

ESTATUTO DA CIDADE: (in)aplicação na Amazônia legal

CITY STATUTE: (in)application in the legal Amazon

ESTATUTO DE LA CIUDAD: (in)aplicación en la Amazonía legal



Revista
Desafios

Artigo Original
Original Article
Artículo Original

João A. Bazzoli*¹

¹Professor associado no Curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins, Palmas, Tocantins, Brasil.

*Laboratório de Cidades, UFT, Av. NS 15, 109 Norte, Palmas, Tocantins, Brasil. CEP:77.010-090. e-mail jbazzoli@mail.uft.edu.br - site: www.professorbazzoli.com.br - Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-7123-2023>

Artigo recebido em 13/04/22 aprovado em 14/12/2022 publicado em 30/12/22.

RESUMO

Buscou-se com este artigo propor debate e reflexões acerca do Estatuto da Cidade, especialmente sobre os desafios da sua (in) aplicação pelos municípios da Amazônia legal. Foi necessário pela amplitude do tema proceder um recorte e destacar dois pontos: a função social da propriedade e a regularização fundiária urbana; entendendo-os como pontos de maior relevância nesta legislação. A metodologia qualitativa aplicada ao estudo partiu da análise do Estatuto, destacando questões como: a sua longa duração no trâmite para aprovação, mais de uma década, e a estratégia de seu encaminhamento ao Senado Federal, por não ser comum o ingresso de Projetos de Lei por esta Casa Legislativa, que acabou por desarticular as ações contrárias promovidas pelos empresários imobiliários, que vinham demandando ações para evitar a sua aprovação. Com esse estudo foi possível constatar que a referida legislação não alcançou, ao menos como deveria ter alcançado, os pequenos municípios, especialmente aqueles com população menor de vinte mil habitantes, visto que não estão obrigados a elaborar o Plano-Diretor Municipal. Este fato notório contribuiu para os resultados constatados sobre os pequenos avanços conquistados e a considerável (in) aplicação dos instrumentos do Estatuto nas áreas urbanas da Região da Amazônia legal.

Palavras-chave: Estatuto da cidade, Função social da propriedade, Regularização fundiária urbana.

ABSTRACT

The aim of this article was to propose debate and reflections on the City Statute, especially on the challenges of (in) application by municipalities in the legal Amazon. Due to the breadth of the theme, it was necessary to make a cut and highlight two points: the social function of property and urban land regularization; understanding them as points of greater relevance in this legislation. The qualitative methodology applied to the study started from the analysis of the Statute, highlighting issues such as: its long duration in the approval process, more than a decade, and the strategy of its forwarding to the Federal Senate, as it is not common for Bills to enter by this Legislative House, which ended up dismantling the opposing actions promoted by real estate entrepreneurs, who had been demanding actions to avoid its approval. With the study, it was possible to verify that the legislation did not reach, as it should have, the small municipalities, especially those with a population of less than twenty thousand inhabitants, since they are not obliged to prepare the Municipal Master Plan. This notorious fact contributed to the results found on the small advances made and the considerable (in) application of the instruments of the Statute in the legal Amazon.

Keywords: City Statute, Social Function of Property, Urban Land Regularization.

RESUMEN

El objetivo de este artículo fue proponer debates y reflexiones sobre el Estatuto de la Ciudad, especialmente sobre los desafíos de la (in)aplicación por parte de los municipios en la Amazonía legal. Por la amplitud del tema, fue necesario hacer un corte y resaltar dos puntos: la función social de la propiedad y la regularización del suelo urbano; entendiéndolos como puntos de mayor relevancia en esta legislación. La metodología cualitativa aplicada al estudio partió del análisis del Estatuto, destacando cuestiones como: su larga duración en el proceso de aprobación, más de una década, y la estrategia de su envío al Senado Federal, pues no es común para Proyectos de ley a ingresar por esta Cámara Legislativa, que terminaron por dismantelar las acciones contrarias impulsadas por los empresarios inmobiliarios, quienes venían exigiendo acciones para evitar su aprobación. Con el estudio se pudo constatar que la referida legislación no alcanzó, como debía ser, a los pequeños municipios, especialmente a los de población menor a veinte mil habitantes, ya que no están obligados a elaborar el Plan Director Municipal. Este hecho notorio contribuyó a los resultados encontrados sobre los escasos avances y la considerable (in)aplicación de los instrumentos del Estatuto en la Amazonía jurídica.

Descriptores: Estatuto de la ciudad, Función social de la propiedad, Regularización del suelo urbano.

INTRODUÇÃO

Este artigo propõe debates e reflexões acerca do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001), acerca da sua (in)aplicação nas áreas urbanas, pelos pequenos municípios da Região da Amazônia legal. Para tanto fizemos um recorte na abordagem com a finalidade de propiciar melhor entendimento ao leitor devido a amplitude temática, assim sendo o artigo destaca dois pontos desta legislação: a função social da propriedade e a regularização fundiária urbana, entendendo-os como de maior relevância. Sendo estes pontos essenciais para este debate regional em razão de suas características, devido o primeiro ter contraponto singular ao domínio absoluto da propriedade e ao conservadorismo do Judiciário, situações que se mostram reticentes ao novo relativismo do direito à propriedade; já o segundo devido a morosidade e a displicência do tratamento operacional dado a regularização fundiária urbana pelo Poder público, gesto que fere de maneira contundente o direito à moradia digna e empurra administrativamente a resolução deste problema, fato constatado pelos resultados pífios mostrado pelo Poder público municipal em todo o território nacional.

