanto, a noção de arranjos territoriais irregulares busca expressar essa diversidade. A própria constatação de que existe um espectro socioespacial de arranjos territoriais enquadrados como de “interesse social”, bem como há de arranjos territoriais enquadrados como de “interesse específico” representa claramente essa diversidade.

### **3.3. OS SISTEMAS DE INSEGURANÇA JURÍDICO-TERRITORIAIS: A INTERMEDIÇÃO DAS NORMAS NO SISTEMA DE OBJETO E AÇÕES**

A noção incipiente e embrionária de sistemas de insegurança jurídico-territoriais busca captar a manifestação do processo de totalização tendo como foco o poder normativo do Estado em suas várias esferas (municipal, estadual e federal) e componentes (executivo, legislativo e o judiciário). Além do papel central do Município enquanto instituição, o Estado e o próprio espaço urbano produzido, enquanto dimensão fundamental da totalidade, têm papel ativo na (re)produção dos arranjos irregulares. Neste sentido, parte da concepção teórico-metodológica dos Sistemas de Insegurança Jurídico-Territoriais foi desenvolvida com base em conjecturas acerca do conceito de totalidade, apresentado por Milton Santos (2004).

O todo somente pode ser conhecido através do conhecimento de suas partes e as partes somente podem ser conhecidas através do conhecimento do todo. Essas duas verdades são, porém, parciais. Para alcançar a verdade total, é necessário

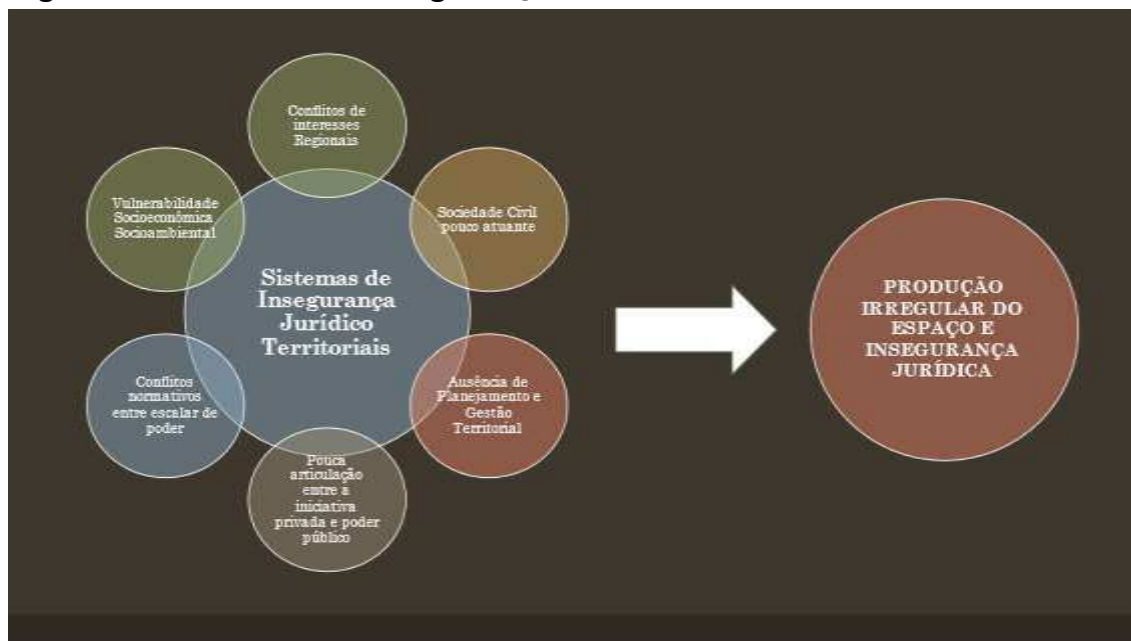
reconhecer o movimento conjunto do todo e das partes através do processo de totalização. (SANTOS, 2004, p. 120)

A trama de relações socioterritoriais hierárquicas conduz a produção do espaço de forma diversa e, ao mesmo tempo, desigual, formando a dimensão sociopolítica do processo de totalização, compreendido por Milton Santos (2004, p. 118) como o movimento da totalidade se desfazendo e refazendo continuamente, a imbricação entre passado, presente e futuro.

A tensão entre diferentes atores com capacidade normativas e de intervenção sobre o território e, em especial com a prática de parcelar a terra, transformá-la em recorte geométrico medido em área ao qual se atribui valor de troca, além do evidente valor de uso, é um pacote com a capacidade de se manifestar em diferentes realidades geográficas. Das disputas pela apropriação do solo urbano como valor de uso, no caso da moradia/habitação e das disputas impostas pela extração do valor de troca, em que cada lote, valorizado por diferentes processos e pela fração do trabalho social que a ele adere, se transforma em mercadoria e é negociado em loteamentos e outras operações de parcelamento destinadas a obter o maior lucro possível.

Em meio a esta trama de relações, a produção do espaço é afetada pelos conflitos normativos, tendendo à produção de irregularidades e assimetrias, seja do ponto de vista normativo, com a sobreposição de diplomas legais e insegurança jurídica, seja do ponto de vista socioambiental, com o avanço desordenado da ocupação do solo e suas contradições sociais (favelização, gentrificação, segregação socioespacial, dentre outros aspectos). Cabe ressaltar que os conflitos de ordem normativa se aprofundam com a sobreposição de diferentes escalas de poder (federal, estadual e municipal), pois as atribuições constitucionais acerca da gestão territorial municipal, bem como o princípio da concorrência entre os poderes são elementos fundamentais a serem observados na concepção da política urbana local (figura 5).

**Figura 5 – Sistemas de Insegurança Jurídico Territoriais**



Organização: Eduardo Molina.

Nesse sentido, as particularidades socioespaciais suscitam desafios e demandas específicas de parcelamento do solo para fins urbanos ao longo tempo, com características fundamentalmente locais em termos de atores e arranjos territoriais. A insegurança jurídica é um aspecto importante nesse contexto, pois a relação hierárquica desigual entre atores também se materializa sob a perspectiva jurídica e social, gerando assimetrias na construção e aplicação do sistema normativo local.

Acerca do conceito de segurança jurídica, Trindade (2021, disponível em: <https://valorinveste.globo.com/blogs/marcelo-trindade/coluna/a-tal-da-inseguranca-juridica.ghml>, acesso em 05/11/2021), demonstra que:

Segurança jurídica é a certeza quanto ao resultado que uma norma, legal ou contratual, vai produzir no futuro, quando for aplicada às situações para as quais foi desenhada. A segurança jurídica é importante porque protege as expectativas legítimas que as pessoas precisam formar para poderem planejar suas ações. Quanto menor for a incerteza, mais eficiente será a atuação dos agentes econômicos e maior será a confiança da sociedade nas instituições.

[...]

Há, contudo, outra causa relevante para a insegurança jurídica. Trata-se da má qualidade das normas. Textos confusos, muitas vezes inconstitucionais, e legisladores e reguladores que raramente se preocupam com os impactos futuros das normas

que aprovam, estão na raiz de muitos litígios. Nem o legislativo, nem o executivo têm incentivos para se preocupar com o assunto. O que interessa são os efeitos imediatos, pois a conta dos erros será paga no futuro, por outros governos e legislaturas.

A excessiva litigiosidade é outro fator que agrava a insegurança jurídica.

Segundo a perspectiva do autor, a (in)segurança jurídica está diretamente atrelada à confiança da sociedade nas instituições, uma vez que o sistema normativo deveria, em tese, proteger os interesses sociais. Outro aspecto importante apontado pelo autor diz respeito à insegurança jurídica oriunda da má qualidade das normas e da litigiosidade do sistema jurídico.

Ainda sobre o conceito de segurança jurídica, Freitas (et al 2015, p.7) aponta que:

A segurança jurídica é, hoje, um dos pilares sobre os quais se fundamenta o Estado de direito. Ele reserva para a segurança jurídica a posição de regra fundamental, associando a noções de paz, ordem e certeza jurídica, argumentando que sem segurança não é possível ter nenhum desses. É o que se infere dos diversos manuais de direito, que ensinam a segurança jurídica como algo natural e basilar na organização em sociedade. A construção do conceito de segurança jurídica como algo natural vem, justamente, como herança do jusnaturalismo, que justificava a promoção de segurança através da feitura de leis. O princípio da segurança jurídica vem, nesses termos, unir esses dois componentes: segurança e lei.

De acordo com Leite (2018), em razão da democracia participativa dos Estados constitucionais, o sistema normativo moderno é um arcabouço resultante de interesses e coalizões que se estabelecem no sistema normativo.

Nos Estados Constitucionais, principalmente em razão da organização em democracias representativas, o produto legislativo é resultante de diversos interesses heterogêneos e da necessidade de formar-se as coalizões que permitem e garantem a governabilidade.

O sistema jurídico, portanto, não é mais considerado como ordenamento, mas sim, como o produto do consenso possível, o que faz com que este, seja repleto de antinomias e incoerências entre as leis e as demais fontes do Direito. (LEITE, 2018)

As situações de insegurança conforme a escala espacial das normas podem se revelar mais ou menos graves conforme a vulnerabilidade dos atores envolvidos. Os prejuízos não se distribuem homoganeamente pelos diversos segmentos de classe social. Portanto, o sistema normativo também pode ser fonte de desigualdades.

O Direito é mesmo vítima do seu próprio sucesso e desenvolvimento. Porque fora concebido como sede própria da segurança, o Direito é instado a reger sempre mais e em maior dimensão as condutas e os relacionamentos humanos, é colocado ao serviço das reivindicações individuais coletivas e, essa subjetivação é fonte de insegurança porque os interesses particulares são contraditórios, o que implica na necessidade de multiplicar a edição de regras de direito, que vão perdendo seu caráter de generalidade, tornando-se cada vez mais específicas, e, com isso, aumentando os riscos de colisão. (LEITE, 2018)

No contexto da produção irregular do espaço, os conflitos normativos podem gerar situações diversas de insegurança jurídica, com a distribuição desigual dos ônus e bônus devido à trama de relações socioterritoriais hierárquicas que se estabelece nas cidades, uma vez que os atores e coalizões buscam atender interesses específicos. Segundo Leite (2018), esse é um movimento comum do sistema normativo constitucional, sendo função do Estado mitigar as contradições resultantes desta relação, no entanto, a realidade do sistema normativo brasileiro aponta para um grande distanciamento da realidade social.

Ex positivis, a concepção típica do Estado de Direito ou Estado Liberal de previsibilidade baseada apenas em um procedimento formal é claramente anacrônica. E, dentro do panorama do direito dúctil, é totalmente compreensível que um grupo organizado da sociedade consiga aprovar uma lei que privilegie seus interesses e que atos jurídicos sejam praticados sob o comando dessa norma apenas para, depois, verificar-se a inconstitucionalidade da lei pelo Judiciário, que tem a função de guardião da Constituição e sempre analisará a lesão ou ameaça a direito, vide os artigos 102 e 5º, inciso XXXV da CF/1988.

[...]

Não se defende a noção de que aqueles que invocam a segurança jurídica como argumento para a manutenção de situações contrárias à Constituição não compreendem a mudança paradigmático ocorrido num Estado Constitucional, mas apenas que essa é uma escolha ideológica incompatível

com os valores constitucionais e com o projeto de sociedade inscrito na Constituição Federal Brasileira de 1988.

Segundo vários doutrinadores apontaram a insegurança jurídica já considerada como o "mal do século XXI".

Pois o desrespeito ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito (não existe mais direito adquirido contra a Constituição Federal), embora seja esta mesma quem o garanta), mudanças bruscas na jurisprudência já consolidada, inovações legislativas sem o devido planejamento e polêmicas bizantinas que não levam em conta as consequências práticas da discussão erudita.

E, tudo isso, ainda somados aos trezentos mil atos normativos em vigor no país, a maioria de difícil compreensão, leva a um sistema jurídico hermético e distante da realidade social. E, infelizmente quem paga a conta é mesmo a sociedade. (In: CAPEZ; CAPEZ, 2010). (LEITE, 2018)

Essa assimetria pode ser verificada nos municípios sob diversas formas, como exemplo, na questão da regularização fundiária urbana, na qual os interesses específicos para regulamentação normativa se sobrepõem, por vezes, aos interesses sociais, podendo gerar assimetrias tanto na regulamentação municipal das normas, quanto na aplicação propriamente da lei.

Neste sentido, buscou-se aliar a compreensão jurídica da insegurança com a teoria geográfica, tomando como base Milton Santos (2004) e sua formulação acerca do espaço geográfico como sistemas de objetos indissociável de um sistema de ações que, em suas particularidades ensejam modos de conflitos também particulares, dialogando de forma próxima com as elaborações teóricas mais gerais da economia política da urbanização. Reflete-se aqui a relação entre o geral – tensões e contradições do modo de produção e da urbanização capitalista / produção do espaço com o particular – manifestações concretas dessas tensões mediadas pelas particularidades espaciais do lugar/região.

Enfocando os padrões espaciais como produtos de forças profundas que residem em modos de organização social, podemos abandonar todas as teorias obsoletas que reificam as próprias características físicas do espaço, mas que ignoram de maneira instrumental e hierárquica pela qual todos os espaços de assentamento são integrados através de ações de forças sistêmicas (GOTTDIENER, 2016, pag.17)

Partindo dessa reflexão, os sistemas de insegurança jurídico-territoriais podem ser compreendidos como ambientes hostis ao planejamento urbano, onde a trama conflituosa de relações socioterritoriais estimula a produção irregular do espaço urbano e a insegurança jurídica sob diferentes perspectivas.

Tais sistemas se materializam no dia-dia de muitos municípios, que sucumbem às tensões político-institucionais (internas e externas) e perdem drasticamente a capacidade de planejar e gerir o território.

A figura 6 a seguir busca ilustrar a engrenagem da produção irregular do espaço e seu funcionamento a partir do conjunto indissociável de sistemas de ações, objetos e normas.

**Figura 6 – Sistema de Objetos, Ações e Normas**



Organização: Eduardo Molina.

Portanto, compreende-se que quanto maior o descompasso entre os sistemas de objetos, ações e normas, maior será o estímulo à produção irregular do espaço e a insegurança jurídica, por outro lado, quanto

maior a coesão interna desses sistemas, menor será o estímulo à produção de irregularidades e insegurança jurídica.

A noção de sistemas de insegurança jurídico territoriais se reflete na busca pela caracterização deste conjunto, buscando unir a teoria geográfica acerca dos sistemas de objetos e ações (SANTOS, 2004) à questão jurídico-normativa, a fim de propor uma perspectiva territorial da (in)segurança jurídica em meio ao processo de totalização. Tais sistemas tem como centro de força a transformação do solo rural em solo urbano, uma vez que a realocação do valor de uso em valor de troca retroalimenta a produção do espaço urbano, seja ela regular ou irregular.

Um aspecto central acerca da produção irregular do espaço e da insegurança jurídica no contexto municipal é a capacidade administrativa-organizacional do poder público em estruturar seu sistema normativo e agir sobre o território.

Do ponto de vista prático, podemos citar alguns aspectos importantes para mitigação da insegurança jurídica e da aplicação assimétrica das normas, como a conexão efetiva entre as leis que estruturam a política urbana municipal. A referida conexão deve ocorrer entre a legislação urbanística básica do município, composta tradicionalmente pelas leis do Plano Diretor, Perímetro Urbano, Parcelamento do Solo, Uso e Ocupação do Solo e Sistema Viário, também deve-se observar a conexão entre os planos setoriais.

Alterações desarticuladas e litigiosas entre normas e planos setoriais, causadas normalmente por pressão de interesses específicos e coalizões, é um fator importante para compreender os sistemas de insegurança jurídico-territoriais, pois refletem a trama de interesses socioterritoriais e suas consequências na formulação da política urbana.

O Plano Diretor e seus apêndices são excelentes exemplos de mecanismos positivos nesta relação, enquanto a falta de transparência, comunicação institucional e planejamento de modo geral são excelentes exemplos negativos. Entendemos que o momento mais adequado para compreensão da sistemática da insegurança jurídico-territorial se dá na elaboração/revisão dos Planos Diretores, uma vez que esses processos

costumam elucidar os principais interesses internos e externos que regem a produção do espaço urbano local.

Partindo de tais reflexões, podemos afirmar que os sistemas de insegurança jurídico-territoriais são multi-escalares e se fazem presente sob diferentes contextos e arranjos nos municípios brasileiros.

#### **4. ESTUDOS DE CASO – ENTRE NORMAS, ARRANJOS E SISTEMAS**

A discussão acerca da diversidade dos arranjos irregulares ganha força a partir das particularidades geográficas e socioeconômicas regionais e municipais, uma vez que cada realidade apresenta uma organização socioespacial específica.

Mesmo apresentando particularidades territoriais e socioeconômicas absolutamente distintas, os municípios compartilham um desafio comum: a crescente irregularidade fundiária acompanhada de graves conflitos institucionais. Todavia, qual a diferença entre eles? Quais são os tipos de arranjos irregulares predominantes? Qual a intensidade da interação entre os atores, normas e elementos de cada sistema? Qual o grau de vulnerabilidade social envolvido? Qual a escala de abrangência de atores? Todas são perguntas pertinentes e necessárias para a construção teórica e empírica do que se entende por Sistemas de Insegurança Jurídico-Territoriais, bem como para embasar a análise de cada contexto.

Os municípios foram escolhidos por apresentarem sistemas distintos de produção do espaço, um predominantemente formado por interesses específicos do mercado imobiliário e do setor primário (caso de Araguari/MG), e outro formado por múltiplos atores poderosos ligados à atividade portuária/industrial, bem como por agentes sociais guiados pela enorme demanda por habitação de interesse social (Paranaguá/PR). Cada realidade apresenta uma multiplicidade de arranjos irregulares, tanto de interesse específico, quanto social.

#### **4.1 O SISTEMA DE INSEGURANÇA JURÍDICO-TERRITORIAL EM ARAGUARI/MG**

Devido às particularidades socioterritoriais e ao grande potencial socioeconômico, especialmente turístico e imobiliário, o município de Araguari, localizado no triângulo mineiro, apresenta grande demanda de parcelamento do solo para fins de “chacreamento”. As áreas onde se desenvolveram as chácaras constituem os principais arranjos irregulares analisados nesse estudo de caso.

Para realizar as análises relativas a Araguari/MG caracterizaremos a trama das relações socioterritoriais, os arranjos e os conflitos normativos que produzem as várias manifestações de insegurança jurídico territorial no município. A questão geral que norteia as descrições de cada tópico é a seguinte:

- ✓ As forças em disputa e o benefício da irregularidade fundiária representam ações decorrentes da questão normativa ou a ausência dela é que distribui tais benefícios/prejuízos de forma desigual?

##### **4.1.1 A trama das relações socioterritoriais em Araguari/MG**

Historicamente, a ocupação da região data do início do século XVIII, ligada ao ciclo de exploração mineral, a partir do qual se estabeleceram os primeiros assentamentos urbanos.

Com a crise do ciclo aurífero no final do século XVIII, a pecuária de corte ganhou destaque a partir do século XIX, absorvendo muitos colonos e migrantes, que compõem a organização socioespacial do período. Com a chegada da ferrovia no final do século XIX, Araguari (então denominada Brejo Alegre), passou a exercer função estratégica no abastecimento de produtos primários no mercado doméstico mineiro, goiano e, principalmente Paulista, fundando as bases capitalistas da produção do espaço urbano e rural ao longo do século XX.

Dentre as transformações regionais e locais da virada do século, como a instalação da luz elétrica e telefonia, certamente a inserção da ferrovia se destaca como transformadora da paisagem. A chegada dos trilhos da Companhia Mogiana de Estradas de Ferro, entre 1888 e 1897,

acelerou o tempo dos deslocamentos e transportes e intensificou a integração entre as duas regiões antes polarizadas por Uberaba e Araxá. A Cia. Mogiana, criada em 1872 por fazendeiros de Campinas-SP, tinha como plano inicial estender-se até a região cafeeicultora de Ribeirão Preto e as margens do rio Grande. Entretanto, conjunturas econômicas favoráveis estimularam a transposição do rio em direção ao Triângulo Mineiro. Em 1887 a direção da empresa assinou um contrato com o governo de Minas Gerais para estender um ramal em direção a Uberaba. Portanto, a expansão ferroviária pelo Triângulo Mineiro não resultou de determinações internas, mas das transformações econômicas e sociais que ocorriam em São Paulo. [...]

Se até o final da década de 1880 a região mantinha ligações comerciais igualmente importantes tanto com o centro de Minas Gerais quanto com São Paulo, sendo esse duplo vínculo uma das vantagens usufruídas por Uberaba, com a instalação da ferrovia, a região assumiu definitivamente a condição de periferia ligada a São Paulo, fornecedora de produtos primários. (OLIVEIRA, 2014, p.687)

Portanto, historicamente, pode-se afirmar que a produção do espaço urbano de Araguari no século XX está diretamente atrelada à expansão da malha ferroviária e do papel estratégico no suprimento da demanda do setor primário paulista.

Na segunda metade do século XX, com a implantação das primeiras barragens para geração de energia hidrelétrica na década de 1970, outros atores passam a compor o sistema territorial local.

O município de Araguari, localizado na região do triângulo mineiro em Minas Gerais, destaca-se por um extenso território com 2.729,50 km<sup>2</sup> (IBGE, 2019) e por paisagens marcantes, que permeiam os biomas de mata atlântica e cerrado, formas transitórias entre o planalto tabular no qual se estabeleceu a cidade e os vales dissecados dos rios Paranaíba do Sul e Araguari.

Tais características geográficas conferem a Araguari papel estratégico na conjuntura geoeconômica regional, tanto na estruturação logística rodoviária, hidroviária e ferroviária, quanto pela centralidade agroindustrial e hidroelétrica, devido às características produtivas locais e ao potencial hidrogeológico das bacias dos rios Paranaíba do Sul e Araguari.

Araguari é uma cidade privilegiada, um importante município do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, que possui uma área de 2.729 Km<sup>2</sup>, sendo 97 km de área urbana e 2.632 km de área rural. Ocupa a 18ª maior economia do estado de Minas Gerais, com população de 116.871 mil habitantes, e está posicionada em local estratégico no eixo São Paulo–Brasília, interligada a todo o território nacional por meio de rodovias duplicadas e ferrovias.