Obviamente estas inobservâncias do Poder público municipal, tanto para realizar ações para promover o respeito à função social como a de agilizar processos de regularização fundiária urbana (REURB), mostram claramente a in(aplicação) dos instrumentos do Estatuto da Cidade, especialmente nas áreas urbanas dos pequenos municípios na Região da Amazônia legal.

Para a elucidação do leitor analisamos inicialmente com maior aprofundamento o Estatuto da Cidade e destacamos duas questões essenciais no seu tratamento legislativo: a sua longa duração no trâmite para aprovação (1989 a 2001); e a estratégia de seu encaminhamento ao Senado Federal. Lembrando que essa estratégia, por não ser comum o ingresso de Projetos de Lei por esta Casa Legislativa, acabou por desarticular as ações contrárias promovidas pelos empresários imobiliários, que vinham demandando ações para evitar a sua aprovação.

É preciso elucidar também, que esse atraso superior a uma década para a sua aprovação dificultou ações efetivas de ordenamento territorial, ao longo dessa espera. Portanto, se houvesse aprovação do Projeto quando ele foi proposto, em 1989, teríamos ao

longo dessa década perdida medidas de compensação social, por meio de políticas urbanas. Certamente estas medidas teriam provocado concretamente melhorias à população e agregado substancialmente um melhor controle social e territorial nas cidades brasileiras.

Para reafirmar o efeito negativo da década perdida, podemos afirmar, que as medidas vindas no tempo correto teriam possibilitado um maior amadurecimento no uso da legislação. Assim, admitindo a esta lógica – a de aprovação dentro da normalidade do trâmite legislativo - estaríamos comemorando neste ano de 2022, mais de 30 anos desta legislação e isto certamente possibilitaria registrar, conseqüentemente, maiores avanços, dos apresentados até o momento, sendo estes avanços seriam substanciais e significativos para o planejamento de cidades de pequeno porte.

Entretanto, pontuamos neste contexto, que embora tenhamos sido vítimas desse lapso temporal decenal, registramos a inegável condição de que a aprovação do Estatuto da Cidade estabeleceu, a partir de sua promulgação, novas perspectivas sobre o tratamento e o controle do crescimento do setor imobiliário, em razão dele estabelecer importantes diretrizes gerais sobre a política urbana nacional.

Destarte, esse novo ordenamento jurídico urbanístico criar possibilidades da organização territorial pelos municípios brasileiros, consolidou mecanismos de participação comunitária, abrindo assim, a possibilidade de se promover a inclusão social no País. E, foi nesse sentido que o Estatuto apresentou regras referentes ao uso e à ocupação do solo e ao controle da expansão do território urbano e propôs a definição da função social da cidade e da propriedade, que deve estar especificada no Plano-Diretor Municipal.

Também, pode ser considerado como um ordenamento precursor ao atendimento das demandas reprimidas de regularização fundiária urbana, um tema

que atualmente não vem sendo tratado com a devida atenção pelos gestores públicos, das três esferas de governo, considerando a responsabilidade legal destes gestores em resolver este grave problema social, econômico e ambiental. Esta responsabilidade, que foi atribuída aos entes federados pela competência concorrente constitucional (BRASIL, 1988), definida pela obrigatoriedade de legislar acerca de normativas urbanísticas, com poderes inerentes ao de promover a regularização fundiária urbana.

Embora sempre tivéssemos a ciência de que esse novo ordenamento jurídico, por si, não resolveria todos os problemas das cidades brasileiras, o Estatuto da Cidade terminou atendendo as demandas de municípios grandes e médios, entende-se que ele não ampliou os seus tentáculos para os pequenos, que ainda apresentam dificuldades de acesso a sua tecnologia legislativa.

Assim sendo, ressalta-se e se evidencia, nesse contexto da promulgação do Estatuto da Cidade em 10 de julho de 2001, que a criação em 2003 do Ministério das Cidades, possibilitou singularmente a disseminação do Estatuto pelo país. Pois, este Ministério, que foi fundido em 2019 pelo Governo Federal ao Ministério de Desenvolvimento Regional, objetivava combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população à moradia, saneamento e transporte, e foi, sem dúvida, o principal disseminador dessa nova ordem urbanística pelo País, já pontuado anteriormente. Ademais, apoiou várias ações para a popularização do Plano-Diretor Municipal, até mesmo com financiamentos voltados para qualificação e consultorias técnicas às prefeituras municipais.

Oportuno dizer aos leitores, no ano de 2003 vivíamos momentos em que os ventos democráticos e participativos sopravam fortemente, razão pelo qual poderíamos seguramente fomentar ideais no sentido de

ampliar as fronteiras da discussão sobre o Estatuto da Cidade para os pequenos municípios. Porém, constata-se na atualidade que essa ampliação de discussão não se confirmou efetivamente.

Para além disso, a partir de 2019 ingressamos num processo de desconstrução dos conselhos participativos, que resultou na extinção do Conselho da Cidade e provocou sérios reflexos ocasionados ao formato participativo desenhado pelas conferências das cidades, este importante instrumento para reafirmar a participação popular e o controle social.

Neste viés, este cenário dificultou ainda mais a referida legislação alcançar a sua (in) aplicação nos municípios menores, especialmente aqueles com população inferior a vinte mil habitantes, visto que, nestes lugares não há obrigatoriedade de elaboração do Plano-Diretor Municipal. Essa condição contribuiu para os resultados constatados no estudo de detectar os pequenos avanços conquistados e os consideráveis retrocessos na (in) aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Diante deste enredo introdutório, vamos falar na sequência deste artigo sobre a evolução da legislação urbana brasileira, em seguida estabelecer debates e propor reflexões acerca da (in)aplicação do Estatuto da Cidade, com um recorte na função social da propriedade e na regularização fundiária urbana, e ao final, nos incumbiremos de analisar os avanços e os retrocessos desta legislação, levando-se em conta a (in) aplicação de seus instrumentos nas áreas urbanas dos municípios na Região da Amazonia Legal.

MATERIAIS E MÉTODOS

Para entender as questões sobre o Estatuto foi necessário estabelecer uma cronologia e detalhar no trabalho; a evolução da legislação urbana brasileira; a Constituição Federal como principal marco legal; a instituição do Estatuto da cidade e, por fim, os problemas da regularização fundiária brasileira.

Neste sentido foi necessário sedimentar o debate e reflexões propostos pelo artigo com uma estruturação sobre a evolução da legislação urbana brasileira, destaca-se que os registros de normas sobre os assuntos urbanos remontam o período colonial.

Nesse contexto, resgata-se as Ordenações Filipinas que, pela sua importância, estiveram vigentes no Brasil até 1916 e tratavam de matéria edilícia, da organização da cidade e das atribuições das autoridades locais relacionadas às deliberações sobre as questões urbanas (DI SARNO, 2004).

Interessante pontuar que a cronologia do atual debate sobre a função social da propriedade no contexto histórico brasileiro remonta o ano de 1808, ano este considerado como divisor de águas entre a propriedade absoluta e relativa. Instituiu-se, nessa época, o princípio do “poder de polícia” que fundamenta a aplicabilidade dos institutos jurídicos urbanísticos, além de nascer, na ocasião, a cultura jurídica da função social da propriedade urbana criada pela jurisprudência. Essa nova cultura em questão estabeleceu a prerrogativa ao Estado, por razões intrínsecas, de arbitrar sobre os interesses comuns (DIAS, 2000).

Desta feita, a temática urbana brasileira, que era tratada de maneira fracionada, alcançou definitivamente o status de marco regulatório urbanístico a partir da Constituição do Império de 1824, século XIX, que passou a amenizar o tratamento do direito de propriedade, que antes tinha o caráter quase que absolutista. A Carta Política de 1824 dispõe, por previsão legal, do instituto da desapropriação, autêntica intervenção estatal. Esse instrumento possibilitava ao Estado lançar mão de áreas de seu interesse, com a retenção de propriedade privada, contrariando, assim, o dito princípio absolutista (DI SARNO, 2004).

Mas, somente no final do século XIX a legislação urbanística brasileira mostrou sua evolução

com o registro de parcerias entre o Poder público municipal e a iniciativa privada. Tais parcerias ocorreram pela necessidade de melhorias urbanísticas nas cidades portuárias, chamadas de cidades de fluxo. Essa intervenção possibilitou a realização de obras públicas nas cidades pelas empresas privadas que recebiam, em contrapartida, concessões para a exploração de serviços públicos na área portuária (DIAS, 2000).

A primeira Constituição Republicana de 1934 ratificou e contemplou definitivamente a função social da propriedade, grafada no texto, de maneira explícita, no seu artigo 133, item 17, mas foi interpretada de maneira implícita quanto à sua aplicabilidade.

A referida Carta Magna destacou em seu bojo a ordenação urbana e as atribuições do município. Estabeleceu, assim, sua competência de legislar sobre os assuntos de interesse local (DI SARNO, 2004).

Surgiriam novas intervenções, ainda que modestas, no campo jurídico, somente na década de 1960, entre elas a implantação da Política Nacional de Habitação e Planejamento Territorial. Nessa década, os holofotes se concentraram na aprovação da Constituição Federal de 1967, que instituiu o planejamento urbano e incluiu a capacidade legislativa do município na organização urbano-territorial (DI SARNO, 2004).

No entanto, mesmo com este arcabouço à disposição, somente no final dos anos 1970, nossos legisladores admitiram a existência de considerável parcela da população sem acesso ao mercado formal de solo.

A excessiva informalidade fundiária provocou a criação da Lei nº 6.766 (BRASIL, 1979), denominada “Lei de Loteamento” ou “Parcelamento do Solo”, em que os legisladores inseriram o chamado espaço legal, correspondente a 35% da área total loteada, nos projetos dos empreendimentos, área destinada ao interesse social (DIAS, 2000).

Surgiu, a partir de então, a cultura de projetos que objetivavam integrar as populações de áreas socialmente excluídas. Todavia, essas ações de integração dependiam de recursos estatais disponíveis, que iriam além da especificação cartográfica de zonas especiais ou da destinação de áreas para a habitação social nos planos-diretores. Por esse motivo, o resultado desse processo não registrou respostas significativas que pudessem refletir na melhoria da qualidade de vida da população excluída (DIAS, 2000).

Entretanto, a década de 1970 foi marcada pela concepção da cultura de restrições às atividades imobiliárias e ao uso do solo, sob o auspício do princípio do “poder de polícia”. E, neste contexto, a cidade assumiu o papel de reserva de valor de terras, motivo do desenvolvimento de mecanismos de preservação e de regulação do mercado de solos, voltados aos empreendimentos imobiliários, e não à regulação social da produção da cidade (DIAS, 2000).