É um importante centro de carregamento e escoamento para a exportação da Região Centro-Sul do Brasil através do acesso aos principais portos do país, como Santos, Rio de Janeiro, Vitória e Salvador, por meio da FCA – Ferrovia Centro Atlântico S.A., que inaugurou no município uma das maiores unidades de transbordo da América Latina, além da possibilidade do sistema hidroviário – com o rio Paranaíba, que corta o município e é utilizado para o escoamento da produção através do porto de Santa Vitória, localizado a 246 km de Araguari.

Araguari tem um traçado urbanístico privilegiado, com ruas e avenidas largas e bem pavimentadas, praças localizadas em pontos estratégicos por toda a cidade, destacando-se no município o Bosque John Kennedy, uma das maiores reservas florestais urbanas do Brasil, sendo um dos pontos turísticos de visita obrigatória. (ARAGUARI, 2017, disponível em: <https://www.araguari.mg.gov.br/noticias/araguari-129-anos-de-desenvolvimento>, acesso em 04/11/2021).

Atualmente, Araguari conta com quatro centrais hidrelétricas localizadas em áreas lindeiras ao limite municipal e, conseqüentemente, extensas áreas represadas ao longo do curso dos rios Paranaíba do Sul e Araguari, com destaque para as barragens das usinas Emborcação e Amador Aguiar I e II.

O Município conta com apenas uma Unidade de Conservação Ambiental legalmente instituída em seu território, o Parque Estadual do Pau Furado (PEPF)<sup>11</sup>, o qual está localizado em área lindeira ao perímetro urbano vigente.

Cabe ressaltar que, por se tratar de uma cidade do século XIX, o patrimônio histórico arquitetônico representa um aspecto valioso e polêmico quando se trata da produção do espaço urbano.

---

11 Instituído pelo Decreto s/n de 27 de janeiro de 2007, com área de 2.186,85 hectares. (PLANO DE MANEJO do PFPE, 2011)

A figura 7 demonstra a localização de Araguari, com destaque para os principais eixos rodoviários e ferroviários, às centrais hidrelétricas e às principais restrições ambientais do Município.



A presença das represas decorrentes da implantação das hidrelétricas aliada a importância dos fluxos regionais que atravessam o município favoreceu o desenvolvimento de novas demandas sobre o parcelamento do solo, especialmente a apropriação das margens das represas e rios com chácaras de lazer.

De modo resumido, o *chacreamento* consiste na produção e comercialização de lotes urbanos (com área inferior a um módulo rural<sup>12</sup>) em área rural, o que infringe a legislação federal de parcelamento do solo (Lei nº6.766/79). Neste ponto, a intenção é explorar a trama das ações e atores que, a nosso ver, a partir da apropriação de áreas dotadas de amenidades, promove parcelamentos irregulares e, portanto, arranjos irregulares.

A partir de análise de séries históricas de imagens de satélite por meio da ferramenta Google Earth Pro, pode-se verificar que a produção de tais arranjos passa a ser notável no território de Araguari a partir do final da década de 1980, expandindo-se de forma fragmentada e isolada (não como loteamentos) até 1990. A partir de 1990, verifica-se a produção dos primeiros loteamentos de chácaras no entorno das represas, com parcelamento urbano predominantemente de baixa densidade.

Entre os anos 2000 e 2010, período de grande expansão do mercado imobiliário/financeiro nacional, há um crescimento notável de loteamentos de chácaras no entorno das represas, com a expansão de chácaras com parcelamento tipicamente urbano (<1000m<sup>2</sup>). A partir de 2010, pode-se constatar a abertura de alguns loteamentos, todavia, num ritmo menor que o verificado no período anterior, sobretudo, devido à ação do Ministério Público de Minas Gerais (MP/MG) no sentido de coibir a abertura e comercialização de lotes clandestinos, que se intensificou a partir de 2014, quando foi celebrado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o MP/MG e a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), o qual impediu novas ligações de energia em parcelamentos irregulares,

---

12 Um módulo fiscal/rural equivale a 30 hectares (30;000m<sup>2</sup>) no município de Araguari

salvo nos casos em que o processo de regularização encontrava-se em andamento. Este movimento do MP/MG estabeleceu um obstáculo importante para o avanço da produção irregular do espaço, sobretudo na área rural.

A produção acelerada de tais arranjos entre as décadas de 1990 e 2010 suscitou enormes entraves legais e institucionais no município, promovidos pela relação conturbada entre atores. Essa relação conturbada é oriunda dos conflitos de interesses que permeiam a produção do espaço urbano.

Neste contexto, pode-se destacar a relação entre Prefeitura Municipal, MP/MG, agentes imobiliários, agentes sociais e instituições (federais, estaduais e municipais) diretamente atreladas à condução da produção do espaço, como a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG), o Instituto Estadual de Florestas (IEF), a Associação Comercial e Industrial de Araguari (ACIA), dentre outros.

Os atores exercem territorialidades e tensionam a política municipal em prol de interesses específicos, os quais deveriam ser, idealmente, balizados pela condução democrática dos conflitos, ancorada em critérios técnicos. A capacidade institucional executiva e legislativa de mediar, mitigar e antecipar os sinais da produção do espaço é um fator preponderante neste aspecto.

Apesar de Araguari apresentar índices socioeconômicos predominantemente positivos, impulsionados pelo setor agroexportador e energético, a interação entre os atores, normas e elementos (culturais e geográficos) revela uma organização socioespacial fortemente hierarquizada e pautada em interesses específicos. A produção irregular do solo se impôs ao poder público municipal durante um longo período, enquanto o mesmo foi incapaz de lidar com o avanço do parcelamento urbano em área rural e, conseqüentemente, corroborou com a disseminação dos arranjos irregulares.

A escala de abrangência de alguns dos atores em Araguari é predominantemente local/regional (ACIA<sup>13</sup>, CEMIG, CODEMIG), com exceção do Ministério Público Federal e outras instituições menos integradas à realidade municipal (IEF, EMATER-MG).

#### 4.1.2 Os arranjos irregulares e as normas em Araguari/MG

De acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Araguari (PLHIS, 2014)<sup>14</sup>, em 2014, a demanda habitacional totalizava 14.811 problemas, sendo 4.541 relacionados a situação de inadequação e 10.020 domicílios que necessitavam de reposição. A inadequação habitacional, refere-se as moradias que não possuem condições de habitabilidade adequada, o que não demanda a necessidade de construção de novas unidades habitacionais.

Ainda de com o PLHIS (2014, p. 26), *“a grande maioria dos problemas habitacionais de Araguari está relacionada à inadequação de domicílios urbanos, predominado a carência de infraestrutura, principalmente no quesito esgotamento sanitário”*. Cabe ressaltar que Araguari obteve investimentos expressivos em habitação por meio do Programa Minha Casa Minha Vida entre os anos de 2010 e 2017, com 6.416 unidades habitacionais construídas no período de acordo com informações do Portal Brasil<sup>15</sup>.

A particularidade dos arranjos se deve ao fato destes serem em geral caracterizados como “chácaras de lazer”. Mas, há outros situados na zona de amortecimento do parque do pau Furado e em áreas de preservação permanente das represas e rios que exploraremos mais adiante. Neste contexto, buscou-se identificar a situação atual do município em relação aos parcelamentos com características urbanas na área rural.

---

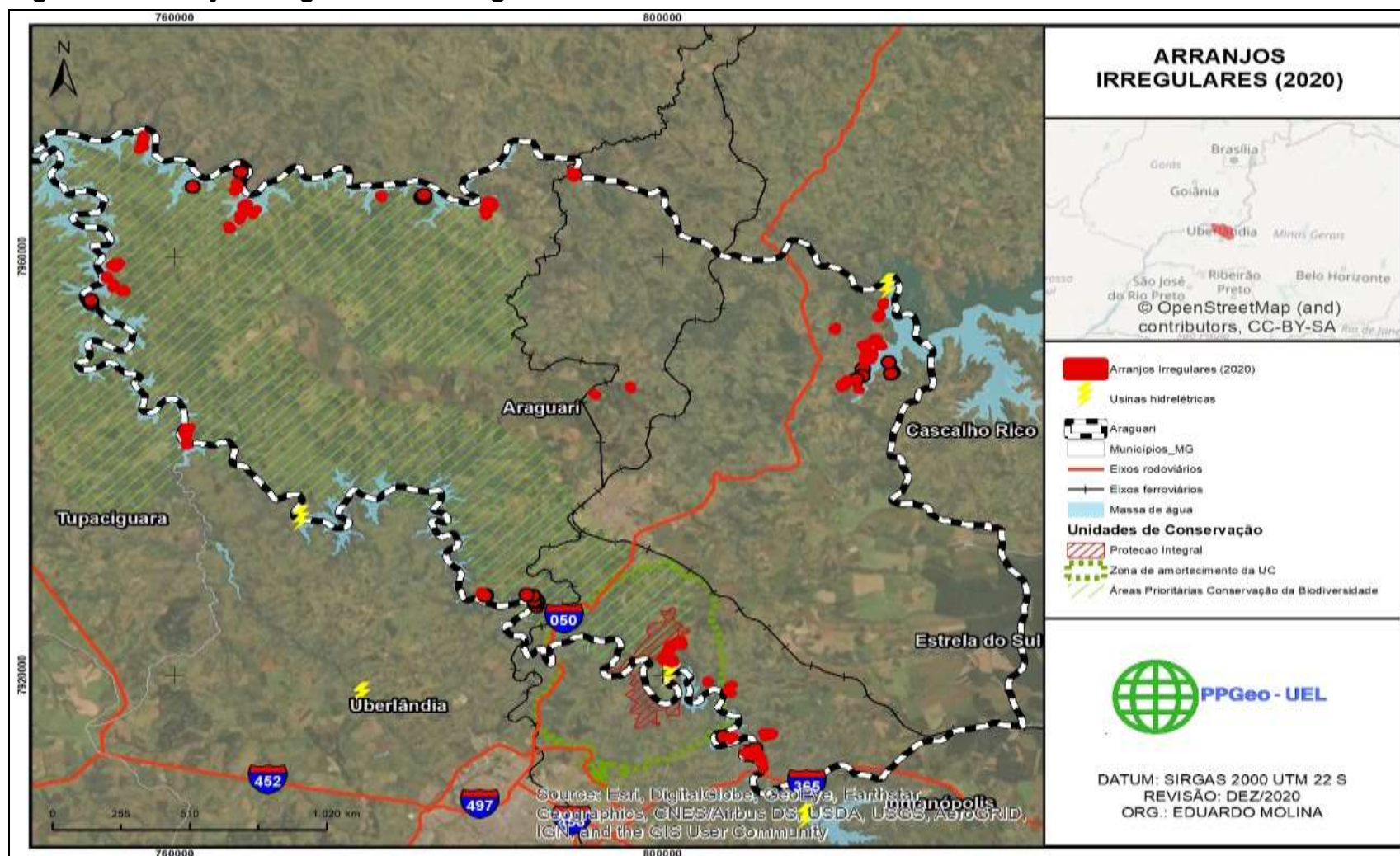
13 Associação Comercial e Industrial de Araguari.

14 O PLHIS de Araguari foi elaborado em 2014, porém não foi instituído enquanto Lei municipal até a data de referência desta pesquisa.

15 Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2015/marco/ficaremos-perto-de-solucionar-a-questao-da-habitacao-diz-dilma-sobre-mcmv>>, acesso em: 04/11/2021.

Os arranjos irregulares identificados em Araguari se distribuem ao longo do limite municipal, principalmente às margens dos rios Araguari e Paranaíba do Sul, com maior concentração no entorno das represas. A seguir, o mapa da figura 8 identifica os arranjos irregulares de Araguari em outubro de 2020

Figura 8 – Arranjos Irregulares em Araguari/MG.



Fonte: IBGE, 2019; Google Earth, 2020; Ministério da Infraestrutura, 2019; PDM, 2016; Instituto Pristino, 2016; Instituto Biodiversitas, 2005.

Ao longo do processo de revisão do Plano Diretor (2016-2017), foram realizados diversos trabalhos de campo na área rural do município junto à equipe da prefeitura, nos quais foram evidenciados problemas de natureza ambiental e fundiária. O que se observou na maioria dos casos foram loteamentos com características fundiárias urbanas (fora do perímetro urbano), com restrições ambientais (áreas de preservação permanente, zona de amortecimento, entre outros) e sem infraestrutura adequada. A ação fiscalizatória do MP/MG que já mencionamos, também evidenciou irregularidades ao identificar loteamentos embargados. Os trabalhos de campo realizados mostraram também que, a maioria dos arranjos irregulares identificados fora do perímetro urbano, especialmente os oriundos de chacreamento, não apresentaram situação de vulnerabilidade social, que se faz presente de forma mais enraizada em alguns bairros da área urbana (bairro Novo Horizonte, Alvorada, Gaivotas, Sewa, Vieno, Milenium, entre outros). Cabe destacar que a maior parte dos arranjos identificados no ano de 2020 foram implantados antes de 2016.

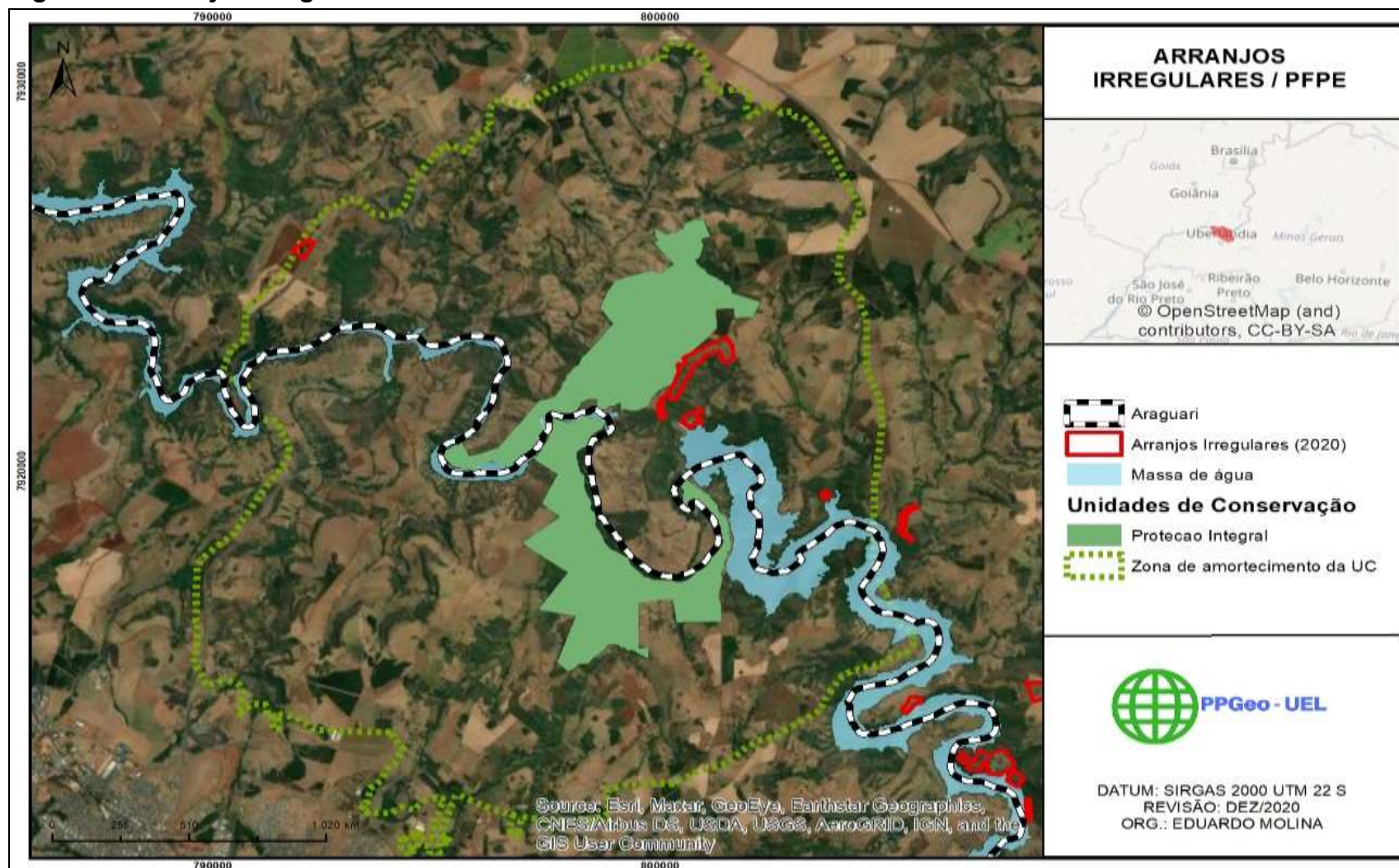
Araguari tem como restrições ambientais o Parque Estadual do Pau Furado (2186,85 hectares), sua zona de amortização (22.755,42 hectares no entorno do PEPF) e as Áreas de Preservação Permanente (APP) dos corpos hídricos, incluindo o entorno das represas e áreas com declividade superior a 45°, em conformidade com o Código Florestal brasileiro (Lei Federal 12.651/2012).

De acordo com a página oficial do PFPE na web<sup>16</sup>, o parque foi criado em 2007, por meio do Decreto Estadual s/n° de 27 de janeiro de 2007, sob administração do Instituto Estadual de Florestas (IEF). É uma unidade de conservação de proteção integral e abriga importantes remanescentes do bioma cerrado, com uma área total de 2.186,85 hectares abrangendo os municípios de Uberlândia e Araguari. A seguir, o mapa da figura 9 demonstra exemplos de arranjos irregulares lindeiros ao PFPE e consequentemente, inseridos na Zona de Amortecimento do parque.

---

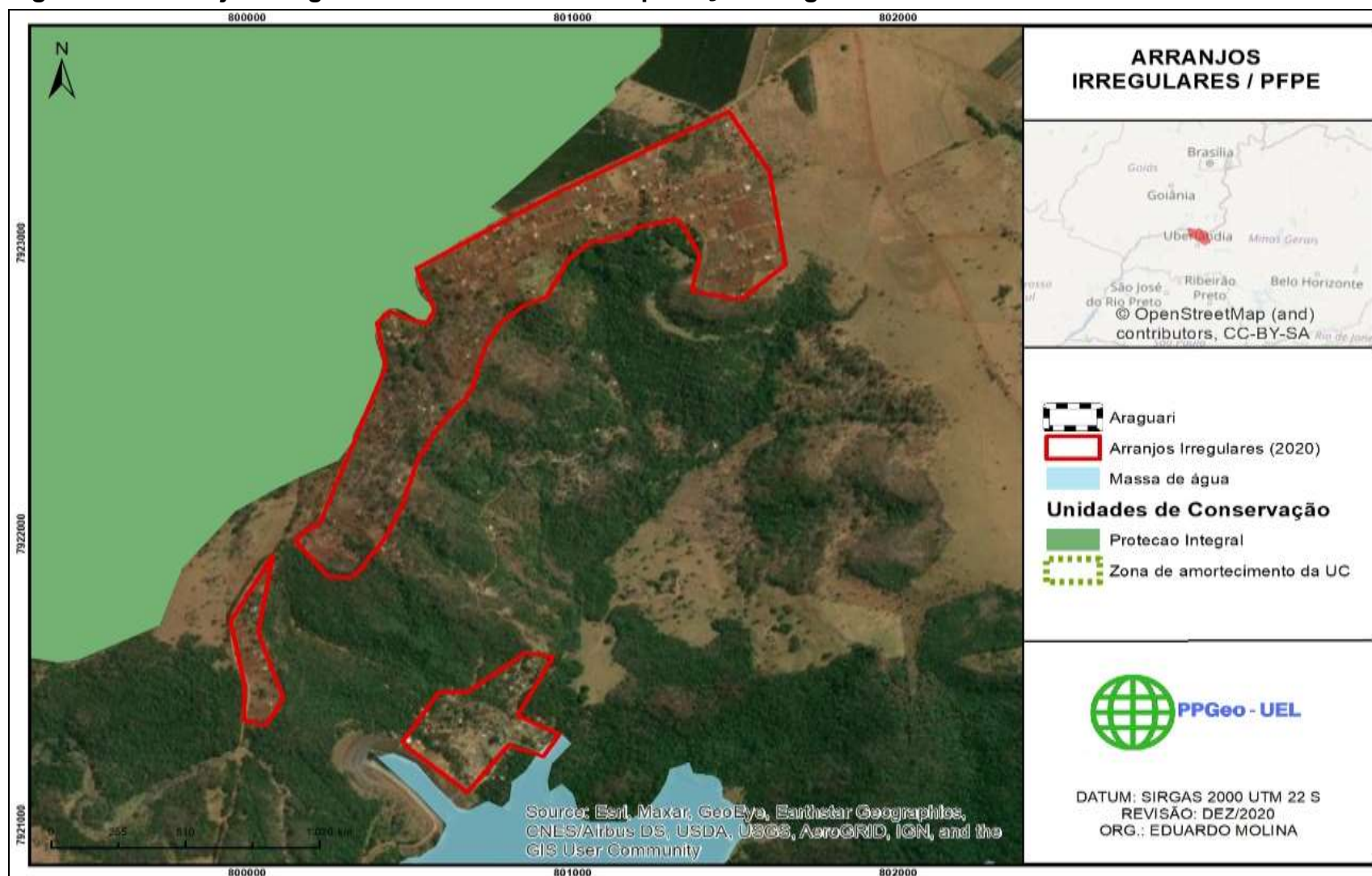
16 Disponível em <http://paufurado.blogspot.com/>, acesso em 04/11/2021.

Figura 9 – Arranjos irregulares na Zona de Amortecimento do PEPF.



Fonte: IBGE, 2019; Google Earth, 2020; Ministério da Infraestrutura, 2019; Plano de Manejo PFPE, 2007.

Figura 10 – Arranjos irregulares lindeiros à área de proteção integral do PEPF.