A norma sobre o parcelamento do solo serviu para segregar, em razão do lucro e poder, a possível regularização fundiária. A “legalidade urbana” provocou a valorização antecipada no mercado de solo e na dinâmica capitalista do espaço urbano.

O Direito urbanístico através daquilo que se convencionou chamar "legalidade urbana" é regido por uma racionalidade instrumental, voltada para a otimização do lucro e do poder no espaço urbano, produzindo como uma das principais sequelas: a segregação urbana, pois os processos de debilidade das cidades em sua imensa maioria possuem como objetivo apartar os ricos dos pobres, por isto propugnamos por uma virada paradigmática no direito urbanístico brasileiro, para que o mesmo busque a sua fundamentação na vontade discursiva dos cidadãos, com o objetivo de produzir padrões de desenvolvimento sustentável das cidades. (DIAS, 2000. p. 224).

Quanto a Constituição Federal (BRASIL, 1988), como marco legal ela trouxe em seu bojo, pela primeira vez, dispositivos específicos e um capítulo sobre a temática urbanística.

O artigo 182 da Carta Política (BRASIL, 1988) estabeleceu que o Plano-Diretor Municipal seja o instrumento técnico legal definidor de cada municipalidade. Esse instrumento tem o objetivo de orientar todas as atividades da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares, que interessem ou afetem a coletividade.

Este mesmo artigo estabeleceu ainda, que a propriedade urbana deva cumprir o princípio da função social e atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano-Diretor Municipal.

Neste linhame o Plano-Diretor Municipal passou a ser considerado como um instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e deve ser executado pelo Poder público municipal, a fim de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Segundo Harada (2004), a função social da propriedade, quando expressa no Plano-Diretor Municipal, evita a especulação imobiliária e possibilita a aplicação das medidas previstas no artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001).

Intervenções urbanísticas nas periferias da cidade, onde predomina população de baixa renda, podem acarretar valorização imobiliária de tal ordem, produzindo efeitos não desejados pelo Poder Público municipal, quais sejam, o deslocamento da população humilde para locais cada vez mais distantes do centro urbano. Nessas hipóteses, cabe ao Poder Público local ficar atento para evitar a especulação imobiliária, exigindo o cumprimento da função social da propriedade, expressa na lei do seu plano diretor,

utilizando-se, gradualmente, das medidas previstas no § 4º do art. 182 da CF (HARADA, 2004. p. 79).

Para Mukai (2001), o artigo 183 da Carta Magna (BRASIL, 1988) reforçou e consolidou a questão do princípio da função social da propriedade, quando instituiu a chamada reforma urbana. Criou-se também, a figura da usucapião especial que possibilita à pessoa que detém a posse de imóvel urbano, com área de até duzentos e cinquenta metros quadrados, pelo período de cinco anos ininterruptos, e não seja molestado, adquirir o seu domínio, por meio desta figura jurídica.

Entende Harada (2004) que o artigo 145 da Carta Política (BRASIL, 1988) assumiu importante papel na legislação urbanística brasileira, pois aborda o princípio da justa distribuição do ônus e dos benefícios, referenda o desdobramento do princípio da igualdade de todos perante a lei e específica questões relativas à própria valorização imobiliária.

A execução de qualquer plano urbanístico, a reurbanização de um bairro deteriorado, por exemplo, traz benefícios à população em geral. Porém alguns serão direta e especificamente beneficiados com a execução de obras e serviços públicos, com a valorização de seus imóveis. Outras terão suas propriedades desvalorizadas pela ação do Poder Público.

As valorizações diretas e específicas devem ser compensadas mediante pagamento da contribuição de melhoria por parte dos beneficiados. As propriedades esvaziadas de seu conteúdo econômico devem ser indenizadas mediante regular processo expropriatório (HARADA, 2004. p. 97).

No entanto, nem todos os municípios brasileiros tiveram a obrigatoriedade legal de elaborar os seus Planos-diretores, condição que impossibilita aplicar todos os instrumentos do Estatuto da Cidade, substancialmente pela falta da definição da função

social da propriedade, objeto necessário para a aplicação no ordenamento do espaço urbano.

Esgotando este ponto cabe ressaltar que após uma longa tramitação no legislativo federal, superior a uma década, foi aprovada a Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001), chamada de "Estatuto da Cidade", que serviu para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988).

O Projeto de Lei nº 5.788, de 1990, ao ingressar no Senado Federal, recebeu o nº (PL/181, de 1989) por ser um aperfeiçoamento do Projeto pioneiro de nº 2.191, de 1989, que originou o Estatuto da Cidade (QUINTO JR, 2003). Essa legislação, elaborada estrategicamente pelo Senador Pompeu de Souza, foi aprovada pelo Senado Federal em 10 de julho de 2001.

Segundo Quinto Jr. (2003), o Estatuto da Cidade, se comparado com as experiências europeias, estaria, ao menos, com um século de atraso, considerando-se o uso dos instrumentos urbanísticos, que possibilitaria regular socialmente o mercado imobiliário e estabelecer mecanismos de compensação social por meio da política urbana.

O Estatuto da Cidade surgiu como uma nova lei para ordenar o crescimento do setor imobiliário e estabelecer as diretrizes gerais da política urbana nacional. Teve como finalidade regulamentar as questões da ordenação do território e da participação comunitária e objetivou promover a inclusão social nas cidades brasileiras. Também, estabeleceu as regras referentes ao uso e a ocupação do solo e ao controle da expansão do território urbano, e propôs a definição da função social da propriedade, a ser especificada no Plano-Diretor Municipal Participativo.

Esta legislação colocou à disposição no seu capítulo segundo várias ferramentas e instrumentos de Política Urbana para uso contra os abusos relacionadas à propriedade, entre elas a de conter a especulação

imobiliária derivada da retenção fundiária, que discutiremos na sequência do texto.

Entre as medidas indutoras para cumprimento da função social da propriedade, destacam-se: a possibilidade de desapropriação do imóvel não utilizado ou subutilizado; a usucapião de imóvel urbano; a outorga onerosa do direito de construir; as operações consorciadas, com estabelecimento de parceria entre o setor público e privado; a transferência do direito de construir; o impacto de vizinhança; a preempção, e o direito de superfície.

O Estatuto da Cidade dispõe que a municipalidade fixará as condições e prazos para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar a terra urbana mantida em ociosidade, assegurados prazos não superiores há um ano entre a protocolização de projeto de parcelamento, utilização ou construção. O contribuinte tem mais dois anos, a partir da aprovação do projeto, para a utilização, parcelamento ou dar início às obras de edificação.

É importante notar que a norma legal ressalta a obrigação de utilização da terra urbana de forma independente do parcelamento ou edificação. Não cumpridas as obrigações estabelecidas, o município procederá a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota em até 3% anualmente, pelo prazo de cinco anos consecutivos, respeitado o limite máximo de 15%.

Nessa cobrança do imposto, poder-se-á aplicar a alíquota máxima de 15% ou, se assim entender a prefeitura, proceder à desapropriação-sanção do dito imóvel, obviamente com a obrigação do seu uso social.

Em caso de o Poder público optar pela desapropriação-sanção do imóvel, deverá pagar o valor da indenização, que corresponde ao valor venal do imóvel, na forma de títulos públicos. O avanço na sistemática desse pagamento pode ser verificado na previsão legal que possibilita a dedução da valorização

do imóvel, em função de obras realizadas pelo Poder público no local (pavimentação, iluminação pública, rede de esgoto etc.). Portanto, encontrado o valor correspondente à indenização do imóvel, caberá a dedução da valorização atribuída entre o período da certificação do recebimento da notificação ao proprietário que impôs o aproveitamento do imóvel e a efetiva desapropriação.

Com essa medida, fica caracterizada a expropriação do “valor de uso”, objeto do lucro resultante da valorização do imóvel, por conta de melhorias na localidade onde está inserido, realizadas pela prefeitura e pagas por todos os contribuintes. Dessa maneira, a destinação dessa valorização, atualmente apropriada pelo agente privado, toma outra direção, vai para os cofres públicos municipais e retorna para os contribuintes em forma de prestação.

Em análise aos instrumentos instituídos pelo Estatuto, pela importância da sua influência na gestão da cidade, destaca-se o direito de preempção, que, conceitualmente equivale ao direito de preferência pelo Poder público municipal para aquisição de imóvel objeto de alienação onerosa entre particulares. É permitida sua aplicabilidade somente em áreas previamente circunscritas por lei municipal, instrumento que se vincula obrigatoriamente à necessidade de áreas pelo Poder público para regularização fundiária, execução de programas e projetos de interesse social, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, proteção ambiental e outros fins similares.

O Poder público dispõe também da outorga onerosa, outro instrumento que já vem sendo colocado em prática em diversas localidades brasileiras, regulamentado por meio de lei municipal. Esse instrumento, conhecido como outorga onerosa do direito de construir, impõe a prestação de contrapartida por quem exercer o direito de construir acima do

coeficiente de aproveitamento básico adotado pelo Plano-Diretor Municipal.

Finalmente, considerado como um instrumento contemporâneo, por sua busca de equilíbrio ao meio ambiente, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) foi inspirado no estudo prévio de impacto ambiental, mas que dele se diferencia por sua aplicação. Esse instrumento democratiza as decisões locais e possibilita a realização de consulta pública como um requisito para as licenças urbanísticas e edilícias municipais; acima de tudo, centra-se em análise de questões essencialmente urbanas, quando da reprodução do espaço, tais como o adensamento populacional; o impacto sobre os equipamentos urbanos e comunitários; a geração de tráfego; a demanda por transporte público, e outras questões que afetem o meio ambiente artificial e natural.

O Estatuto da Cidade cria instrumentos de gestão e sugere diretrizes norteadoras para ações concretas relativas à política urbana. Por previsão constitucional e desse novo marco regulador, ficaram instituídas garantias ao direito às cidades sustentáveis, que devem ser entendidas, tais como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte urbano coletivo, aos serviços públicos com qualidade, ao trabalho e ao lazer. Para fortalecer a gestão pública, o Estatuto propõe um conjunto de diretrizes, estabelecidas por: cooperação entre o Poder público e a iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização; a justa distribuição dos benefícios e dos ônus do processo de urbanização, com a finalidade de dar sustentabilidade às cidades. Esse processo objetiva sensibilizar a geração presente para a preservação do meio ambiente como garantia do uso do espaço urbano também pelas gerações futuras.