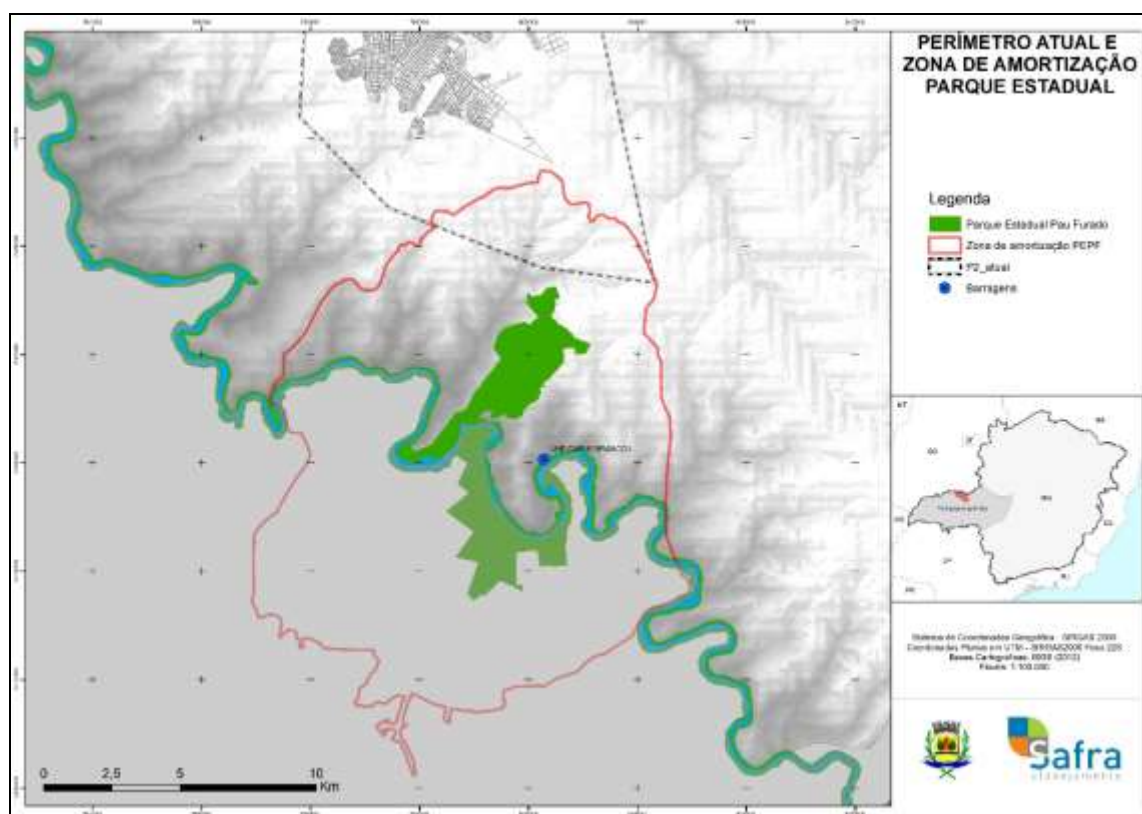


Fonte: IBGE, 2019; Google Earth, 2020; Ministério da Infraestrutura, 2019; Plano de Manejo PEPF, 2007.

Como pode ser verificado na figura 10, foram arranjos irregulares em meio à Zona de Amortecimento do PEPF, bem como em Áreas de Preservação Permanente (APP), o que configura conflitos legais tanto de nível estadual como federal.

Essa situação de conflito normativo estimulou a produção de arranjos irregulares na zona de amortização do parque ao longo do tempo, uma vez que o poder público municipal não adequou prontamente o perímetro urbano ao plano de manejo. O mapa da figura 11 demonstra o perímetro urbano vigente até 2020 e a sobreposição com a zona de amortecimento do PFPE.

**Figura 11 – Perímetro urbano vigente até 2020 e a Zona de Amortecimento do PFPE.**



Fonte: Prefeitura Municipal de Araguari, 2020; Safrá Planejamento e Gestão, 2017.

Como pode ser verificado no mapa acima, o perímetro urbano vigente até 2020 adentrava à zona de amortização do PFPE, o que gerava um conflito entre a lei municipal e o plano de manejo do parque. A partir da revisão do Plano Diretor, essa sobreposição foi corrigida, conforme pode ser verificado

no mapa macrozoneamento municipal e urbano que será apresentado no tópico seguinte.

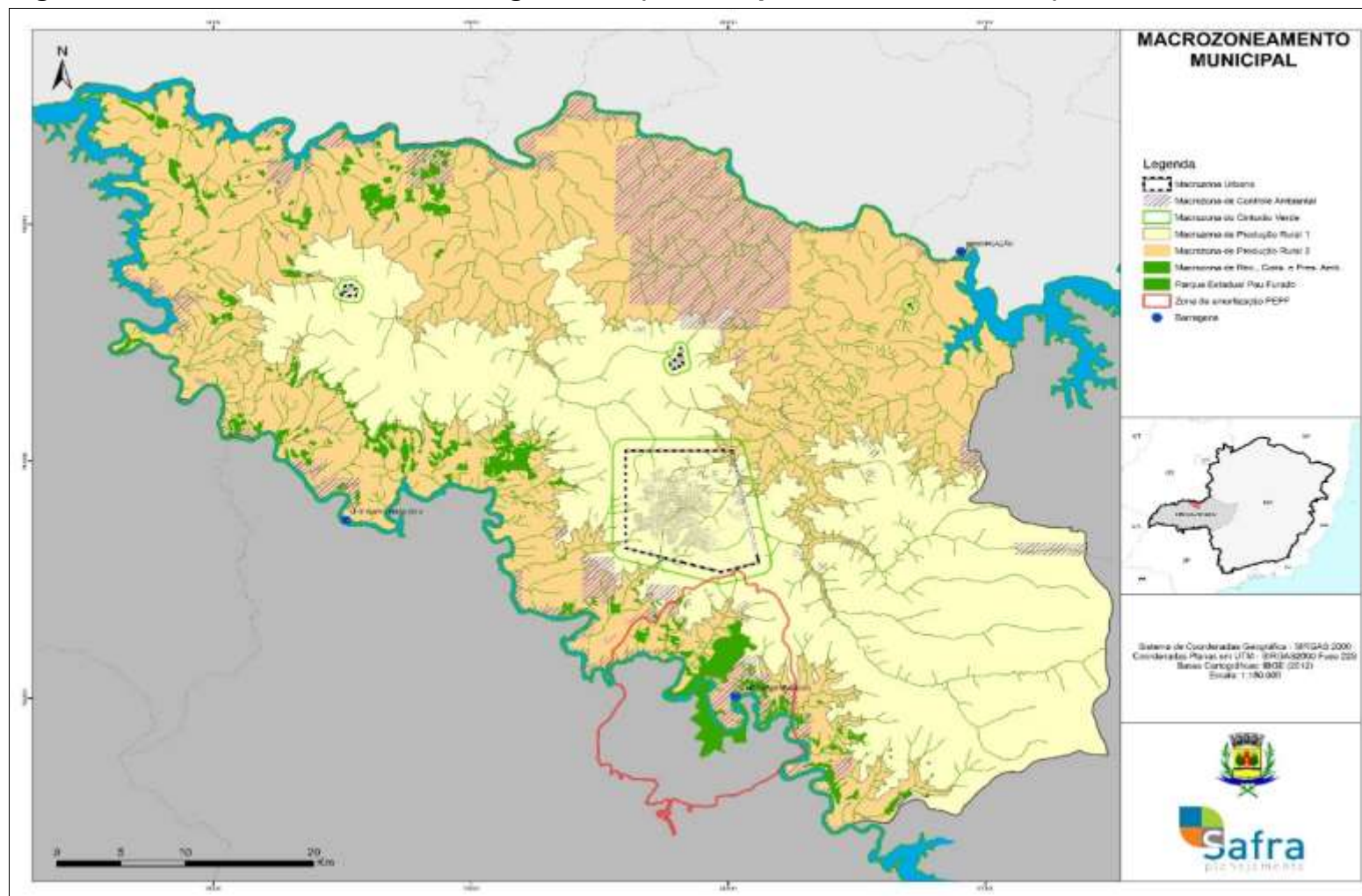
#### **4.1.3 Conflitos normativos e produção de insegurança jurídico-territorial: normas, ações e objetos**

Em relação à questão normativa e aos conflitos em torno de sua formulação, revisão e aplicação, destacamos neste tópico o processo de revisão do Plano Diretor que deu origem à lei complementar nº166 de 2020. Essa lei redefiniu o Plano Diretor do Município de Araguari/MG, em substituição às disposições da Lei Complementar nº 034, de 28 de dezembro de 2004, alterando-as e dando outras providências.

Ainda na perspectiva normativa, a revisão do Plano Diretor buscou solucionar conflitos entre a legislação municipal, estadual e federal, como por exemplo, a sobreposição do perímetro urbano da sede (Lei nº3770/2002) à zona de amortecimento do Parque Estadual do Pau Furado (PFPE). Algumas situações de irregularidade em relação à expansão urbana no entorno do Parque do Pau Furado foram explicitadas no tópico anterior relativo à caracterização dos arranjos irregulares. Destacamos o conflito entre o perímetro urbano de Araguari e a área de amortecimento do parque e também as áreas com parcelamentos no interior da zona de amortecimento e outros lindeiros a lamina d'água, ou seja, situados em Área de Preservação Permanente (APP) conforme demonstrado nos mapas das figuras 10 e 11.

Como uma das estratégias para lidar com os desdobramentos dos conflitos gerados no processo de produção do espaço em Araguari, foi elaborado um Zoneamento Ambiental Municipal. Um dos produtos cartográficos mais importantes da revisão do Plano de Diretor que integra a Lei Municipal n.º 166/2020, é o mapa que traz o Macrozoneamento Municipal de Araguari. O Macrozoneamento Ambiental do município é composto por cinco macrozonas, apresentando um conjunto de diretrizes gerais para uso e ocupação do município, tendo em vista as particularidades do território. O mapa da figura 12 nos mostra a distribuição das macrozonas.

Figura 12 – Macrozoneamento de Araguari/MG (Lei Complementar nº 166/2020)



Fonte: Prefeitura Municipal de Araguari, 2020; Safraplanejamento e Gestão, 2017.

Como dissemos no tópico 4.1.1 que versa sobre a trama das relações socioterritoriais, durante o processo de revisão do Plano Diretor (2016-2017), foram realizados diversos trabalhos de campo na área rural do município que evidenciaram problemas de natureza ambiental e fundiária: loteamentos situados fora do perímetro urbano, mas com características fundiárias urbanas; parcelamentos conflitando com normas e restrições ambientais, sobretudo APPs; loteamentos embargados e sem infraestrutura adequada.

Em decorrência das situações de irregularidade constatadas nos levantamentos de campo, a nova lei procurou disciplinar os parcelamentos com características fundiárias urbanas, porém situados em zona rural. No parágrafo único do Artigo n.º 53 da Lei 166/2020, o poder executivo de Araguari se posiciona de maneira clara acerca de projetos de parcelamento para fins urbanos em área rural, tendo em vista as especificidades previstas na lei e a limitação de expansão do perímetro urbano.

Art. 53. O Macrozoneamento Ambiental do Município de Araguari envolve as regiões do território municipal como um todo, tanto as áreas urbanas como as rurais, e é caracterizado pela prevalência do patrimônio ambiental, pelos núcleos de agrupamentos rurais em estruturação, pela divisão das bacias hidrográficas, pelo sistema viário rural e pelas atividades predominantemente ligadas à produção primária.

Parágrafo único. O Poder Executivo, baseando-se em leis federais, estaduais e municipais, não aprovará projetos de parcelamento para fins urbanos na área rural, salvo nas hipóteses de criação de zona de urbanização específica, mediante lei específica, para atividades de sítios de recreio, áreas de lazer e complexo turístico, bem como condomínios empresariais, os quais não são considerados expansão do perímetro urbano. (ARAGUARI, 2020)

O Art. 55 da Lei Complementar 166/2020 caracteriza o macrozoneamento ambiental municipal, a partir do qual o poder público municipal:

[..] poderá demarcar tais áreas definindo normas específicas, regulamentadas por ato do Poder Executivo, que regulem o uso e ocupação do solo, sem prejuízo daquelas estabelecidas por esta Lei Complementar, desde que possuam parecer positivo do Conselho do PDM (Araguari, 2020).

Ainda segundo o Artigo n.º 55, no Macrozoneamento Ambiental do Município, as macrozonas nas quais estão definidas diretrizes para ação do poder público municipal são as seguintes (Araguari, 2020):

- I – Macrozona de Recuperação, Conservação e Preservação Ambiental;
- II - Macrozona de Produção Rural 1 e 2;
- III – Macrozona de Controle Ambiental;
- IV – Macrozona do Cinturão Verde;
- V – Macrozonas Urbanas.

Os Artigos do n.º 56 ao n.º 59 da Lei Complementar 166/2020 são dedicados a caracterizar as macrozonas municipais a partir de suas características socioterritoriais. O trecho a seguir apresenta a descrição das macrozonas e suas diretrizes.

Art. 56. A Macrozona de Recuperação, Conservação e Preservação Ambiental compreende as áreas de preservação permanente ao longo dos cursos d'água e ao redor das nascentes do Município, em conformidade com o estabelecido no Código Florestal Brasileiro, e os remanescentes de mata nativa, como o Parque Estadual do Pau Furado, sendo essas áreas não parceláveis e não edificáveis.

§ 1º A intervenção nas áreas referidas no caput deste artigo restringe-se a correções nos sistemas de escoamento de águas pluviais, de infraestrutura de suporte às atividades de recreação e pesquisa, seguindo a legislação ambiental federal pertinente e a Resolução 369, de 29 de março de 2006, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, ou outro diploma que vier a substituí-la, tendo como diretrizes:

- I – garantir a máxima preservação dos ecossistemas naturais;
- II – estimular atividades econômicas estratégicas ecologicamente viáveis, em conformidade com planos de manejo específicos;
- III – estimular a formação de corredores de biodiversidade.

§ 2º As áreas de proteção ambiental serão regidas pela Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que institui o Código Florestal Brasileiro; Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, que trata da Política Nacional dos Recursos Hídricos e suas respectivas alterações; Lei Estadual nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999, que trata da Política Estadual de Recursos Hídricos; Lei Estadual nº 20.922, de 16 de outubro de 2013, que dispõe sobre a Política Florestal e de Proteção à Biodiversidade no Estado de Minas Gerais e demais legislações pertinentes, sempre em conformidade com disposto na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e eventuais diplomas que vierem a substituí-los.

Art. 57. A Macrozona de Produção Rural é destinada às atividades rurais, agropecuárias, agroindustriais e de turismo no espaço rural, sendo suas diretrizes:

- I – compatibilizar o uso e a ocupação agropecuária/agrossilvipastoril com a proteção ambiental;
- II – estimular atividades econômicas estratégicas e ecologicamente equilibradas;
- III – incentivar o desenvolvimento da agropecuária;
- IV – promover a cidadania e a qualidade de vida da população rural;
- V – melhorar a infraestrutura básica e social, de comunicação, mobilidade e saneamento na área rural, destacando o estabelecimento de mecanismos para o tratamento e a disposição final de resíduos sólidos e dos esgotos domiciliares;
- VI – estimular as culturas em cada microbacia segundo a identificação das potencialidades para cada solo, promovendo o ordenamento de uso e ocupação do solo rural;
- VII – priorizar o saneamento de efluentes em áreas habitacionais.

§ 1º A Macrozona a que se refere o caput deste artigo encontra-se subdividida em Macrozona de Produção Rural 1 e Macrozona de Produção Rural 2, sendo suas principais diferenças:

- I – Macrozona de Produção Rural 1 (MPR1): apresenta características topográficas e pedológicas de excelente aptidão agrícola; a altitude varia entre 785,00m (setecentos e oitenta e cinco metros) e 1.020,00m (mil e vinte metros), com declividade de 0% (plano) nas áreas mais altas, chegando a 8% (suave ondulado) nas áreas mais baixas; os tipos de solos predominantes são Latossolos Vermelhos Distróficos agregados a Latossolos Vermelho-Amarelos Distróficos, de alta fertilidade natural; em virtude de tais características, na MPR1 onde predominam propriedades médias e grandes, há a vocação para culturas temporárias e permanentes de alta produtividade (soja, milho, sorgo, café); há uso de tecnologias de irrigação e operações mecanizadas;
- II – Macrozona de Produção Rural 2 (MPR2): apresenta características pedológicas e topográficas de aptidão agrícola regular, que demanda cuidados específicos para o controle da erosão e uso de técnicas para conservação do solo; a MPR2 conta com declividades que variam de 8% (ondulado) a 45% (forte ondulado) e possui grande variabilidade pedológica, com presença de Argissolos, Latossolos, Nitossolos e Cambissolos em diversas associações, exigindo naturalmente maiores cuidados para correção, manejo e fertilização; em virtude de tais características, a MPR2 possui maior vocação para pecuária de corte e de leite, hortifrutigranjeiros intensivos, culturas temporárias e permanentes adaptadas, principalmente em fundos de vale, turismo rural, dentre outras possibilidades oriundas de sua paisagem; há predominância de pequenas e médias propriedades, com grande diversidade produtiva, uso

de técnicas de irrigação e necessidade de manejo correto do solo.

§ 2º As políticas ambientais e de incentivo ou proibição de atividades, definidas e praticadas pelos órgãos competentes respeitarão a subdivisão territorial adotada pelo Estado.

Art. 58. Na Macrozona de Controle Ambiental inserem-se as áreas que representam algum risco ambiental, nas quais o controle da qualidade ambiental permanente é necessário, tais como aterro sanitário, depósito de resíduos/entulhos, Unidades de Recebimento de Pequenos Volumes – URPVs, estações de tratamento de esgoto, emissários finais e dissipadores de energia de sistemas de drenagem e áreas adjacentes, cemitérios, atividades de extração mineral, tais como areia, cascalho, argila, pedras, quartzo, basalto, calcário e diamante industrial, titânio, barracões e avicultura, suinocultura, entre outras atividades.

Parágrafo único. A Macrozona de Controle Ambiental tem como diretrizes:

- I – estabelecer normas de controle ambiental;
- II – definir ações de recuperação imediata, em casos de conflitos ambientais;
- III – garantir qualificação da área para outra utilização após vida útil definida.

Art. 59. A Macrozona do Cinturão Verde compreende as áreas ao redor dos perímetros urbanos da Sede Municipal, dos Distritos de Amanhece, Piracaíba e Florestina, tendo como objetivo, amenizar os conflitos entre as atividades rurais e urbanas.

§ 1º Considera-se uma faixa de 1.000,00m (mil metros) de largura ao redor da Sede Municipal como Cinturão Verde de proteção da área urbanizada em relação ao cultivo de cana-de-açúcar, que ainda utiliza a queimada no processo da colheita, à instalação de barracões da atividade de avicultura de corte e em relação à implantação de atividades produtivas que utilizem defensivos agrícolas por vaporização, atividades produtivas, que podem comprometer a saúde, a qualidade de vida e o sossego da população da Sede.

§ 2º Ao redor dos Distritos de Amanhece, Piracaíba e Florestina, o Cinturão Verde a que se refere o caput deste artigo será numa faixa de 500,00m (quinhentos metros) de largura.

§ 3º A Macrozona do Cinturão Verde tem como diretrizes:

- I – garantir e salvaguardar a saúde e bem-estar da comunidade urbana;
- II – disciplinar o manejo das atividades rurais ali exploradas;
- III – inibir a construção e instalação de estruturas para atividades como compostagem de resíduos orgânicos, avicultura, suinocultura ou atividades produtivas que utilizem a queimada ou defensivos que possam gerar odores desagradáveis, comprometer a saúde, a qualidade de vida e o sossego da população urbana;

IV – incentivar às atividades agrossilvipastoris sustentáveis e agrícolas que cultivem produtos orgânicos.

§ 4º A criação de zonas de urbanização específica na transformação do solo rural em urbano, mediante lei específica para cada empreendimento, para atividades destinadas a sítios de recreio, chácaras e complexos de lazer e turismo, após aprovação, serão parte integrante do zoneamento municipal, denominadas “ZUE – nome do empreendimento”, e não serão consideradas expansão de perímetro urbano.

§ 5º As alterações de perímetro urbano não previstas no presente PDM deverão observar o disposto no art. 42-B da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto das Cidades. (ARAGUARI, 2020).

Deste trecho da lei do Plano Diretor, destaca-se a existência de um “cinturão verde” com raio de 1km no entorno dos perímetros urbanos, instituídos com objetivo de proteger a malha urbana da dispersão de produtos químicos utilizados na agricultura. Outro aspecto importante da legislação é descrito no parágrafo 4º do Artigo n.º 59, estabelecendo que a criação de zonas de urbanização específica deverá ocorrer por meio de legislação específica para cada empreendimento.

Em relação à área urbana, a figura a seguir demonstra o macrozoneamento urbano vigente em Araguari, o qual, segundo o Artigo n.º 61, consiste no detalhamento da Macrozona Urbana, com o intuito de proporcionar elementos e subsídios para a definição do Zoneamento Urbano propriamente dito, isto é, o zoneamento da mancha urbana continuamente edificada e áreas adjacentes, como parte integrante da Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo Urbano.

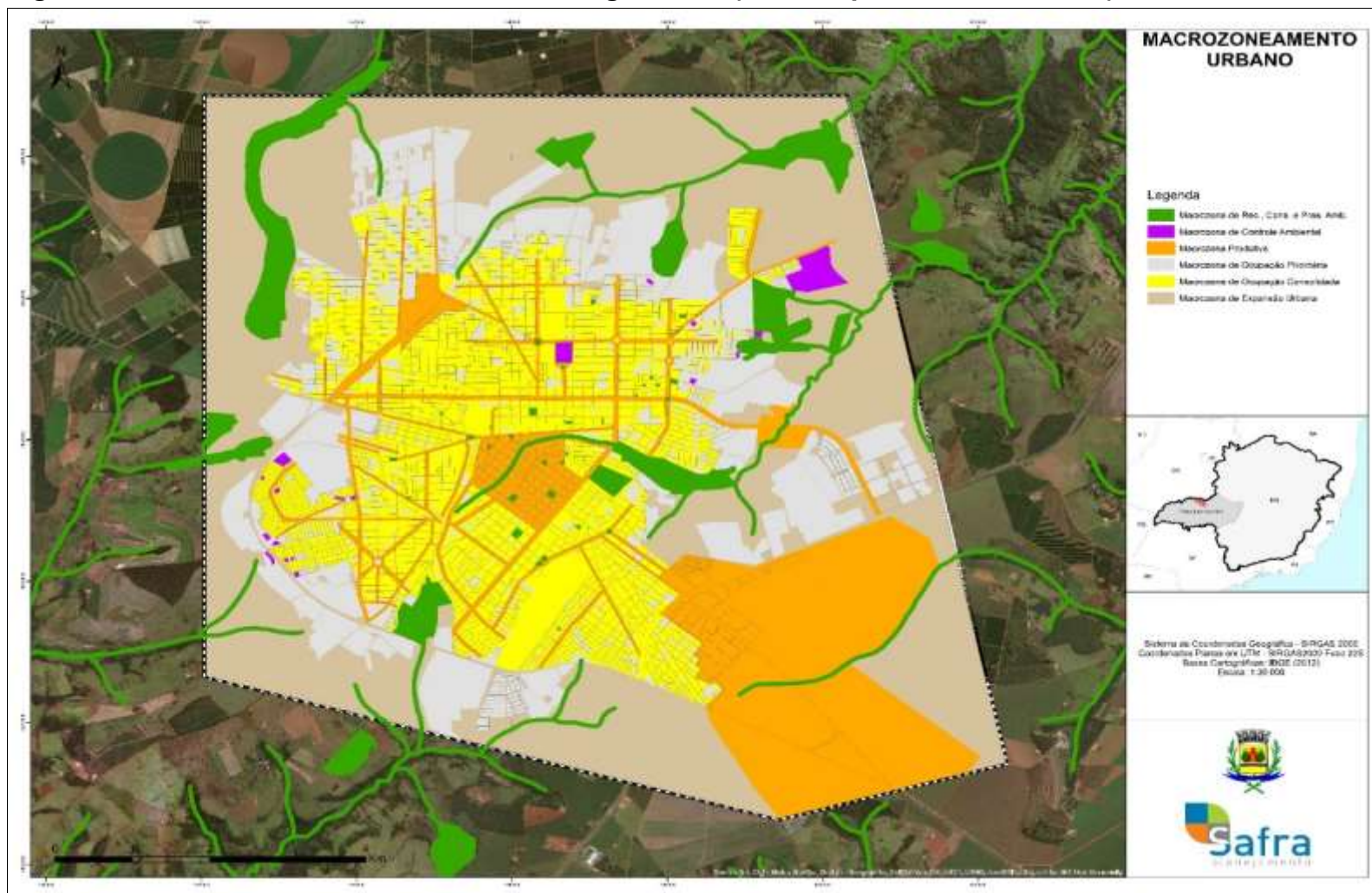
Segundo o mapa da figura 13, a área urbana de Araguari é atualmente composta por seis macrozonas, sendo:

- I. Macrozona de Recuperação, Conservação e Preservação Ambiental;
- II. Macrozona Produtiva;
- III. Macrozona de Ocupação Consolidada;
- IV. Macrozona de Ocupação Prioritária;
- V. Macrozona de Controle Ambiental;
- VI. Macrozona de Expansão Urbana.