Segundo Arruda (2002, p. 597), “[...] o Estatuto da Cidade não vai, por si só, garantir cidades mais justas. A nova lei traz o instrumental cirúrgico,

que pode ser bem usado, ou não, de acordo com a habilidade do cirurgião, no caso as municipalidades”.

Porém, é necessário ressaltar os problemas e obstáculos para a regularização fundiária urbana no Brasil, destacando especialmente a inércia de setores públicos.

Os setores públicos tratam a informalidade como exceção e criam programas isolados e distintos de regularização fundiária urbana e com isso, não integram o contexto das cidades. Os títulos dos imóveis ainda são objetos de troca de votos, portanto, a sua dinâmica de relação com os programas fundiários está ligada a situações políticas, tanto temporais (em épocas eleitorais), quanto publicitária (a entrega de imóveis com vieses quantitativos). Não há conjunção de programas de apoio, como de emprego e renda, de saúde pública e outros correlatos, que tenham a finalidade de garantir a permanência da população dos locais regularizados, que geralmente já são segregados, em condições dignas de habitação.

As ações de regularização fundiária urbana se colocam muito mais como protetoras institucionais do que como respostas às demandas sociais e a insistência em negar aos cidadãos regularizados o direito à cidade gera novas informalidades. Enfim, as pessoas que são amontoadas em regiões segregadas, diante de processos de gentrificação, se deslocam para locais mais distantes, constata-se em várias cidades brasileiras a existência da “periferia da periferia”.

Considerando a lógica do improvável acesso à terra urbanizada, verifica-se neste processo a visão histórica desta situação de deslocamento e de expansão urbana nas cidades brasileiras, que denota tipologias dessas ocupações em regiões segregadas como parte de uma estratégia da população, em razão de existir um menor risco de remoção, pela exclusão mercadológica do valor de troca, e uma maior probabilidade de acender minimamente aos serviços públicos e de receber os benefícios da regularização da propriedade,

que muitas vezes se resume a um documento de registro imobiliário.

Sabe-se que a regularização fundiária, regra geral, fomenta o mercado imobiliário informal, possibilitando aos beneficiários de programas usarem o capital realizado, qual seja, o resultado da venda do imóvel, que realizam em casos extremos para sua sobrevivência. Esse fenômeno é constatável em toda a América Latina, pois o Estado abandona o local regularizado, normalmente à borda da cidade, configurado como um espaço segregado e sem infraestrutura. Assim, caberia à municipalidade criar mecanismos para assegurar a permanência das famílias nos locais regularizados levando aos cidadãos, para além do título, o direito à cidade.

Fácil constatar que o governo, nas três esferas de poder, não tem conseguido exercer um competente controle sobre o território em razão de não haver planejamento para o enfrentamento ao passivo existente, responsável pela cidade ilegal e excludente. Embora a regularização fundiária tenha passado para a pauta nacional, fundamentada no direito subjetivo gerado pelas ocupações, mormente invocado por esta nova ordem jurídica urbanística, especialmente pelo efetivo reconhecimento ao direito de moradia, não se tem notícia da criação de uma necessária coordenação nacional, que possibilite evitar abusos nas negociações, exerça o controle sobre os conflitos fundiários e promova a assistência técnica básica para avançar nesta discussão acerca deste tema importante para a vida das pessoas, especialmente às de baixa renda.

Introduzindo a Região da Amazônia Legal estruturamos uma suscinta elucidação geográfica, demográfica e política institucional, para situar o local que fundamenta este estudo. A Região que foi instituída por lei em 1953 ocupa mais de 5 milhões de quilômetros quadrados, mostrada na Figura 1, que correspondente a 58,9% do território brasileiro, têm

775 municípios e 9 Estados (AMAZÔNIA, 2030, 2021, P.9). Destaca-se que uma das principais características regional relacionada a regularização fundiária é o fato de mais de 20% de sua área total pertencer a União. A Amazonia Legal tem uma população de 29,6 milhões de habitantes, 70% vivendo em área urbana e equivalente a 13,8% da população nacional. (IBGE, 2021).

Figura 1: Região da Amazônia Legal



Fonte: IBGE, 2021

Estudos recentes contatam que a Região tem 6.886,52 quilômetros quadrados em áreas urbanizadas (IBGE, 2019), destas 44,2% com baixa densidade, lembrando que a tendência de urbanização em parte desta Região se deu a partir do declínio da borracha e aumento dos conflitos no campo. Esta informação é preponderante neste contexto avaliativo de teor urbano, que foi proposto neste estudo.

Importantes ingredientes ampliam as dificuldades para a solução das questões fundiárias urbanas nesta Região, como: a superação de um falso conflito existente entre a preservação ambiental e a regularização fundiária; a falta de percepção da indissociabilidade entre o direito e a gestão pública; a ocupação urbana nesta Região por população vulnerável e como já foi dito por grande parte das terras ocupadas irregularmente ser da União.

Portanto, o simples fato desta Região ter se consolidada sobre terras predominantemente federalizadas, impõe sérios limites legais, ao mesmo

tempo contradições por interesses políticos que dificultam a transferência de terras do ente Federal para o Municipal, que tem o papel de dar andamento nas REURB.

Os processos de regularização fundiária devem se preocupar em centrar na garantia ao exercício do direito de moradia, isto é, com o olhar na ampliação do marco legal que verse sobre o tema.

A Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), regulamentada pelo Decreto Federal n.º 9.310 (BRASIL, 2018), apresentam os mecanismos para que os municípios avancem neste tema fundiário elencando os instrumentos passíveis de aplicação para a regularização fundiária urbana. Por integrarem a Federação, possuem total autonomia, considerando os princípios do interesse e da subsidiariedade, conforme disposto no seu artigo 23 (BRASIL, 1988) e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como mencionamos anteriormente vamos analisar dois pontos de maior relevância na legislação: função social da propriedade (Plano Diretor) e regularização fundiária; e inicialmente tratamos da função social da propriedade (Plano Diretor), que podemos afirmar que se constitui num dos principais gargalos dessa legislação, por refletir nos demais instrumentos aplicáveis, e temos de considerar que, embora haja medidas indutoras para o seu cumprimento, delas dependem de obrigatória regularização no Plano-Diretor Municipal.

Portanto, em breve análise ao Estatuto da Cidade para entender seus instrumentos e provocar os debates e reflexões propostos pelo artigo, alertamos que ele não chegar às localidades com população inferior a vinte mil habitantes, em razão da desobrigação legal da elaboração do Plano Diretor. Isto por si representa não atender a 68,2% dos municípios brasileiros, ou seja, 3.670 deles. Nesse sentido estes municípios, ficaram impossibilitados de

aplicar vários dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, entre eles; a desapropriação-sanção, penalidade aplicada ao proprietário que não cumpre a função social de sua propriedade que imprimiria certamente maior velocidade a regularização fundiária urbana.

Trazendo a análise para o contexto da Região estudada se observa que quase 80% dos municípios têm população menor de 20 mil habitantes (OLIVEIRA et al., 2011, p.23). Portanto, desobrigados da elaboração do Plano Diretor e com quadros técnicos dependentes de assistência técnica para empreender ações de regularização fundiária.

Portanto, estes municípios deixam de cumprir dois papéis centrais neste contexto: o de indicar os instrumentos que serão utilizados pela municipalidade no ordenamento territorial; e o de determinar as punições que serão aplicadas aos que desrespeitarem os seus preceitos instituídos.

Nesse sentido, muito embora o Estatuto da Cidade tenha surgido como um instrumento regulamentador de preceitos constitucionais que tratam da temática urbana, ele deixa de apresentar resultados efetivos no campo da a sua (in)aplicação, especialmente nas pequenas cidades na Região da Amazônia legal, nos pontos apresentados da intervenção positiva para o cumprimento da função social da propriedade e na agilização da regularização fundiária urbana.

Outro ponto em destaque é que a normativa traz contradito ao paradigma dominante sobre a propriedade absoluta, o da função social da propriedade. E, nesse aspecto, o debate termina sendo remetido à titularidade do domínio dos imóveis, exercido por membros da própria comunidade em que se inserem. Dessa maneira, a atitude dos próprios membros da comunidade, na relação do uso de suas propriedades, deveria ser cidadã, o que não condiz

com a atividade especulativa de retenção de terrenos, resultante nos vazios urbanos das cidades.

Assim, se buscássemos inter-relacionar o Estatuto com os mecanismos aplicáveis para resoluções de problemas nas cidades, encontraríamos, as ferramentas e os instrumentos de Políticas Urbanas, já mencionadas anteriormente, e pontuamos para discussão a especulação imobiliária derivada da retenção fundiária.

Importante salientar que esse procedimento de retenção fundiária deveria ser punido com o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo, pelo motivo de a propriedade não cumprir a sua função social, seguido da desapropriação-sanção.

É importante notar que a norma legal ressalta a obrigação de utilização da terra urbana, isso é outro gargalo na referida legislação, em razão especialmente do enfrentamento dessa questão no campo político, que vem desconstruindo a narrativa da necessidade desse procedimento para se eximir da consequência da desapropriação-sanção. Temos atualmente no Senado Federal projeto em trâmite que objetiva retirar a figura constitucional da função social da propriedade.

Importante salientar que, mesmo com as dificuldades de avançar neste tema “função social”, o Estatuto da Cidade apresentou um grande avanço com a determinação da dedução no pagamento da desapropriação-sanção de quaisquer expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios, relativos ao imóvel desapropriado.

Ressalte-se, nesse contexto, que o Estatuto da Cidade foi o precursor para o avanço dos debates fundiários, por tratar das questões urbanas em suas várias dimensões e trazer a discussão sobre a noção da função social e ambiental, para além disso, acabou por ser reconhecido como um marco conceitual jurídico-político para a aplicação do Direito Urbanístico.

Convém salientar que o País conquistou avanços na resolução da urbanização das ocupações

irregulares nas cidades brasileiras, porém esses procedimentos não se complementam por esbarrar na regularização jurídica. Os resultados na emissão de documentos garantidores da posse, quando comparados com a necessidade da população, são ínfimos, ante a enorme burocracia, também pela legislação urbanística e o procedimento de registro imobiliário serem elitistas. Nesse viés, é necessário o enfrentamento do problema fundiário com a construção de argumentos consistentes que validem essa nova ordem jurídica, por meio da pacificação da doutrina e jurisprudência no campo do Direito Urbanístico.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade tem o papel de contribuir para a inserção plena do cidadão à cidade e viabilizar o desenvolvimento urbano sustentável. Isso reduziria os passivos urbanísticos e ambientais, além de propiciar a transformação local.

Outro aspecto relevante, ao relacionar o Estatuto da Cidade com as questões fundiárias, é o da eficácia plena conferida às normas e princípios do Direito Urbanístico, fator que atribui segurança jurídica na aplicação de seus instrumentos de maneira que possibilitem o controle urbano.