A caracterização de cada uma das macrozonas que orientam o Zoneamento Urbano do município será apresentada na figura 13. Na distribuição apresentada no mapa destacamos a contiguidade da zona de

expansão prioritária em relação à mancha urbana consolidada, como uma materialização da intenção de disciplinar o processo de expansão físico-territorial de Araguari/MG.

**Figura 13 – Macrozoneamento Urbano de Araguari/MG (Lei Complementar 166/2020).**



Fonte: Prefeitura Municipal de Araguari, 2020; Safr Planejamento e Gestão, 2017.

O trecho a seguir (Art. 62 a 68), demonstra a caracterização e as diretrizes de cada macrozona urbana.

Art. 62. A Macrozona de Recuperação, Conservação e Preservação Ambiental compreende as áreas suscetíveis à erosão, as faixas de preservação permanente ao longo dos cursos d'água e ao redor das nascentes e as matas nativas inseridas dentro dos perímetros urbanos.

§ 1º As áreas a que se refere o caput deste artigo não são passíveis de parcelamento nem de edificação.

§ 2º A intervenção nas áreas a que se refere o caput deste artigo restringe-se a correções nos sistemas de escoamento de águas pluviais, de infraestrutura, de saneamento básico, de combate à erosão, implantação de equipamentos de suporte às atividades de recreação, seguindo a legislação ambiental federal pertinente e a Resolução 369, de 29 de março de 2006, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, tendo como diretrizes:

I - garantir a máxima preservação dos ecossistemas naturais urbanos;

II - promover a preservação, a manutenção permanente e revitalização da paisagem como meio de qualificar o ambiente urbano;

III - conservar o patrimônio ambiental aliado ao incremento do lazer;

IV - controlar a ocupação urbana, possibilitando atividades voltadas ao lazer e à recreação;

V - estimular a formação de corredores de biodiversidade dentro do perímetro urbano;

VI - desenvolver e implantar plano de adequação e gestão ambiental.

Art. 63. A Macrozona Produtiva caracteriza-se pela instalação de atividades de produção econômica, tais como comércio, serviços e indústria, de pequeno, médio e grande porte, localizando-se ao longo das principais vias e do centro urbano, bem como da área prevista para instalações industriais.

Parágrafo único. São diretrizes da Macrozona Produtiva:

I - controlar a ocupação por meio de coeficientes de aproveitamento e taxa de permeabilidade;

II - controlar o adensamento e a instalação de atividades geradoras de tráfego;

III - incentivar o uso semipúblico das propriedades e a interação entre espaços públicos e privados;

IV - melhorar a pavimentação e adequar o mobiliário urbano de forma a facilitar a acessibilidade às pessoas portadoras de necessidades especiais;

V - valorizar a área paisagística;

VI - controlar as atividades industriais, restringindo aquelas de grande impacto.

Art. 64. A Macrozona de Ocupação Consolidada compreende a área de ocupação já consolidada e constitui a maior parte da área residencial da sede urbana.

§ 1º Ficam permitidas na Macrozona a que se refere o caput deste artigo a ocupação residencial controlada e atividades produtivas voltadas ao lazer, à cultura e ao esporte que não perturbem o sossego da população.

§ 2º São diretrizes da Macrozona de Ocupação Consolidada:

I - controlar a ocupação por meio da taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e taxa de permeabilidade;

II - controlar o adensamento e da instalação de atividades geradoras de tráfego;

III - estimular e orientar a utilização de materiais que favorecem a permeabilidade do solo nas calçadas, faixas de rolamento e praças;

IV - melhorar a acessibilidade e mobilidade urbana.

Art. 65. A Macrozona de Ocupação Prioritária caracteriza-se por áreas não-utilizadas, subutilizadas e/ou não-parceladas, necessariamente situadas dentro do perímetro urbano, conhecidas por vazios urbanos, que configurem entrave ao desenvolvimento da cidade, caracterizando-se por especulação imobiliária, desperdício de infraestrutura urbana instalada, interrupção da malha viária prejudicial à circulação urbana, foco de vetores de doenças e falta de segurança.

§ 1º São diretrizes da Macrozona de Ocupação Prioritária:

I - ampliar oferta de lotes urbanos em áreas dotadas de infraestrutura para fins residenciais ou para atividades produtivas;

II - aplicar o instituto do parcelamento ou edificação compulsórios, definindo o coeficiente de aproveitamento mínimo e prazo para seu cumprimento, bem como o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - aplicar o direito de preempção em áreas já parceladas não ocupadas ou subutilizadas.

§ 2º Nas áreas pertencentes à Macrozona de Ocupação Prioritária, poderão incidir os instrumentos de ordenamento territorial, como o parcelamento compulsório e IPTU

progressivo no tempo, como forma de coagir os proprietários ao cumprimento a função social da propriedade.

§ 3º Lei específica definirá os prazos e condições para o parcelamento ou edificação compulsórios e para a incidência do IPTU progressivo no tempo.

§ 4º As áreas destinadas à Macrozona de Ocupação Prioritária deverão ser delimitadas em lei municipal específica.

Art. 66. A Macrozona de Controle Ambiental, destinada à preservação e ao controle da qualidade ambiental, compreende as áreas que apresentam risco ou potencial risco ao meio ambiente, tais como depósitos de entulho, cemitério, estações de tratamento de esgoto, emissários finais de sistemas de drenagem e de áreas adjacentes.

Parágrafo único. A Macrozona de Controle Ambiental tem como diretrizes:

- I - estabelecer normas de controle ambiental;
- II - garantir manutenção permanente e promover a revitalização e readequação ambiental e paisagística do local e do entorno;
- III - definir ações de recuperação imediata, em casos de conflitos ambientais;
- IV - garantir qualificação da área para outra utilização após vida útil definida.

Art. 67. A Macrozona de Expansão Urbana é composta por áreas caracterizadas como passíveis de urbanização futura, nos termos do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; são diretrizes da Macrozona de Expansão Urbana:

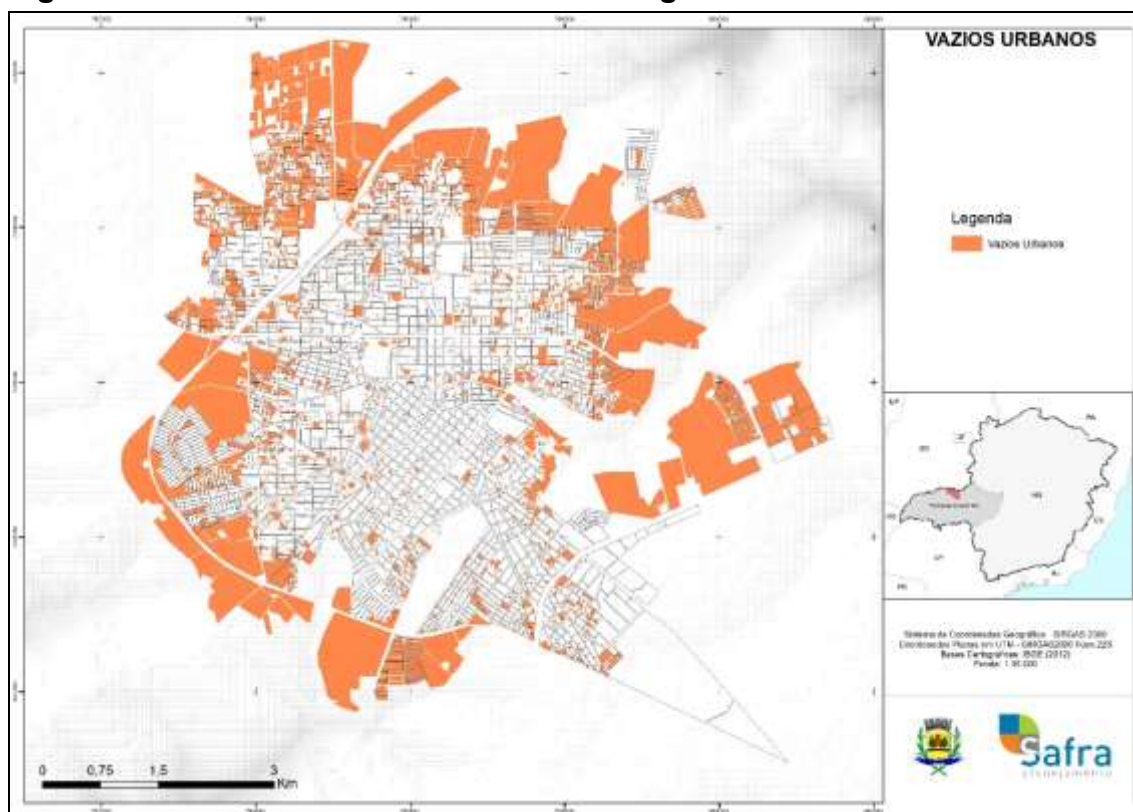
- I - garantir a continuidade das vias nos próximos loteamentos, principalmente às vias arteriais e coletoras;
- II - garantir a reserva de área pública para a instalação de equipamentos públicos e áreas verdes;
- III - garantir a justa distribuição dos equipamentos públicos;
- IV - observar a infraestrutura exigida na Lei Municipal de Parcelamento do Solo Urbano.

Art. 68. Não serão permitidos novos loteamentos na Macrozona de Expansão Urbana enquanto a Macrozona de Ocupação Prioritária não estiver parcelada/ocupada, salvo a constituição de condomínio de lotes, disciplinada no art. 1.358-A da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil. (Redação dada pela Lei Complementar nº 172/2020) (ARAGUARI, 2020)

Destaca-se desse trecho a formulação legal das macrozonas de ocupação consolidada e prioritária, que tem por objetivo controlar e ao mesmo tempo estimular a produção do espaço de forma adequada à conjuntura socioterritorial atual.

A macrozona de ocupação prioritária foi concebida levando em consideração as áreas aptas para urbanização contíguas à malha urbana atual, os vazios urbanos e a disponibilidade de zonas de interesse social. A figura 14 evidencia os vazios urbanos identificados em Araguari no ano de 2017, a partir do diagnóstico municipal realizado no processo de revisão do Plano Diretor.

**Figura 14 – Vazios urbanos da sede de Araguari/MG.**



Fonte: Prefeitura Municipal de Araguari, 2020; Safra Planejamento e Gestão, 2017.

Ao longo da revisão do PDU (2016-2017), a relação de maior complexidade do ponto de vista fundiário se deu entre Prefeitura Municipal, Ministério Público de Minas Gerais, Centrais Elétricas de Minas Gerais, incorporadores e moradores de áreas irregulares. Outros atores e relações também compunham trama de relações local, como a indústria/agroindústria, o mercado imobiliário, os grupos sociais e seus respectivos interlocutores e interesses territoriais. Esses atores e seus diversos interesses compõem a base dos conflitos e disputas em relação à questão fundiária e a regularização em Araguari. A reformulação do conjunto normativo que constitui o Plano Diretor Municipal foi fortemente influenciada por eles.

Em Araguari, a relação conturbada entre instituições e atores resultou em subseqüentes alterações na legislação de Uso e Ocupação do Solo entre os anos de 2004 (elaboração do primeiro Plano Diretor) e 2015, as quais buscavam estabelecer critérios adequados para a questão da irregularidade fundiária. A sequência abaixo demonstra a evolução da legislação no período.

- LEI COMPLEMENTAR Nº 34/04 – Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDU) do município de Araguari;
- DECRETO ESTADUAL S/N DE 27 DE JANEIRO DE 2007 – Institui o Parque Estadual do Pau Furado (PFPE).<sup>17</sup>
- LEI COMPLEMENTAR Nº 59/09 - Dispõe sobre o zoneamento ambiental e o código de uso dos reservatórios na bacia de contribuição direta aos empreendimentos das UHE's Amador Aguiar I e II e propõe diretrizes de ordenamento de uso e ocupação do solo;
- LEI COMPLEMENTAR Nº 63/09 - Introduz alterações na lei complementar nº 59, de 2 de julho de 2009, que "dispõe sobre o zoneamento ambiental e o código de uso dos reservatórios na bacia de contribuição direta aos empreendimentos das UHE's Amador Aguiar I e II e propõe diretrizes de ordenamento de uso e ocupação do solo;
- DECRETO Nº 71, DE 22 DE JUNHO DE 2015 - Regulamenta a lei complementar nº 59, de 2 de julho de 2009 alterada pela lei complementar nº 63, de 15 de outubro de 2009, no tocante ao chacreamento no entorno das UHE's Amador Aguiar I e II e de outras áreas situadas fora do perímetro urbano do município de Araguari, e dá outras providências;

---

17 O Plano de Manejo do Parque Estadual do Pau Furado foi publicado 2011.

- DECRETO Nº 111, DE 7 DE OUTUBRO DE 2015 - Altera dispositivos do decreto nº 71, de 22 de junho de 2015, que regulamenta a lei complementar nº 59, de 2 de julho de 2009 alterada pela lei complementar nº 63, de 15 de outubro de 2009, no tocante ao chacreamento no entorno das UHE's Amador Aguiar I e II e de outras áreas situadas fora do perímetro urbano do município de Araguari, e dá outras providências.

Como pode ser verificado na sequência acima, em 2004 foi promulgada a lei que sancionou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDU). O processo de elaboração do PDU foi contemporâneo à construção das UHE's Amador Aguiar I e II, inauguradas em 2003, e culminou nas diretrizes de zoneamento ambiental e uso ocupação do solo das áreas urbanas contempladas na Lei nº 34/2004.

A aprovação do PDU de 2004 foi um marco importante para o estabelecimento das diretrizes de uso e ocupação do solo, no entanto, as particularidades geográficas e socioeconômicas de Araguari somadas ao crescimento do mercado imobiliário brasileiro no período, fizeram com que a legislação não surtisse efeito prático no controle dos arranjos irregulares no entorno das represas, tal como foi constatado nos trabalhos de campo voltados para revisão do Plano diretor ao longo de 2016 e 2017.

Neste contexto, a falta de jurisprudência para tratar dos temas fundiários emergentes, bem como a dificuldade em assimilar os instrumentos do então recém-nascido Estatuto da Cidade, podem ser considerados fatores importantes para compreensão do processo, pois a produção dos arranjos irregulares se impôs às fragilidades e interesses do poder público local.

Em 2009, com o avanço dos arranjos irregulares e com o suporte dos Planos Diretores de Uso e Ocupação do Solo das UEH's Amador Aguiar I e II, foi promulgada a Lei Complementar 59/2009, primeiro dispositivo legal a tratar especificamente do uso e ocupação do solo na bacia de contribuição dos empreendimentos. Esta lei passou por alteração ainda em 2009 devido a conflitos de parâmetros urbanísticos e inconformidades com o perímetro urbano.

Cabe ressaltar que em 2009 a legislação Federal ainda não previa situações claras de regularização fundiária e controle para arranjos irregulares com as características observadas em Araguari, o que inconstitucionalizou diversas tentativas de alteração da lei, que por vezes concorriam com a legislação estadual e federal.

O fato de a Prefeitura não ter estabelecido mecanismos institucionais de fiscalização e controle acerca do processo de chacreamento, negligenciando a legislação federal de parcelamento do solo urbano vigente (Lei Federal 6.766/79), fez com que o MP/MG interviesse, exigindo do município respostas objetivas para tal situação, que não estava devidamente contemplada na legislação urbanística. Em meio a este processo, ganham destaque os interesses dos agentes imobiliários, econômicos e sociais envolvidos.

Numa perspectiva técnico-burocrática, pode-se analisar que mesmo com os avanços na discussão sobre o chacreamento no período apontado, ou seja anterior ao início da reformulação em 2016, tais alterações não foram bem-sucedidas devido à falta de compatibilidade entre os diplomas legais do Município, que por vezes se contradiziam ou concorriam com legislações de outros níveis políticos.

Nesta perspectiva é possível justificar o insucesso pelo fato das alterações não terem partido de uma revisão adequada do Plano Diretor, no entanto, uma leitura crítica do mesmo processo faz emergir questões ainda mais intrigantes, como a distribuição desigual do ônus e do bônus decorrentes da produção dos arranjos irregulares.

Essa conjuntura indica que no caso de Araguari, a ineficiência normativa teve forte influência na distribuição desigual dos benefícios/prejuízos da irregularidade, uma vez que não existiram obstáculos concretos para inibir o avanço dos arranjos irregulares de interesse privado.

Há ocorrência de arranjos irregulares com maior vulnerabilidade fora do perímetro urbano, porém de modo geral é possível afirmar que **a irregularidade fundiária de Araguari está mais atrelada à**

**interesses privados, uma vez os principais focos de parcelamento irregular do solo no município não configuram aglomerados subnormais.**

Em 2016 foi iniciado o processo de revisão do Plano Diretor, que perdurou até o final de 2017 e contou com participação direta do Ministério Público Federal e setores da sociedade civil organizada. Após quatro anos de discussões e revisões, foi promulgada a Lei Complementar nº 166, de 29 junho de 2020 substituindo o Plano Diretor do Município de Araguari/MG de 2004 (Lei Complementar nº 034, de 28 de dezembro de 2004)

Destacaram-se no processo de revisão do Plano Diretor a Associação Comercial e Industrial de Araguari (ACIA), a Associação de Engenheiros de Araguari, o Instituto Master de Ensino Presidente Antônio Carlos (IMEPAC), a Fundação Aragarina de Educação e Cultura (FAEC), o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA/MG), o Conselho das Pessoas com Deficiência de Araguari, Associações de Moradores, dentre outros.

Ao longo das reuniões, oficinas e audiências da revisão do PDU, observou-se que a interação ente atores e instituições ocorria num ambiente político bastante conflituoso, com pouca coesão entre os agentes públicos e desconfiança acerca do poder executivo. Devido às particularidades socioeconômicas locais, o setor primário (agricultura) e secundário (indústria/agroindústria), bem como os agentes imobiliários, apresentavam e ainda apresentam muita força no contexto político territorial, com ação direta na formulação de estratégias e políticas, bem como participação de atores externos como a CEMIG, EMATER, instituições financeiras e cooperativas. Os agentes sociais e entidades do município foram representados sobretudo pela universidade (FAEC), associações de bairro e conselhos, bem como entidades de classes, como CREA e CAU.

Um fator importante observado ao longo do período de revisão do PDU foi a precariedade do poder executivo em termos de estrutura física e organizacional, principalmente nos setores de planejamento, obras e urbanismo, os quais funcionavam em um galpão histórico, localizado no Palácio dos Ferroviários (sede da prefeitura municipal), que não contava com a

estrutura necessária (espaço, hardwares, softwares) para um desenvolvimento pleno dos trabalhos, resultando em uma institucionalidade frágil do ponto de vista executivo/urbanístico. A partir desta constatação, foi elaborado um projeto de modernização institucional, com apoio e financiamento da Caixa Econômica Federal (CEF), que entrou como ação prioritária no Plano de Ação e Investimentos (PAI) oriundo da revisão do PDU.

**Uma institucionalidade frágil do ponto de vista executivo torna-se mais susceptível à produção irregular do espaço**, uma vez que este processo está intimamente ligado à ausência de uma legislação clara, bem como de planejamento e fiscalização.

Em 2020 foi promulgada a Lei Complementar nº 175/2020, que regulamentou as diretrizes da REURB no território municipal, todavia, há um aspecto importante na interpretação da lei federal que deve ser observado. O texto da lei federal da REURB é claro ao instituir as normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária em áreas urbanas (Título II, Art. n9), portanto, os núcleos devem estar inseridos em área urbana, seja por meio do perímetro urbano, seja por meio de disciplinamentos específicos na legislação que compõe o plano diretor.

Por Araguari apresentar um território municipal com mais de 3 mil km<sup>2</sup>, a urbanização de áreas distantes da sede urbana e dos distritos impõe um grande desafio sob a ótica do planejamento urbano territorial, uma vez que tais áreas deveram ser integradas ao ordenamento territorial (urbanístico, ambiental e social).

Neste sentido, a ausência de uma legislação federal capaz de embasar o controle do chacreamento no período, somada à incapacidade institucional dos poderes executivo e legislativo em lidar com a questão, criou o ambiente propício à produção irregular do espaço.

Esta foi e ainda é uma realidade vivenciada por muitos municípios brasileiros, uma vez que a regulamentação da REURB (2017) tem ocorrido progressivamente a nível municipal.

A promulgação da Lei nº 175/2020 aponta para novas perspectivas e desafios para o processo de regularização dos arranjos irregulares e irá produzir desdobramentos, os quais deverão ser objeto de estudo e análise no futuro.

## 4.2 O SISTEMA DE INSEGURANÇA JURÍDICO-TERRITORIAL EM PARANAGUÁ/PR

Para realizar as análises relativas a Paranaguá/PR caracterizaremos a trama das relações socioterritoriais, os arranjos e os conflitos normativos que produzem as várias manifestações de insegurança jurídico territorial no município.

A questão geral que norteia as descrições de cada tópico da análise sobre Paranaguá é a mesma elaborada para pensar as dinâmicas de Araguari e a repetimos aqui como forma de retomar o mesmo raciocínio:

- ✓ As forças em disputa e o benefício da irregularidade fundiária representam ações decorrentes da questão normativa ou a ausência dela é que distribui tais benefícios/prejuízos de forma desigual?

### 4.2.1 A trama das relações socioterritoriais em Paranaguá/PR: ações e objetos

Segundo o IBGE (2021)<sup>18</sup>, a colonização do litoral do Paraná teve início em meados do século XVI, por volta de 1550 a 1570, primeiramente na Ilha da Cotinga.

Interessados na extração de ouro, exploraram a região pois havia boatos de que o metal seria abundante na região. Por volta de 1570, Domingos Peneda lidera um grupo que invade o território habitado pelos índios carijós e o conquistam essa área. Construíram então as primeiras habitações de um novo povoado. A partir daí se desenvolvem trocas comerciais entre os portos de Paranaguá e Santos em São Paulo. Em meados do século XVII com a dominação espanhola sobre Portugal e suas colônias, Paranaguá aparece nos mapas como *Baya de la Corona de Castilha*. Durante a dominação espanhola a povoação cresce, instala sua Câmara Municipal e vira vila com

---

18 Informações históricas disponíveis em < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/paranagua/historico>> consulta em 26/10/2021

pelourinho e escrivão juramentado em 1646. A povoação que se tornou vila, recebe o nome de Vila de Nossa Senhora do Rocio de Paranaguá (IBGE, 2021). A vila passa à condição de cidade em 1842 e entre 1853 e 1854 é criada e passa a funcionar a Capitania do Porto de Paranaguá<sup>19</sup>.

O município de Paranaguá, localizado no litoral do Paraná, possui área de 826,67km<sup>2</sup> e caracteriza-se por ser uma cidade histórica fundamental na formação do território paranaense, apresentando um conjunto extraordinário de biomas, paisagens, formas e fluxos geoeconômicos, oriundos principalmente da atividade portuária, que dá suporte aos ciclos econômicos desde meados do século XIX.

Ao longo dos últimos 20 anos, Paranaguá tem passado por intensas transformações socioterritoriais, consolidando-se como polo econômico do litoral paranaense e apresentando forte movimento de urbanização, no entanto, devido às particularidades geográficas e socioeconômicas do município, tais transformações têm ocorrido de forma complexa, caracterizadas por diversos conflitos de uso e ocupação solo.

Sob a perspectiva normativa da União, Paranaguá é primeiramente uma cidade histórica, o que torna o espaço urbano municipal repleto de rugosidades e imóveis tombados, muitos abandonados, tendo como órgão regulador o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). A Secretaria Municipal de Cultura e Turismo também desempenha um papel importante na gestão local dos recursos, no entanto, a união é o órgão central neste aspecto.

De acordo com a legislação brasileira (Art. 20 da Constituição Federal), configuram patrimônio da união terrenos de marinha, ilhas, unidades de conservação, terras rurais arrecadadas, terras indígenas e imóveis oriundos de dívidas e/ou extinção de órgãos e entidades da Administração pública Federal. Portanto, o primeiro grande ator que se destaca na conjuntura

---

19 Informações sobre o a criação da Capitania do Porto de Paranaguá disponível em <<http://www.portosdoparana.pr.gov.br/Pagina/Os-Portos-do-Parana-e-Historia>>

territorial parnanguara é a União, por meio da Secretaria de Patrimônio da União (SPU). Como citado anteriormente, o IPHAN também é um instituto federal presente na política urbana local, uma vez que Paranaguá é uma cidade histórica repleta de bens tombados e patrimônio imaterial. Ainda devido a existência do complexo portuário, destaca-se também a atuação do Ministério da Infraestrutura e do Ministério da Defesa (marinha), que mesmo realizando concessões privadas exerce papel regulador e normativo.

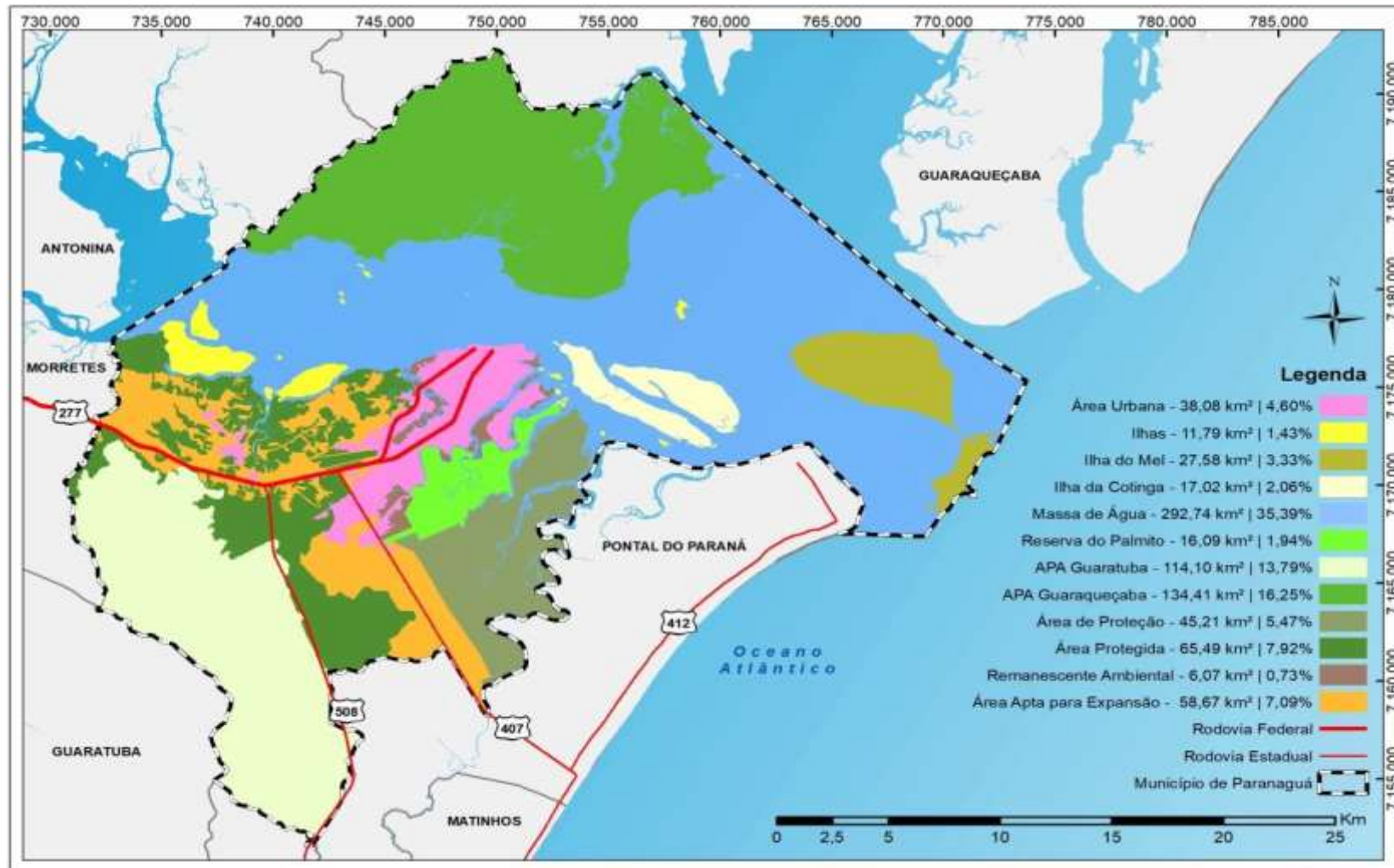
Além da União, o estado do Paraná, por meio de suas secretarias, conselhos e institutos, tem papel ativo na formulação das políticas e estratégias para o litoral e, conseqüentemente, para Paranaguá, enquanto principal centralidade da região litorânea. Como exemplos, pode-se citar o Conselho de Desenvolvimento do Litoral Paranaense (COLIT), o Conselho do Meio Ambiente (CEMA), o Instituto da Água e da Terra (IAT), a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMMA), a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU), Secretaria de Estado de Agricultura e do Abastecimento (SEAB), dentre outros. Todos os órgãos citados apresentam, em alguma instância, autoridade sobre temas que permeiam a realidade local. Ainda no contexto regional destaca-se a atuação da Associação dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), responsável pela gestão do complexo portuário.

Em relação a questão ambiental e territorial, as normas federais são soberanas, reunindo em Paranaguá áreas de marinha, ilhas, unidades de conservação, bem como imóveis na zona portuária.

Atualmente, o processo de doação de áreas da União para o município com a perspectiva de regularização fundiária e urbanística é um movimento importante da política urbana, como por exemplo a Ilha dos Valadares, com mais de 5 mil unidades habitacionais em situação irregular.

O mapa da figura 15, apresenta uma análise do uso do solo atual de Paranaguá, com base no prognóstico do Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral do Paraná (ZEE Litoral, 2016).

**Figura 15 – Localização e Restrições Ambientais de Paranaguá/PR.**



Fonte: IBGE, 2019; ZEE Litoral, 2016; Ministério da Infraestrutura, 2019. Organização: Safra Planejamento e Gestão, 2019.

Como pode ser observado na figura 15, devido às características geoambientais da Baía de Paranaguá, que abrange os biomas de mata atlântica, restinga, mangue e ambiente marinho, 88,63% do território municipal é composto por massa d'água, Unidades de Conservação (UC's), Áreas de Preservação Permanente (APP) e Áreas de Patrimônio da União.

Na escala local, os atores são igualmente complexos, se distribuindo entre agentes e empresas portuárias, poder público municipal, Associação Comercial e Industrial e Agrícola de Paranaguá (ACIAP), universidades, associações de bairros e ilhas, movimentos sociais, bem como grupos setoriais (conselhos e entidades de classe).

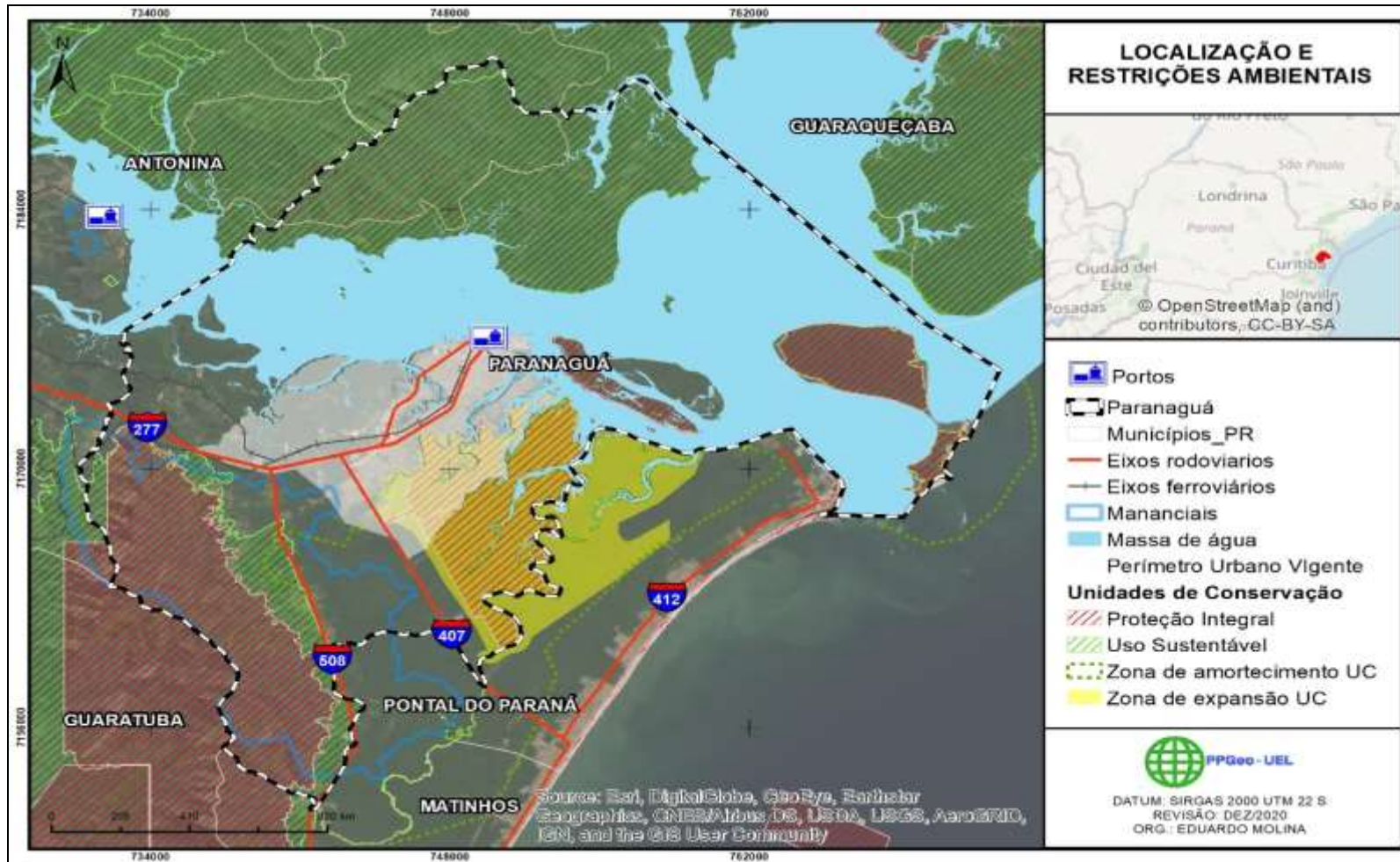
Associações de bairros e ilhas, bem como de movimentos sociais, como o Movimento de Luta por Moradia de Paranaguá (MLMP), são muito atuantes município. São grupos importantes no contexto político e social do município. Além da representatividade, o MLMP atua no levantamento e mapeamento de informações e demandas junto à comunidade, energizando o processo de gestão democrática.

Além de atores de nível nacional, estadual, regional e local, Paranaguá conta ainda com atores internacionais, como o Banco Internacional do Desenvolvimento (BID), responsável pelo financiamento de muitos projetos no município.

Neste sentido, pode-se afirmar que a escala de abrangência de interesses em Paranaguá é múltipla, envolvendo diversos níveis e setores, o que demonstra a complexidade acerca da interação entre atores, normas e elementos (geográficos e culturais). Esse resumo da composição territorial de Paranaguá demonstra de imediato a complexidade de atores envolvidos e as limitações ambientais que condicionam o uso e ocupação antrópicos.

O mapa contido na figura 16 destaca as Unidades de Conservação, as zonas de expansão das Unidades de Conservação, rodovias, mananciais de abastecimento e o perímetro urbano de Paranaguá segundo a lei vigente (Lei Complementar nº 139/2011).

Figura 16 – Localização e Restrições Ambientais de Paranaguá/PR.



Fonte: ; Google Earth, 2020; IBGE, 2015; ZEE Litoral, 2016; PDDI, 2007. Organização: Eduardo Molina.

Na figura 16 a urbanização de Paranaguá encontra obstáculos em todas as direções, uma vez que o perímetro urbano está envolto de água, unidades de proteção integral e sustentável, zonas de amortecimento e mananciais de abastecimento.

A produção irregular do solo urbano configura o principal desafio da trama de relações socioterritoriais de Paranaguá. Nela se misturam características ambientais e socioeconômicas que resultam em uma rede complexa de conflitos. Esses conflitos se materializam na paisagem por meio da segregação socioespacial, vulnerabilidade, insegurança, grave deficiência infraestrutural, malha viária desordenada e ineficiente, bem como problemas para destinação de recursos públicos.

A organização socioeconômica formada nesse contexto apresenta uma enorme demanda por áreas residenciais, tanto de interesse social como privado, bem como por áreas que apresentam potencial econômico para empreendimentos vinculados à atividade portuária (armazéns, pátios, esteiras, indústrias, entre outros).

Essa grande demanda, oriunda de atores que se estabelecem de forma hierarquizada e conflituosa no território, resulta na apropriação desigual do solo e, no caso de Paranaguá, em uma paisagem urbana impactante, que se materializa na confluência de fixos e fluxos portuários, em áreas de grande densidade habitacional de alta vulnerabilidade socioeconômica, ambientalmente sensíveis e com carência de infraestrutura.

Essa problemática pode ser notada de forma clara nas áreas residenciais localizados no entorno da zona portuária e dos principais eixos viários, que se estabeleceram ao longo dos corpos hídricos que formam o sítio urbano. Descreveremos e analisaremos esses problemas no tópico seguinte que busca identificar os arranjos irregulares em Paranaguá

#### **4.2.1 Os arranjos irregulares em Paranaguá/PR: objetos e normas**

Para iniciar este tópico reafirmamos que a irregularidade na produção do espaço, sobretudo nas dinâmicas de uso e ocupação do solo urbano configuram o principal desafio da trama de relações socioterritoriais de Paranaguá. Passamos então a caracterizar geograficamente os arranjos territoriais irregulares do município.

De acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Paranaguá (PLHIS, 2011), os arranjos irregulares do município se dividem em dois principais grupos, sendo:

- ✓ Áreas particulares e públicas, dotadas de infraestrutura e serviços públicos, parceladas irregularmente e não levadas a registro;
- ✓ Áreas públicas (municipais, estaduais ou federais), ocupadas irregularmente e sem infraestrutura.

Neste sentido, a irregularidade fundiária se apresenta como um problema transversal no município, pois afeta tanto a população vulnerável que reside em assentamentos precários, quanto empresas com edificações em terrenos irregulares e até o próprio poder público. A Prefeitura de Paranaguá que, por vezes, não possui os registros e escrituras dos imóveis públicos é um exemplo. A precariedade na documentação de propriedade desses terrenos também incide em irregularidade e compromete a alocação de recursos em tais áreas, como construção de escolas, unidades de saúde e equipamentos urbanos.

Retomando o que afirmamos no tópico anterior, é a apropriação desigual do solo em uma paisagem urbana marcada pela confluência de fixos e fluxos portuários que está no centro da localização, distribuição e produção de arranjos irregulares no município. Como já ressaltamos, alguns arranjos territoriais irregulares são compostos por áreas de grande densidade habitacional de alta vulnerabilidade socioeconômica, ambientalmente sensíveis e com carência de infraestrutura. Essa dinâmica territorial se evidencia mais claramente nas áreas residenciais localizados no entorno da zona portuária e dos principais eixos viários, que se estabeleceram ao longo dos corpos hídricos que formam o sítio urbano.

Figura 17 - Principais eixos viários do entorno do Porto de Paranaguá.



Fonte: Plano Mestre do Porto de Paranaguá e Antonina, 2018; LabTrans/UFSC (2017).

Figura 18 – Comunidades em conflitos: entorno portuário em Paranaguá.



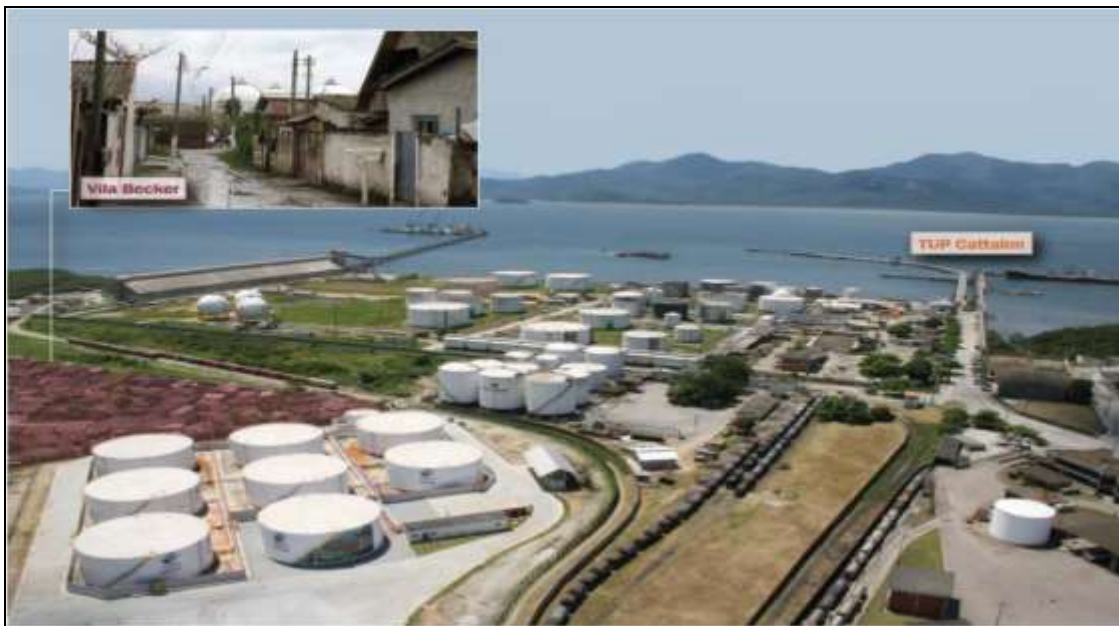
Fonte: Plano Mestre do Porto de Paranaguá e Antonina, 2018; LabTrans/UFSC (2017).

Como pode ser verificado nas figuras 17 e 18, as áreas de conflito com o complexo portuário são arranjos irregulares residenciais consolidadas de alta vulnerabilidade, ocupadas de forma desordenada ao longo do tempo. Em relação às comunidades em conflito no entorno portuário, o Plano Mestre do Porto de Paranaguá e Antonina (PMPPA, 2018) aponta que,

As comunidades Vila Becker, Canal do Anhaia e parte da comunidade Beira Rio são exemplos de ocupações irregulares localizadas dentro da poligonal do Porto Organizado de Paranaguá. No caso da Vila Becker, trata-se da invasão por mais de 500 famílias de uma área inserida na poligonal do Porto que, atualmente, encontra-se cercada por empresas que movimentam cargas consideradas de alto risco. A realocação dessa população foi iniciada pela APPA e pela Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar), e boa parte das famílias já foram estabelecidas em uma nova moradia (COHAPAR, 2009b), restando cerca de 15 famílias, cuja realocação está pendente, enquanto que, no Canal do Anhaia, a ação de realocação já foi finalizada. Os lotes foram cedidos pela Prefeitura de Paranaguá e pela própria Cohapar, e estão localizados próximos a outro conjunto, na região chamada Porto Seguro (COHAPAR, 2009a). (PMPPA, 2018, p.235).

A figura 19 mostra o exemplo da Vila Becker, comunidade que foi realocada para outra região da cidade (Bairro Porto Seguro), devido ao processo de expansão da área de armazenamento de combustíveis do complexo portuário.

**Figura 19 – Comunidade Vila Becker, Paranaguá, 2018.**



Fonte: Plano Mestre do Porto de Paranaguá e Antonina, 2018; LabTrans/UFSC (2017).

Em relação às demais comunidades que apresentam conflito com o complexo portuário, o PMPPA (2018, p. 235-236), segue:

Existem também algumas ocupações incompatíveis com o uso definido para a Zona Portuária e que podem caracterizar entrave ao desenvolvimento dessa atividade. São comunidades rodeadas por indústrias, armazéns e outras instalações portuárias, como a Vila Alboit e a Vila Guadalupe. Segundo a Prefeitura, em Vila Guadalupe o processo de resolução dos conflitos de uso está em andamento, com praticamente 80% de suas áreas já adquiridas por empresas que a cercam. A proximidade dessas comunidades em relação aos terminais de armazenagem de grãos líquidos, a exemplo do TUP Cattalini, submete a população à condição de risco de acidentes.

O entorno da área do COREX e dos armazéns operados pela Rocha Top, onde são movimentados e armazenados os grãos sólidos configura outra região de conflito entre instalações portuárias e a população. O local contempla parte do Bairro Costeira (localizado na ZIP e na ZRU) e o Bairro D. Pedro II (localizado na ZIP). O Bairro D. Pedro II abriga edificações de serviços e de apoio às atividades portuárias (TCP, 2010); entretanto, apesar de ser uma zona portuária, existem algumas construções utilizadas com fins habitacionais nas áreas que fazem limite com os armazéns e silos. A proximidade com essas instalações impacta diretamente nos habitantes da região que convivem com o mau cheiro e a proliferação da fauna sinantrópica nociva; no entanto, diversas ações da APPA têm minimizado essas ocorrências, demonstrando a importância de ocorrerem de forma contínua. O Bairro Costeira está localizado em área contígua ao Porto e caracteriza-se, predominantemente, pelo uso residencial. Apesar disso, o bairro tem alterado aos poucos os usos habitacionais para os de apoio à atividade portuária, como serviços (TCP, 2010).

Outras comunidades são entraves para obras e melhorias de infraestrutura relacionada à logística portuária e ainda não possuem proposta de realocação. São exemplos a Vila São Jorge, próxima à rótula que inicia a Av. Senador Atilio Fontana; parte do Jardim Iguaçu, às margens dessa mesma avenida; e a Vila São Carlos, localizada no entorno da Av. Ayrton Senna da Silva. Essas comunidades localizadas às margens das vias de acesso ao Porto, são impactadas diretamente pelo intenso fluxo de caminhões. A maior parte dessas ocupações, além de impactarem na expansão do Porto em relação à sua infraestrutura de acesso prejudicando o fluxo de veículos de carga, estão normalmente localizadas em áreas de insalubridade, de risco e sensibilidade ambiental, e de potenciais acidentes viários e químicos; sendo estas situações de vulnerabilidade que prejudicam a qualidade de vida dessa população.

Como pode ser verificado no trecho em destaque, os interesses territoriais portuários conflitam diretamente com os interesses de regularização fundiária da população de baixa renda reside nas referidas comunidades.

De acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Paranaguá (PLHIS, 2011), as áreas irregulares concentravam quase metade da população urbana, ocupando uma extensão de 7 km<sup>2</sup> (26% da área urbana) em 2010. Atualmente, o cenário é ainda mais complexo, uma vez que parte considerável dos assentamentos estudados pelo PLHIS não foram regularizados, bem como surgiram novos assentamentos no período compreendido entre a realização do estudo (2011) e 2021.

Informações disponíveis no Sistema de Informações sobre Necessidades Habitacionais do Paraná (SISPEHIS/COAHAR, 2019), Paranaguá conta atualmente com 50 favelas, com 21.084 domicílios, e 13 loteamentos clandestinos/irregulares, com 5.330 domicílios, totalizando 26.414 (com uma média de 4 habitantes por domicílio). Portanto, a partir dos dados da Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), pode-se estimar que 105.656 parnanguaras vivem em situação irregular e, considerando a população atual de 156.174 habitantes (Estimativa Populacional IBGE, 2020), esse número representa 67% da população.

Devido a este cenário desafiador ao planejamento urbano e ao interesse de atores específicos, há diversos estudos e planos urbanístico, públicos e privados, advindos de convênios internacionais, Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), Estudos de Impacto de Vizinhaça (EIV), Planos Setoriais, entre outros, que tem como objetivo melhorias socioambientais no município, no entanto, os graves conflitos que tencionam a organização social muitas vezes inviabilizam o desenvolvimento socioeconômico e, principalmente, a regularização e habitação de interesse social.

Muitos bairros urbanos e assentamentos de Paranaguá se encontram em grave situação de irregularidade e vulnerabilidade socioambiental, a exemplo da Serraria do Rocha, Rocio e Porto dos Padres

nas proximidades do porto, Jardim Iguaçu (isolado entre à Av. Senador Atílio Fontana e Rio Embocuí), Vila Santa Maria (assentamento localizado às margens do antigo lixão), Vila Garcia, Vila das Torres (margens da PR-407), Distrito de Alexandra, dentre outros.

De acordo com o ZEE Litoral (2016), há ocorrência de habitações precárias, irregulares e com registro de alta densidade nos chamados “bolsões de pobreza”. A carência de abastecimento de água e de sistemas de esgotamento sanitário em assentamentos urbanos, especialmente os irregulares, são os indicadores de maior impacto sobre as condições de moradia em Paranaguá.

A insegurança gerada nesse contexto é distinta sob a perspectiva do porto e das comunidades, uma vez que os interesses em disputa são dramaticamente desiguais.

Este cenário exemplifica como a interação entre atores, normas e objetos geográficos é absolutamente intensa e conflituosa em Paranaguá, resultando na produção acelerada de arranjos irregulares devido às demandas por solo urbano, seja para habitação de interesse social, seja para expansão de atividades industriais.

#### **4.2.3 Conflitos normativos e produção de insegurança jurídico-territorial em Paranaguá: normas, ações e objetos**

Quanto à questão normativa, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de Paranaguá encontra-se em processo de revisão, portanto, o PDDI vigente no município é estabelecido pela Lei Complementar nº 060, de 16 de agosto de 2007.

A Lei nº 060/2007, que instituiu o PDDI, também estabeleceu o macrozoneamento municipal, fixando regras e diretrizes para o ordenamento territorial. A lei trás nos Art. 36 e 39 a caracterização e os objetivos das macrozonas, bem como a relação destas com as demais leis urbanísticas.

Art. 36 O Macrozoneamento Municipal fixa as regras fundamentais de ordenamento do território e tem como objetivo

definir diretrizes para a integração harmônica entre a preservação e conservação do patrimônio natural, cultural e as atividades antrópicas.

Art. 37 O território do Município de Paranaguá fica dividido em duas Macrozonas complementares, delimitadas no Mapa de Macrozoneamento Municipal, anexo I, integrante desta Lei:

I - Macrozona Urbana (MU) - corresponde à porção já urbanizada e/ou passível de urbanização do território;

II - Macrozona Rural (MR) - corresponde às áreas de proteção do ambiente natural e de uso rural.

Art. 38 - Fica determinada como Macrozona Urbana (MU), a área compreendida pelo perímetro urbano municipal, definido pela Lei do Perímetro Urbano, tendo como características, a grande diversidade de usos, dentre eles a ocupação residencial intensiva, a concentração de atividades de comércio, os serviços especializados, o Porto e sua área de influência e as edificações de interesse histórico.

§1º - Para Macrozona Urbana ficam estabelecidos os seguintes objetivos:

I - controlar e direcionar o adensamento urbano, em especial nas áreas centrais, melhor urbanizadas, adequando-o à infra-estrutura disponível;

II - possibilitar a instalação de uso múltiplo no território do Município e de atividades de caráter urbano e portuário, desde que atendidos os requisitos de instalação.

III - aprimorar o desenho e a paisagem urbana;

IV - expandir a rede de infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos, fortalecendo os centros de convivência nos bairros;

V - ocupar vazios urbanos, configurados como áreas de expansão da ocupação;

VI - garantir a inclusão urbana da população marginalizada, mediante acesso a espaços de expressão cultural, política e lazer;

VII - proteger, conservar, recuperar e valorizar o patrimônio cultural;

VIII - proteger, conservar, recuperar e valorizar o patrimônio natural, atendendo ao definido pela legislação ambiental vigente e pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, regulamentado pela Lei Federal nº 9.985 de 2000;

IX - estimular e ordenar as atividades de turismo, implementando políticas próprias.

§2º - A Macrozona Urbana apresenta diferentes graus de consolidação e infra-estrutura básica instalada e destina-se a concentrar o adensamento urbano.

§3º - A delimitação das zonas urbanas, bem como os parâmetros de ocupação da área da sede urbana do Município de Paranaguá estão definidos na Lei Municipal de Zoneamento de Uso e Ocupação do solo.

§4º - O Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo institui as regras gerais de uso e ocupação do solo para cada uma das Zonas em que se subdividem as Macrozonas.

Art. 39 - Fica determinada como Macrozona Rural (MR), aquelas áreas do território municipal não localizadas dentro do perímetro urbano, definido pela Lei de Perímetro Urbano.

§1º - Para a Macrozona Rural - MR ficam estabelecidos os seguintes objetivos:

I - manter, incentivar e ordenar as atividades agrícolas, silviculturais, pastoris, e outras formas de cultivo e exploração em superfície terrestre e/ou líquida (maricultura, pesca, mineração etc);

II - proteger, conservar, recuperar e valorizar de patrimônio cultural;

III - proteger, conservar, recuperar e valorizar o patrimônio natural, atendendo ao definido pela legislação ambiental vigente e pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei n.9985 – 2000);

IV - estimular e ordenar as atividades de turismo, implementando políticas próprias;

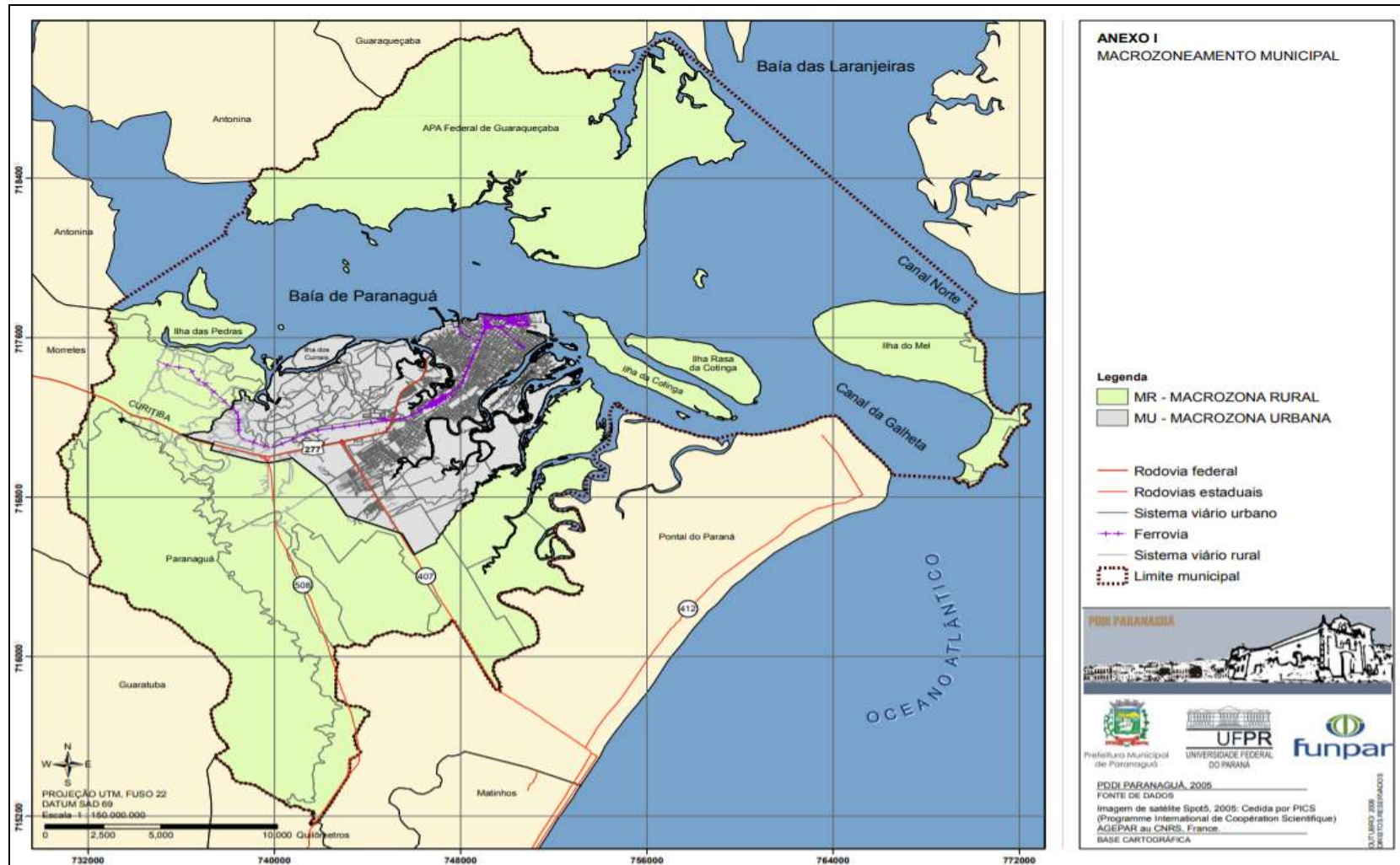
V - permitir o uso industrial, desde que mantidas as características de baixa densidade ocupacional, respeitando o módulo mínimo rural, a compatibilidade de uso com áreas rurais vizinhas e a baixa impermeabilização do imóvel, a ser aferida na proporção entre área construída e área total.

§2º - A delimitação das zonas rurais, bem como os parâmetros de ocupação da área rural do Município de Paranaguá ficam definidos na Lei Municipal de Zoneamento de Uso e Ocupação do solo. (PARANAGUÁ, 2007)

Como pode ser verificado no longo trecho acima, o macrozoneamento municipal de Paranaguá conta com duas macrozonas, Macrozona Urbana (MU) e Macrozona Rural (MR). A MU é definida pelo perímetro urbano, enquanto a MR abarca as demais áreas do território municipal.

O mapa da figura 20 demonstra a distribuição das duas macrozonas no território municipal. Ele permite visualizar correlacionar essa distribuição com os eixos viários por onde se desenrolam os fluxos portuários intensos que caracterizam Paranaguá. A Macrozona Urbana ao sul da baía se apresenta com a maior densidade de riscos e conflitos no macrozoneamento municipal vigente.

Figura 20 – Macrozoneamento Municipal de Paranaguá/PR (Lei Complementar nº 060/2007).



Fonte: PDI, 2007.

As leis complementares nº 061 e 062 de 2007 estabeleceram, respectivamente, o perímetro urbano e o uso e ocupação do solo no município (zoneamento urbano e rural). Portanto, além do macrozoneamento municipal, Paranaguá possui um zoneamento urbano e um zoneamento rural. Este ponto da legislação é diferente entre Paranaguá e Araguari/MG, uma vez que este possui macrozoneamento municipal, macrozoneamento urbano e zoneamento urbano. São abordagens distintas, porém convergentes do planejamento territorial de cada município, cada qual a sua maneira busca apontar as diretrizes e parâmetros para o uso e ocupação do solo urbano e rural.

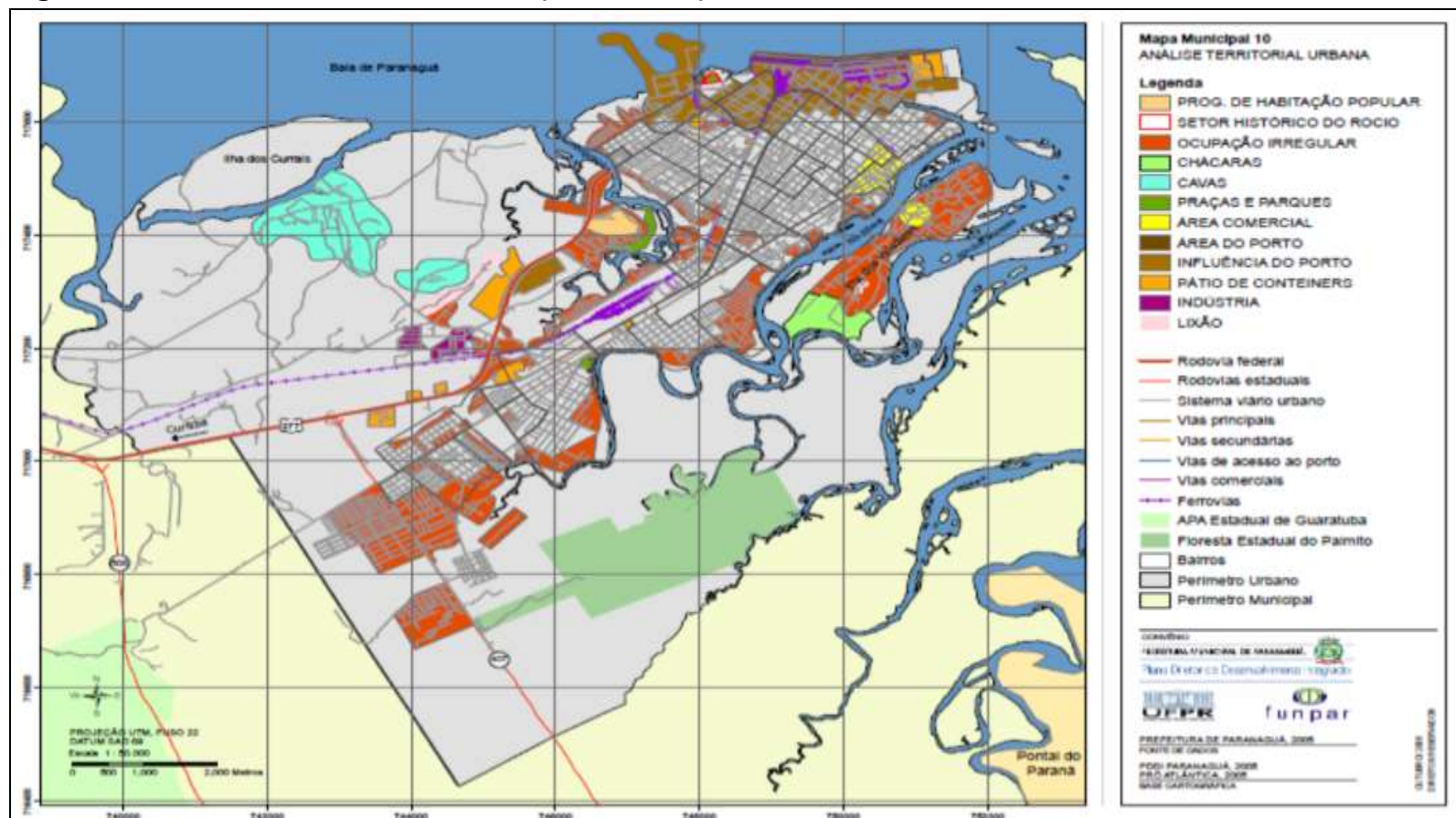
As áreas irregulares identificadas no PDDI de 2007 foram estabelecidas como áreas prioritárias para a implantação de ZEIS. As ZEIS do município foram em sua maioria estabelecidas por meio de leis específicas, no entanto, não integraram o zoneamento resultante da Lei 062/2007 (uso e ocupação do solo).

Evidentemente a área de influência do porto é absolutamente maior e mais complexa do que a demonstrada na figura, no entanto, o destaque dessa análise é a disseminação das ocupações irregulares, aqui compreendidas como áreas de invasão, ocupadas por população de baixa renda de acordo com o PDDI 2007.

A figura 21 apresenta uma análise territorial do uso e ocupação do solo na área urbana de Paranaguá tomando por base o ano de 2007, com destaque para as áreas de ocupação irregular, chácaras e áreas de influência do porto.

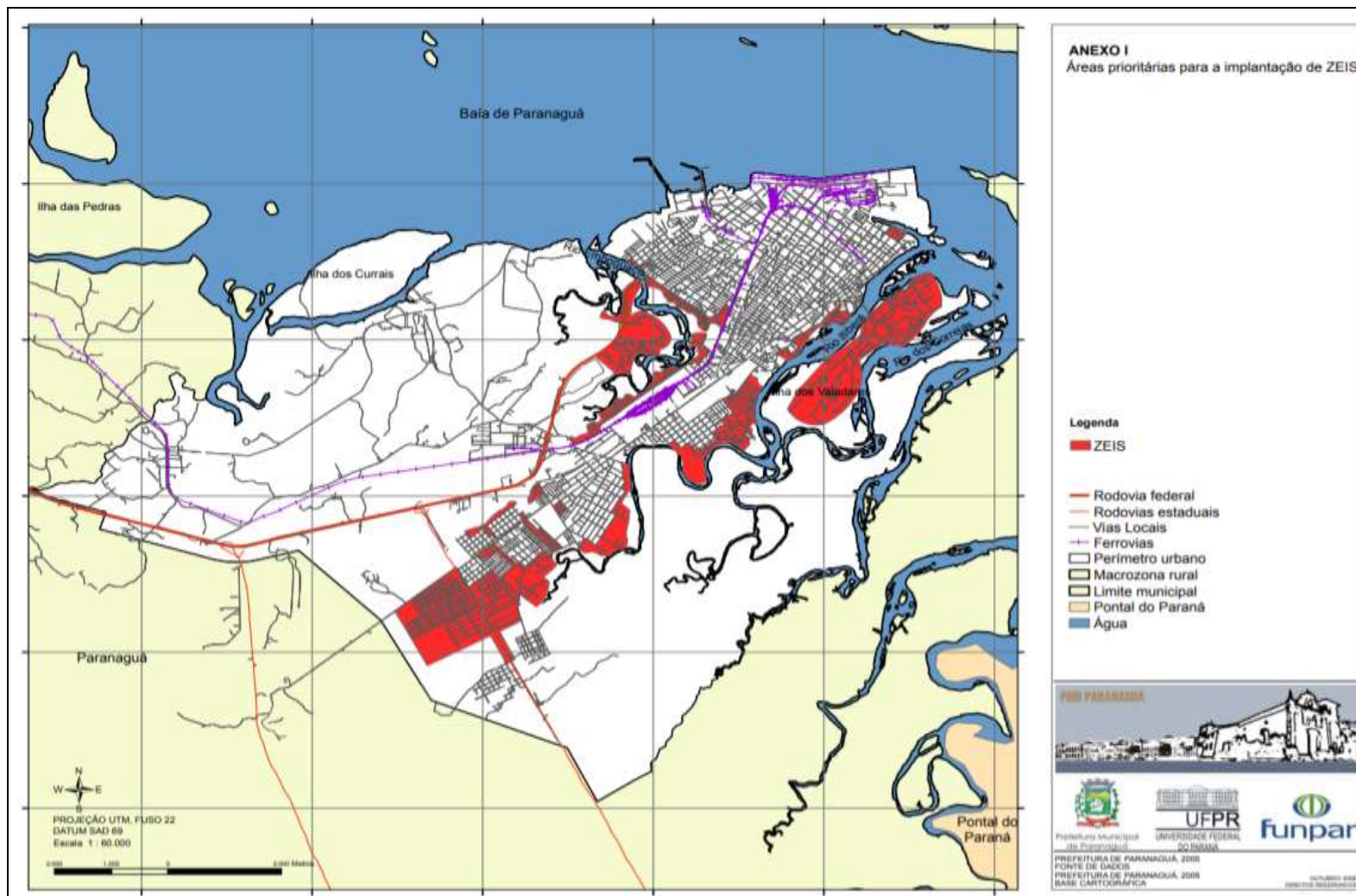
A figura 22 demonstra as áreas ocupadas estabelecidas como prioritárias para instituição de ZEIS no PDDI de 2007.

Figura 21 – Análise Territorial Urbana (PDDI, 2007).



Fonte: PDDI, 2007.

Figura 22 – Áreas Prioritárias para Implantação de ZEIS (PDDI, 2007).



Fonte: PDDI, 2007.

De acordo com o PMPPA (2018), há diversas áreas ocupadas sem proposta de realocação que são entraves para a realização de obras e melhorias da infraestrutura relacionada à logística portuária.

[...] São exemplos a Vila São Jorge, próxima à rótula que inicia a Av. Senador Atílio Fontana; parte do Jardim Iguaçu, às margens dessa mesma avenida; e a Vila São Carlos, localizada no entorno da Av. Ayrton Senna da Silva. Essas comunidades localizadas às margens das vias de acesso ao Porto, são impactadas diretamente pelo intenso fluxo de caminhões. A maior parte dessas ocupações, além de impactarem na expansão do Porto em relação à sua infraestrutura de acesso prejudicando o fluxo de veículos de carga, estão normalmente localizadas em áreas de insalubridade, de risco e sensibilidade ambiental, e de potenciais acidentes viários e químicos; sendo estas situações de vulnerabilidade que prejudicam a qualidade de vida dessa população. (pmppa, 2018, p. 236)

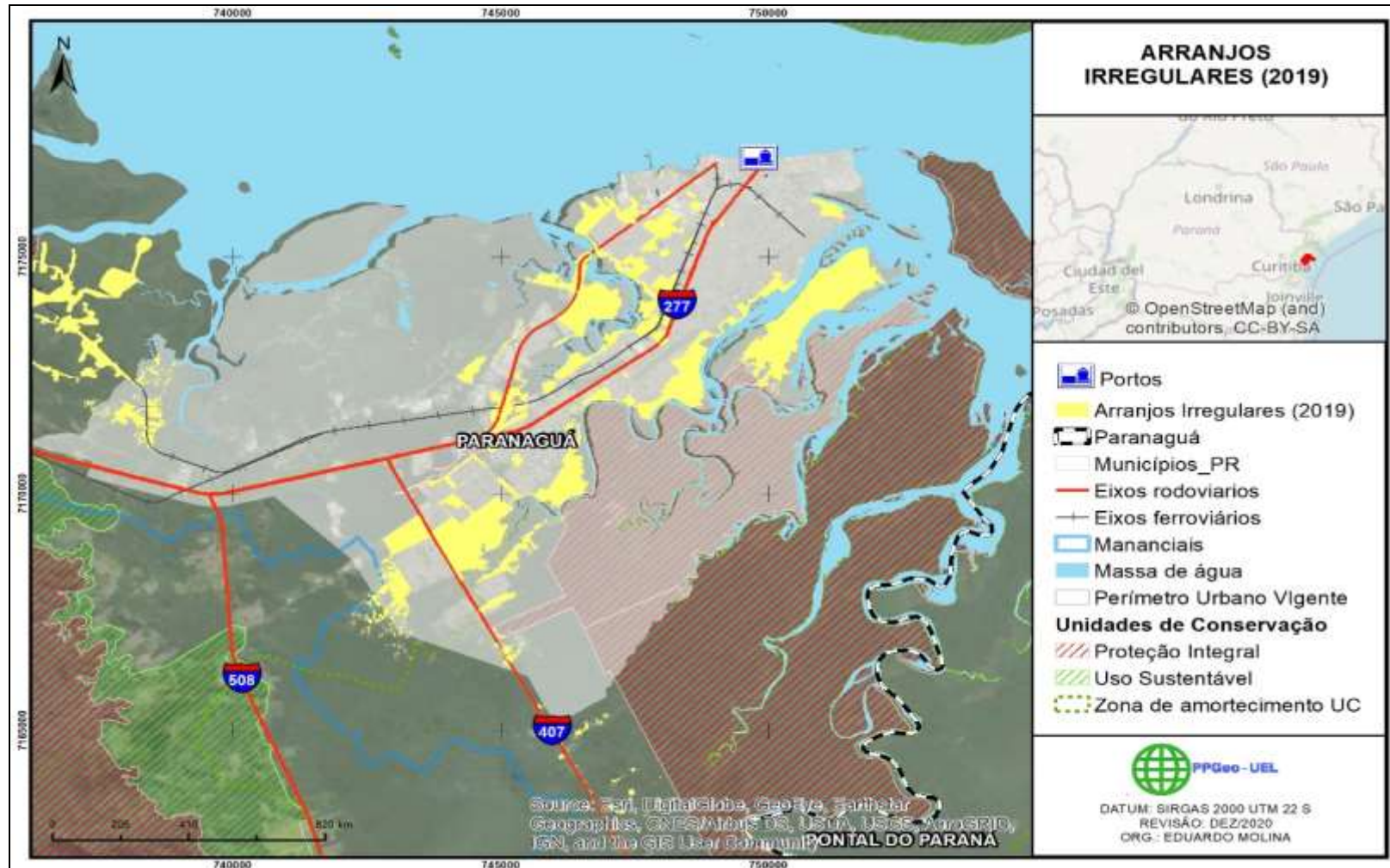
Efetivamente, toda a área municipal sofre influência do Porto, tanto na porção continental, quanto insular e marítima; entretanto, algumas áreas são mais afetadas por apresentar estreita relação e vizinhança.

Os epicentros de conflitos territoriais do município são especialmente relacionados à intersecção de estruturas e fluxos oriundos das atividades portuárias, obstáculos geográficos e áreas densamente habitadas.

O mapa da Figura 23 evidencia o conflito territorial entre a distribuição atual dos arranjos irregulares de Paranaguá, com base nas informações disponíveis no portal de informações geográficas da Prefeitura (disponível em: [geo.paranaguá.pr.gov.br](http://geo.paranaguá.pr.gov.br)), e as densas camadas de normatização que incidem sobre esse território. No mapa destacamos o perímetro urbano, os mananciais de abastecimento e as UC's.

A partir do mapeamento dos arranjos irregulares em Paranaguá, é possível analisar que a maior parte destes estão localizados dentro do perímetro urbano do Município, entretanto, há vetores importantes de expansão para fora dos limites do perímetro atual, os quais apresentam padrões socioeconômicos distintos de arranjos.

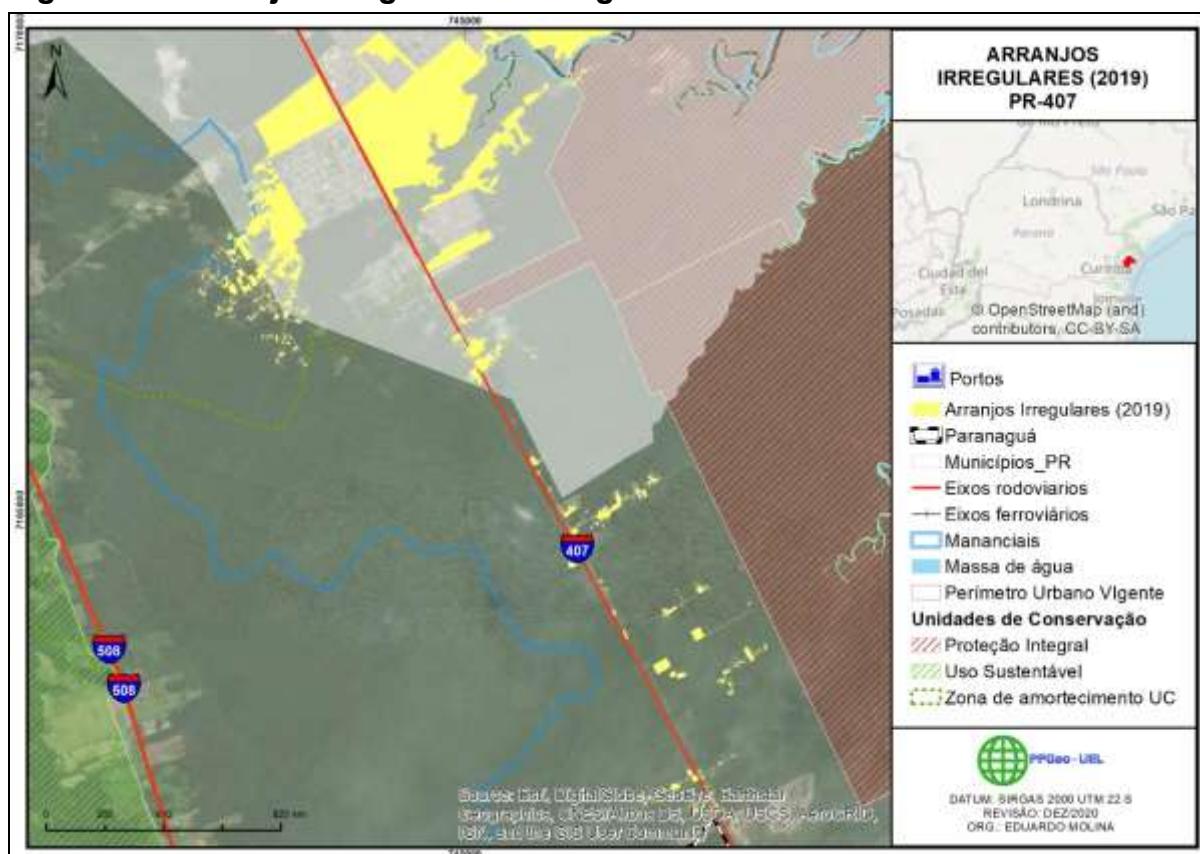
Figura 23 – Distribuição dos Arranjos Irregulares em Paranaguá/PR, 2019.



Fonte: Google Earth, 2020; Prefeitura Municipal de Paranaguá, 2019; IBGE, 2015; ZEE Litoral, 2016. Organização: Eduardo Molina.

O primeiro vetor de expansão se dá ao longo da PR-407. Nesse vetor há grande demanda de habitação de interesse social e, ao mesmo tempo, graves limitações ambientais devido à presença de manancial de abastecimento e áreas de proteção integral. A figura 24 a seguir destaca os arranjos irregulares ao longo da PR-407, bem como a delimitação do perímetro urbano, do manancial de abastecimento e das áreas de proteção integral.

**Figura 24 – Arranjos Irregulares ao longo da PR-407.**

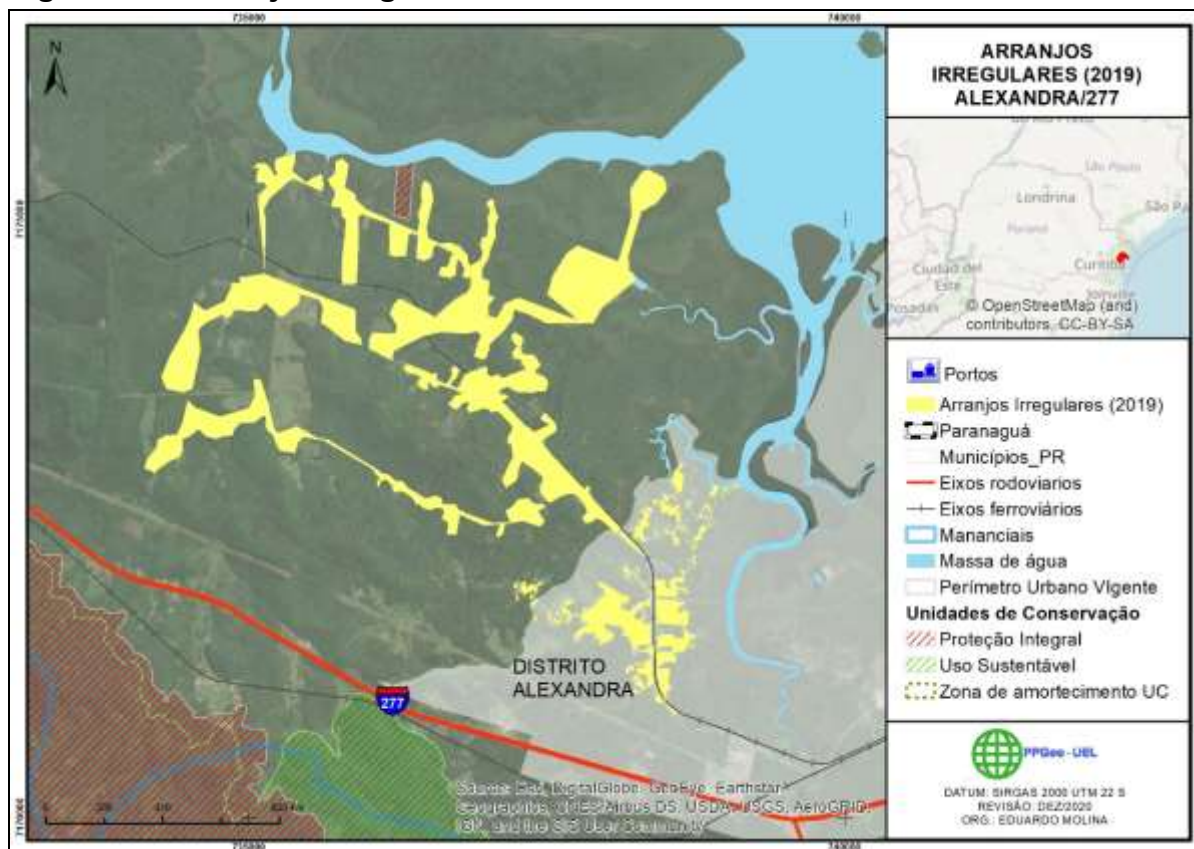


Fonte: Google Earth, 2020; Prefeitura Municipal de Paranaguá, 2019; IBGE, 2015; ZEE Litoral, 2016.  
Organização: Eduardo Molina.

Os arranjos irregulares em destaque estão localizados em áreas com grave déficit de atendimento de infraestrutura e equipamento públicos, apresentando características marcantes de vulnerabilidade socioambiental e socioeconômica. O censo demográfico de 2010 apontou uma densidade demográfica na área na ordem de 40 a 60 habitantes por hectare, sendo uma das áreas mais densamente povoadas do perímetro urbano. Os arranjos irregulares desta porção do território são predominantemente assentamentos residenciais de população de baixa renda.

O segundo principal vetor de expansão dos arranjos irregulares se dá na porção noroeste do território municipal, principalmente no entorno da ferrovia que passa pelo distrito de Alexandra, como demonstra a Figura 25.

**Figura 25 – Arranjos Irregulares no sentido do Distrito Alexandra.**



Fonte: Google Earth, 2020; Prefeitura Municipal de Paranaguá, 2019; IBGE, 2015; ZEE Litoral, 2016.  
Organização: Eduardo Molina.

Os arranjos irregulares em destaque também estão localizados em área com pouca capacidade de suporte territorial (infraestrutura, saneamento e equipamentos públicos), no entanto, a densidade demográfica desta porção do território (Figura 25) é menor, de 10 a 20 habitantes por hectare (IBGE, 2010) e os arranjos irregulares mais diversificados (chácaras urbanas, loteamentos clandestinos, assentamentos irregulares, entre outros).

Como a definição do uso e ocupação do solo urbano é atribuição maior do Município segundo a Lei Federal nº10.257/01, cabe a ele lidar tanto com os arranjos irregulares dentro do perímetro urbano, quanto aqueles localizados em áreas lindeiras ao perímetro e às UC's. Portanto, o papel do município é central no estabelecimento de estratégias e políticas capazes de coibir os arranjos irregulares e promover a regularização fundiária plena.

Dentre as principais dificuldades enfrentadas pelo município para o estabelecimento de estratégias para regularização fundiária, pode-se destacar a pouca oferta de áreas aptas para realocação da população residente em área de risco, a concorrência jurídica entre diplomas legais e até mesmo dificuldades para titulação de imóveis localizados dentro do perímetro urbano devido à ausência ou obsolescência de documentos e registros.

A pressão do setor portuário sobre o solo urbano, principalmente nas áreas com maior disponibilidade de infraestrutura e potencial econômico, impacta severamente a organização socioespacial, atuando como força de repulsão à habitação.

Diante das dificuldades do poder público municipal e da capacidade de investimentos do setor privado, o Ministério Público tem atuado mais estreitamente acerca das questões fundiárias de Paranaguá, buscando garantir a destinação de recursos oriundos do setor privado ao desenvolvimento urbano por meio de planos estratégicos, regularização fundiária e realocação de família, todavia, há enorme pressão para desocupação de assentamentos vulneráveis localizados em áreas protegidas por legislação ambiental/urbanística.

Paranaguá também teve alterações na legislação de uso e ocupação do solo ao longo do tempo para se adequar as demandas e às transformações socioterritoriais, sendo as principais normas as seguintes:

- LEI COMPLEMENTAR Nº 04/98 – Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo nas Áreas Urbanas do Município de Paranaguá.
- LEI COMPLEMENTAR nº 61/07 – Dispõe sobre o Perímetro Urbano do Município de Paranaguá;
- LEI COMPLEMENTAR Nº 062/2007 - Estabelece o Zoneamento Urbano vigente pela Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano;
- LEI COMPLEMENTAR Nº 063/2007 - Dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social, determina a criação das ZEIS I, II, III, IV e V, e dá outras providências;

- LEI COMPLEMENTAR Nº 112/09 – Faz alterações no Zoneamento Urbano vigente pela Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano;

Mesmo não sendo acompanhada de uma elaboração de Plano Diretor, a Lei Complementar nº04/1998 dispôs sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo nas Áreas Urbanas do Município de Paranaguá e configura o primeiro disciplinamento para este fim no Município. Esta lei foi um marco importante no planejamento territorial local, definindo alguns parâmetros que ainda hoje são utilizados, no entanto, os intensos processos de adensamento e expansão urbana no início do século XXI transpuseram as barreiras estipuladas pela lei.

A Lei Complementar nº62/2007 foi resultante do processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Paranaguá (2007), bem como as demais leis urbanísticas do período. A Lei nº62/2007 trouxe muitos avanços em relação à anterior, contemplando questões de qualificação e adensamento urbano, bem como um zoneamento mais coerente com o horizonte de vigência do plano. No entanto, os conflitos de interesse entre setores da sociedade (Porto, Movimento de Luta pela Moradia, Universidades, Ministério Público, Comunidades Tradicionais, entre outros) expuseram muitas fragilidades na lei, que logo foi alterada (Lei Complementar 1129/2009) para atender demandas específicas. Dentre as alterações, destaca-se a inclusão do Setor Especial do Pátio Ferroviário, do Setor Especial do Corredor Portuário e adequações de parâmetros urbanísticos na Zona de Interesse Portuário (flexibilização nos padrões de recuo e sistema viário).

Por outro lado, apesar do município ter instituído Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) por meio de leis específicas para cada localidade, obedecendo às normas federais, as ZEIS não foram contempladas no mapa de zoneamento da Lei nº 112/2009, sendo apenas citadas textualmente, o que pode gerar dúvidas na interpretação da lei. Em 2019, por meio da regulamentação da REURB, foram públicos os decretos para instituição de REURB-S nas áreas prioritárias de ZEIS estabelecidas no PDDI 2007:

- DECRETO 1771/2019 – REURB-S Bairro Divinéia;
- DECRETO 1772/2019 – REURB-S Ilha dos Valadares;

- DECRETO 1773/2019 – REURB-S Bairro Parque Agari;
- DECRETO 1774/2019 – REURB-S Bairro Dona Aninha;
- DECRETO 1775/2019 – REURB-S Bairro Vila Primavera;
- DECRETO 1776/2019 – REURB-S Jardim Esperança;
- DECRETO 1780/2019 – REURB-S Caic/Nilson Neves;
- DECRETO 1781/2019 – REURB-S Ponta do Caju;
- DECRETO 1782/2019 – REURB-S Jardim Figueira;
- DECRETO 1783/2019 – REURB-S Vila dos Comerciantes;
- DECRETO 1784/2019 – REURB-S Vila do Povo/São Carlos

A realização dos decretos é o primeiro passo para o processo de regularização previsto na REURB, a partir do qual serão realizados os procedimentos em acordo à legislação municipal e federal (no caso de áreas da união). Os procedimentos para REURB-E também estão sendo implementados no município, no entanto, até o momento não houve regulamento do instituto por lei específica.

Neste sentido, novamente fazemos o seguinte questionamento: As forças em disputa e o benefício da irregularidade fundiária representam ações decorrentes da questão normativa ou a ausência dela que distribui tais benefícios/prejuízos de forma desigual?

**No caso de Paranaguá, não é a ausência de normas e planos setoriais o problema da produção irregular do espaço, pelo contrário, há uma trama de normas e interesses envolvidos neste processo, com presença marcante dos atores do setor portuário e agentes sociais.**

## 5. CONCLUSÕES

Primeiramente, em relação às particularidades socioespaciais observadas nos municípios e suas características quanto à trama de relações socioterritoriais, arranjos irregulares, conflitos normativos e produção de insegurança jurídica, chegamos às seguintes conclusões.

Em relação a Araguari, podemos destacar as seguintes particularidades socioespaciais (figura 26).

**Figura 26 – Particularidades de Araguari/MG.**



Fonte: Google Earth, 2020; Prefeitura Municipal de Paranaguá, 2019; IBGE, 2015; ZEE Litoral, 2016.  
Organização: Eduardo Molina.

No âmbito socioambiental, destaca-se a pouca incidência de arranjos irregulares em área de risco, bem como a disponibilidade áreas aptas para urbanização e restrições ambientais isoladas.

No âmbito socioeconômico, destaca-se a existência de um mercado sólido de lotes urbanos regulares, bem como a absorção de investimentos pelo programa MCMV, com a construção de mais de 6500 unidades habitacionais entre 2009 e 2016, o que produziu e ainda produz uma série de desdobramentos socioterritoriais na cidade.

Do ponto de vista institucional, Araguari apresenta mais quesitos negativos que positivos, uma vez que os conflitos internos e a capacidade administrativa-organizacional restrita do poder público municipal dificultam a aplicação da legislação. Existem iniciativas no sentido do desenvolvimento institucional da prefeitura municipal, o que pode colaborar com a melhora nessa curva de aprendizado. Sob a perspectiva multiescalar de esferas de poder, as relações institucionais que interferem na política urbana local limitam-se ao IPHAN, IBAMA, IEF, CEMIG e CODEMIG.

A produção irregular do espaço em Araguari está intimamente ligada ao mercado imobiliário clandestino, com a produção de arranjos irregulares de chácaras residenciais e de lazer. O parcelamento para fins de chacreamento teve seu auge entre as décadas de 1990 e 2010, após esse período, com a ação do MP/MG, ocorreu uma diminuição gradual de loteamentos clandestinos no município.

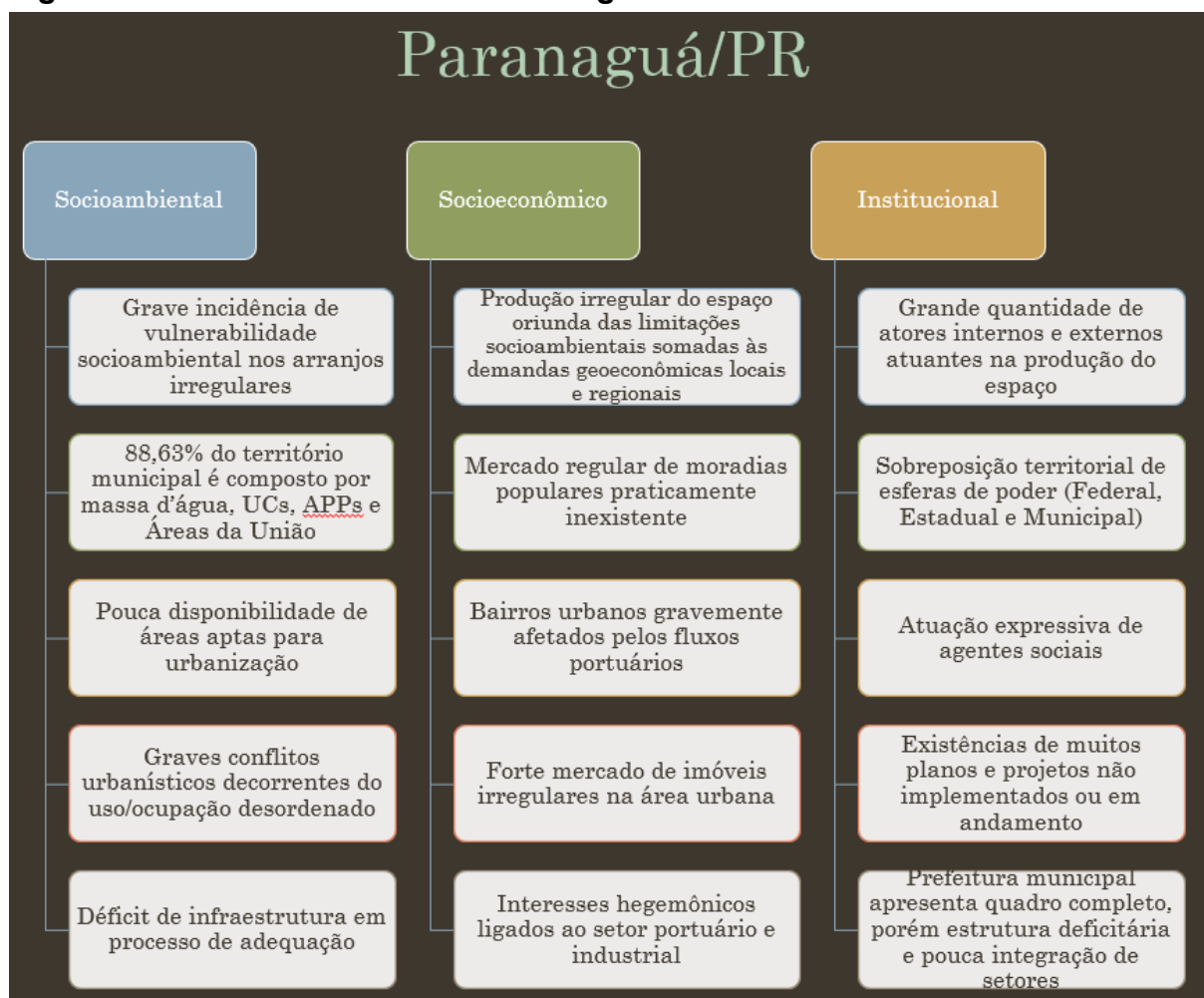
Observa-se que os arranjos irregulares verificados em Araguari são predominantemente de interesse específico, uma vez que os bairros com maior vulnerabilidade socioeconômica estão inseridos no perímetro urbano e estabelecidos como ZEIS. Neste sentido, a regulamentação da REURB no município teve como ponto de partida o interesse específico, com foco na regularização dos arranjos irregulares no entorno das represas. Portanto, os maiores beneficiados da REURB em Araguari são proprietários de chácaras residenciais e de lazer, comercializadas de forma irregular antes de 2016. No texto da REURB, a regulamentação da lei no território municipal não isenta as penalidades e infrações cometidas pelas partes com a produção e comercialização ilegal de lotes, no entanto, não há uma expectativa de fiscalização retroativa neste sentido, uma vez que o processo de regularização busca justamente corrigir essa problemática.

Sob a perspectiva do sistema de insegurança jurídico-territorial, a insegurança jurídica ainda se apresenta como uma questão importante no município,

uma vez que a lei regulamentadora da REURB foi promulgada em 2021, portanto, é natural a curva de aprendizado de maturidade do sistema normativo e técnico, responsável por averiguar os procedimentos, em garantir o cumprimento efetivo da legislação. Dentro do universo de interesse específico, os atores mais susceptíveis a insegurança são os proprietários de lotes irregulares em arranjos localizados nas áreas de preservação permanente dos reservatórios das usinas, enquanto no universo de interesse social, os atores mais susceptíveis à insegurança são proprietários de unidades do MCMV que adquiriram seus imóveis por meio de contratos de compra e venda, o que fere a legislação do programa.

Em relação a Paranaguá, podemos destacar as seguintes particularidades socioespaciais (figura 27).

**Figura 27 – Particularidades de Paranaguá/PR.**



Fonte: Google Earth, 2020; Prefeitura Municipal de Paranaguá, 2019; IBGE, 2015; ZEE Litoral, 2016.  
Organização: Eduardo Molina.

No âmbito socioambiental, Paranaguá destaca-se pela grave incidência de arranjos irregulares em áreas de risco, bem como pela pouca disponibilidade de áreas aptas para uso e ocupação antrópicos. Os conflitos urbanísticos e ambientais oriundos dos fluxos geoeconômicos também ganham destaque nesse contexto.

Sob a ótica socioeconômica, destaca-se a ausência de um mercado de lotes regulares no município, tanto devido às limitações ambientais propriamente ditas, quanto pelas imposições normativas (federais, estaduais e municipais). A ausência do mercado regular faz com que o mercado irregular seja a regra e não a exceção no município.

Devido aos poderosos interesses envolvidos na dinâmica geoeconômica local e regional, a trama socioterritorial de atores, objetos, normas e ações é absolutamente complexa em Paranaguá. Devido às vulnerabilidades envolvidas, os atores sociais são bastante ativos e realizam um movimento importante de negociação com os atores hegemônicos, sendo fundamental a gestão democrática por meio do Plano Diretor para possibilitar essa interlocução.

Do ponto de vista institucional, destaca-se o emaranhado normativo multiescalar que rege o território municipal, o que dificulta tremendamente o trabalho do poder executivo. Apesar de possuir uma estrutura-organizacional robusta, fragmentada e pouco articulada, a prefeitura de Paranaguá possui estrutura capaz de suprir demandas emergentes quanto à política urbana, todavia, a situação socioterritorial atual da cidade impõe enormes desafios para a aplicação de legislação.

Tais características conferem a Paranaguá papel central na dinâmica socioeconômica regional e, em contrapartida, impõem grandes desafios à gestão pública, uma vez que o espaço urbano local é produzido em meio a múltiplos conflitos, interesses, coalizões e arranjos. Soma-se a esse amálgama a questão normativa e a desigualdade socioeconômica estrutural materializada no município, resultando em insegurança jurídica sob perspectivas distintas e igualmente desiguais.

A evolução normativa em relação ao parcelamento, uso e ocupação do solo em Paranaguá envolve, historicamente, a coexistência de todas as esferas

de poder num mesmo território, uma vez que há interesses específicos da união, do governo estadual, privados e mesmo internacionais sobre o território de Paranaguá e seu papel estratégico enquanto núcleo portuário fundamental do sul do Brasil.

Pode-se analisar que a produção da irregularidade fundiária em Paranaguá ocorre por meio de um sistema de insegurança socioterritorial, no qual observa-se uma interação aguda entre atores, normas e elementos (culturais e geográficos), arranjos irregulares dos mais diversos, porém caracterizados pela profunda desigualdade e vulnerabilidade social, bem como abrangência multiescalar.

Diferentemente de Araguari, em Paranaguá a questão normativa é muito mais relevante no debate, uma vez que há disciplinamentos de diversos níveis e escalas, bem como uma organização social mais segregada. Neste sentido, o ônus da irregularidade, apesar de transversal, concentra-se ainda mais na população vulneral, que sofre enorme pressão tanto pela legislação quanto pela expansão das atividades portuárias e industriais. A distribuição desigual desse ônus é retificada pela legislação devido aos interesses socioeconômicos locais e regional.

Em relação à análise geral dos temas e noções teóricas apresentadas, compreendemos que, historicamente, a concepção da regularização fundiária urbana foi pautada no ideal de reparação da desigualdade inerente à formação das cidades brasileiras, no entanto, verifica-se na atualidade um forte movimento de irregularidade territorial oriundo de novas formas e demandas socioeconômicas. Tais demandas emitem sinais, que se amplificam em tempos de crise, quando apenas a criatividade, o planejamento estratégico e o poder de realização são capazes de promover melhorias concretas na qualidade de vida da população.

Neste sentido, é imprescindível que os profissionais que lidam com o planejamento urbano se atentem aos sinais capazes de demonstrar crises metodológicas no modelo dominante do planejamento urbano brasileiro e, conseqüentemente, do Plano Diretor.

A trama de relações socioterritoriais (atores e ações), é formada por conflitos, interesses e coalizões, que produzem assimetrias no processo político de acordo com as particularidades locais, prejudicando o desenvolvimento do sistema normativo e do planejamento estratégico dos municípios.

Neste contexto, destaca-se a falta de articulação entre o Plano Diretor e as demais normas urbanísticas dos municípios, o distanciamento da gestão e do sistema normativo da realidade, a burocracia, até mesmo o financiamento dos Planos Diretores e demais projeto setoriais devem ser colocados em perspectiva. Dentre esses e outros, há um sintoma importante que deve guiar nosso pensamento: a falta de poder de realização do poder público municipal, oriundo da incapacidade administrativa e organizacional.

A atualização do sistema normativo urbanístico é um processo necessário ao estado da arte do planejamento urbano municipal, bem como as alterações são bem-vindas se elaboradas com base constitucional a partir da elaboração/revisão dos Planos Diretores. As alterações isoladas e litigiosas nas normas por meio de pressões internas e externas (conflitos, interesses e coalizões), sem o devido cuidado e articulação, tendem a estabelecer ambientes propícios à irregularidade fundiária e insegurança jurídica, compreendidos neste ensaio como sistemas de insegurança jurídico-territoriais.

A noção de arranjos irregulares busca expressar a diversidade socioterritorial possível dentro dos universos de interesse social e específico, uma vez que é possível notar um verdadeiro espectro de arranjos possíveis dentro desses recortes normativos. Ou seja, dentro do universo de interesse social, há uma gama de possibilidades, tais como moradias em áreas de risco nos mais diversos contextos (encostas, áreas contaminadas, áreas sujeitas à inundações, áreas desassistidas de infraestrutura), associações em fração ideal comprovadamente de baixa renda, dentre outras; bem como no universo de interesse específico também há uma gama de possibilidades de arranjos: ranchos em áreas de preservação permanente, loteamentos clandestinos de chácaras e lotes, associações em fração ideal de renda média e alta, dentre outras.

A elaboração das leis municipais para regulamentação da REURB nos municípios deve acompanhar, se possível, o processo de revisão/elaboração do Plano Diretor, de forma a promover maior coesão entre as normas urbanísticas e os interesses envolvidos. A regularização fundiária deve funcionar necessariamente junto às demais normas urbanísticas, como parcelamento do solo, perímetro urbano, uso e ocupação do solo, sistema viário, código ambiental e/ou zoneamento ecológico econômico.

Os programas de regularização fundiária devem combinar ações de urbanização com estratégias de legalização, bem como requerem capacidade institucional para tomada de decisões por parte da gestão pública, bem como participação popular e integração entre diretrizes, objetivos e metas. Os programas devem ter por objetivo o reconhecimento da segurança individual da posse e a integração socioespacial dos arranjos irregulares de baixa renda.

Portanto, entende-se que a regularização fundiária urbana é um instrumento imprescindível para promover justiça social e estabelecer um ambiente favorável ao planejamento urbano dos municípios, pois parte importante dos arranjos irregulares encontram-se consolidados.

Os Sistemas de Insegurança Jurídico-Territoriais podem ser compreendidos como ambientes nocivos ao planejamento urbano, resultantes da relação conflituosa entre sistemas de ações, normas e objetos, escalando a insegurança jurídica e a produção de irregularidades. Os SIJT se manifestam por meio das particularidades socioespaciais dos municípios e apresentam níveis de complexidade relativos à complexidade da trama de relações socioterritoriais que se estabelecem a partir das horizontalidades e verticalidades do território.

## 6. REFERÊNCIAS

ARAGUARI. Estado de Minas Gerais. Prefeitura Municipal de Araguari. **Lei Complementar nº 34/2004**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDU) e dá outras providências; Araguari/MG, 2004.

\_\_\_\_\_. Estado de Minas Gerais. Prefeitura Municipal de Araguari. **Lei Complementar nº 59/2009**. Dispõe sobre o zoneamento ambiental e o código de uso dos reservatórios na bacia de contribuição direta aos empreendimentos das UHE's Amador Aguiar I e II e propõe diretrizes de ordenamento de uso e ocupação do solo. Araguari/MG, 2009.

\_\_\_\_\_. Estado de Minas Gerais. Prefeitura Municipal de Araguari. **Lei Complementar nº 63/2009**. Introduz alterações na lei complementar nº 59, de 2 de julho de 2009, que "dispõe sobre o zoneamento ambiental e o código de uso dos reservatórios na bacia de contribuição direta aos empreendimentos das UHE's Amador Aguiar I e II e propõe diretrizes de ordenamento de uso e ocupação do solo. Araguari/MG, 2009.

\_\_\_\_\_. Estado de Minas Gerais. Prefeitura Municipal de Araguari. **Decreto nº 71/2015**. Regulamenta a lei complementar nº 59, de 2 de julho de 2009 alterada pela lei complementar nº 63, de 15 de outubro de 2009, no tocante ao chacreamento no entorno das UHE's Amador Aguiar I e II e de outras áreas situadas fora do perímetro urbano do município de Araguari, e dá outras providências. Araguari/MG, 2015.

\_\_\_\_\_. Estado de Minas Gerais. Prefeitura Municipal de Araguari. **Decreto nº 111/2015**. Altera dispositivos do decreto nº 71, de 22 de junho de 2015, que regulamenta a lei complementar nº 59, de 2 de julho de 2009 alterada pela lei complementar nº 63, de 15 de outubro de 2009, no tocante ao chacreamento no entorno das UHE's Amador Aguiar I e II e de outras áreas situadas fora do perímetro urbano do município de Araguari, e dá outras providências. Araguari/MG, 2015.

\_\_\_\_\_. Estado de Minas Gerais. Prefeitura Municipal de Araguari. **Plano Local de Habitação de Interesse Social: Estratégias de ação** / por Oliver Arquitetura. Ribeirão Preto, São Paulo: [s.n.], 2013.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados Subnormais 2019**: Classificação Preliminar para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas. Rio de Janeiro, 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Distrito Federal, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 11.977, de 7 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. Distrito Federal, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos

assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n os 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 n ° 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. Distrito Federal, 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis n os 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Distrito Federal, 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Distrito Federal, 1979.

CHRISTILLINO, Cristiano Luís. A Lei de Terras e a transição ao capitalismo no Brasil no XIX: uma análise micro dos efeitos da Lei sobre a afirmação da propriedade. Rio de Janeiro: **Anais** do XII Encontro Regional de História – Usos do Passado, 2006, pp. 1-7. Disponível em: <<http://www.snh2011.anpuh.org/resources/rj/Anais/2006/conferencias/Cristiano%20Luis%20Christillino.pdf>> Acesso em 15 out 2021.

FERREIRA, M. M. **As reformas de base.** Disponível em: [https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As\\_reformas\\_de\\_base](https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As_reformas_de_base), acesso em 15 out 2021.

FREITAS, L. M.; FERNANDES, M. B. **A insegurança jurídica e suas consequências práticas para o direito do desenvolvimento econômico.** Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=428365de6e004c61>, acesso em: 06/11/2021.

GOTTDIENER, M. **A produção Social do Espaço Urbano.** 2ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2016

IBGE. Coordenação Geográfica. **Tipologias do Território.** Disponível em: [www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio](http://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio), acesso em 19/06/2020.

\_\_\_\_\_. Coordenação Geográfica. **Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19.** Rio de Janeiro, 2020.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2014

LING, A. **Guia de Gestão Urbana**. São Paulo: BEI, 2 ed., 2017.

LEITE, G. **Considerações sobre o conceito de segurança jurídica no ordenamento jurídico brasileiro**. Disponível em: <https://www.jornaljurid.com.br/colunas/gisele-leite/consideracoes-sobre-o-conceito-de-seguranca-juridica-no-ordenamento-juridico-brasileiro>, acesso em: 05/11/2021.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Hucitec, 1986.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual s/n de 27 de janeiro de 2007**. Institui o Parque Estadual do Pau Furado (PFPE) e dá outras providências. Belo Horizonte/MG, 2007.

MOTA, M. J. P. et al. **Desafios do Planejamento Urbano no Século XXI**. Rio de Janeiro: Lumen Juris; 2018.

MOTA, M. J. P.; MOURA, E. A. **Intervenção do Estado no Domínio Urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris; 2018.

NYGAARD, Paul Dieter. **Planos diretores de cidades: discutindo sua base doutrinária**. Porto Alegre: Editora da UFRS, 2005.

OLIVEIRA, L. M. Araguari na história da ocupação territorial do Triângulo Mineiro (MG) – 1815-1913. **Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities research medium**, Ituiutaba, v. 5, n. 2, p. 678-692, jul./dec. 2014.

PARANÁ. Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Paraná - Litoral**. Camila Cunico (Org.). Curitiba/PR: ITCG, 2016.

\_\_\_\_\_. Companhia de Habitação do Paraná. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS-PR)**. Curitiba/PR: COHAPAR, 2019.

\_\_\_\_\_. Companhia de Habitação do Paraná. **Sistema de Informações sobre Necessidades Habitacionais do Paraná**. (SISPEHIS). Disponível em: <https://www.sistemas.cohapar.pr.gov.br/PEHISPUBLICO/formPrincipal.php?idFormPrincipal=onLYZb0=x9Xt9yLSmpTbIDnSLQT66wECHtT72em>. Acesso em: 10 de março de 2021.

PARANAGUÁ. Estado do Paraná. Prefeitura Municipal de Paranaguá. **Lei nº 60/2007**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de planejamento no Município de Paranaguá; Paranaguá/PR, 2007.

\_\_\_\_\_. Estado do Paraná. Prefeitura Municipal de Paranaguá. **Lei nº 63/2007**. Dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social, determina a criação das ZEIS I, II, III, IV e V, e dá outras providências; Paranaguá/PR, 2007.

\_\_\_\_\_. Estado do Paraná. Prefeitura Municipal de Paranaguá. **Lei nº 61/2007**. Dispõe sobre o Perímetro Urbano do Município de Paranaguá; Paranaguá/PR, 2007.

\_\_\_\_\_. Estado do Paraná. Prefeitura Municipal de Paranaguá. **Lei nº 95/2007**. Dispõe sobre o Código Ambiental do Município de Paranaguá; Paranaguá/PR, 2007.

\_\_\_\_\_. Estado do Paraná. Prefeitura Municipal de Paranaguá. **Lei nº 3224/2011**. Estabelece os Princípios, as Diretrizes e os Objetivos da Política Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS, Institui o Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS e dá outras providências. Paranaguá/PR, 2011.

SANTOS, M. **A natureza do espaço** – Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994

SMITH, Roberto. **A propriedade da terra e transição**: estudo da formação da propriedade privada e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Ambientes e Territórios**: Uma Introdução à Ecologia Política. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a Cidade** – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. 9 ed. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2013.

TRINDADE, M. **A tal da insegurança jurídica**. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/blogs/marcelo-trindade/coluna/a-tal-da-inseguranca-juridica.ghtml>, acesso em: 05/11/2021.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 – 243

ZAMOER, Tatiana. A nova lei e os velhos desafios no contexto de atuação da Defensoria Pública em processos de regularização fundiária de interesse social. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. São Paulo, v. 3 n.17 p.21-32, ago 2018.