Importante salientar que a legislação urbanística da cidade legal desconhece a cidade real, esta última mostra os conflitos e reforça essa incompatibilidade existente entre elas. Evidente que, com a flexibilização dessas normas, haveria o reconhecimento da pluralidade e diversidade da produção social. Assim sendo, o caminho para pacificar esses conflitos nasce da relativização da propriedade com a utilização dos meios legais para a garantia da posse, para além do domínio.

Constata-se, na prática, que grande parte dos municípios não estão aplicando os instrumentos desse novo arcabouço jurídico ante a forte influência política orquestrada pelo mercado imobiliário, e em razão do conservadorismo do Judiciário, como já nos referimos

anteriormente, ainda reticente em relação ao relativismo do direito à propriedade.

Ao tratarmos nessa discussão da aplicação do IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção, que são importantes instrumentos de controle da especulação imobiliária para fazer cumprir a função social da propriedade, mostramos que esses mecanismos ainda têm um efeito insignificante no País, devido à elasticidade nos procedimentos burocráticos. Além de penalizações brandas pela falta de atualização dos cadastros imobiliários pelos municípios, que aplicam normalmente suas penalidades com base em valores venais defasados.

Outro ponto de destaque e abordado neste artigo se trata da irregularidade fundiária que é uma questão estrutural das cidades brasileiras, caracterizada por um desenvolvimento urbano desordenado. Fala-se, com razão, na dimensão acentuada do “problema” da irregularidade no Brasil, chegando-se a percentuais que variam em torno de 40 a 70% do parque imobiliário existente. Esses números, no entanto, devem ser utilizados de forma cuidadosa, já que se referem a situações e a problemas diferenciados.

Detectamos ao demonstrar o atingimento dos objetivos, que a Região estudada apresenta cerca de 237 mil domicílios com inadequações fundiárias (SANTOS, et.al, 2022, p33), representando 7,6% do problema à nível nacional, atingindo mais de 1,4 milhão de habitantes, que representa 4,8% da população regional. Denota claramente o entrelaçamento dos pontos destacados, o grande desafio de aplicar efetivamente os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade contribui para a morosidade do avanço da regularização fundiária urbana. Isto quer dizer que as cidades sem a efetivação do Plano-Diretor contribuem para (in) aplicabilidade das penalidades destinadas aos proprietários que não cumprirem a função social e o

desenvolvimento de outros mecanismos que ajudassem no avanço das regularizações fundiárias urbanas.

O termo irregularidade estabelece uma “definição pela negação” (CARDOSO, 2003), ou seja, a irregularidade se define por tudo que não é regular. Isso dificulta a identificação do objeto a ser estudado, pois este, num primeiro momento, é somente um ‘fato’ que está em desacordo com a legislação ou com os procedimentos de controle urbanísticos. Neste momento, definir a irregularidade pressupõe uma classificação, ou uma tipologia, que permita orientar a análise, considerando-se as diferenças significativas entre as formas de irregularidade encontradas. Essa classificação, no entanto, pode, num primeiro momento, ser meramente descritiva, mas deve, num segundo momento, dialogar com as questões subsequentes (população afetada, causas e processos de produção), de forma a se construir um modelo com capacidade explicativa dos fenômenos e com capacidade de orientar a ação política.

A regularização fundiária poderia contribuir para a inserção plena do cidadão à cidade; viabilizar a sustentabilidade da cidade, porque reduziria os passivos urbanísticos e ambientais, além de propiciar a transformação da economia informal em economia legal.

A política urbana deveria focar a regularização fundiária, mas ter mecanismos de controle da irregularidade para cortar o círculo vicioso que gera elevado dispêndio ao erário municipal na posterior correção do problema.

Outro aspecto relevante nas questões fundiárias é a eficácia plena conferida às normas e princípios do Direito Urbanístico, fator que atribui segurança jurídica na aplicação dos instrumentos que possibilitem o controle urbano.

A legislação urbanística da cidade legal desconhece a cidade real que mostra os conflitos desta

incompatibilidade posta. Com a flexibilização dessas normas, haveria o reconhecimento da pluralidade e diversidade da produção social.

O caminho para pacificar esses conflitos nasce da relativização da propriedade com a utilização dos meios legais para a garantia da posse, para além do domínio. Importante pontuar que a regularização fundiária requer a análise do caso concreto, pois existem diversas possibilidades para a solução do problema.

Embora se detecte avanço no tratamento do tema fundiário, pode-se apontar vários problemas como a aplicação da edificação compulsória e IPTU progressivo no tempo, um dos importantes instrumentos para o controle da especulação imobiliária, que tem efeito insignificante devido à elasticidade nos procedimentos burocráticos, que pode chegar, entre a notificação inicial e a desapropriação, a 8 anos, refletindo, durante este período, em penalidade insignificante, estimando-se o valor máximo de 15% sobre o valor venal do imóvel, considerada muita branda em relação à valorização do imóvel ao se comparar com o mercado imobiliário.

Constata-se na prática que os municípios da Região não estão aplicando os instrumentos desse novo arcabouço jurídico em razão dos desafios de necessitar um corpo técnico com preparo para a elaboração do Plano-Diretor e promover ações de regularização fundiária.

Em relação a questão fundiária na Amazônia legal com o recorte na abordagem deste artigo apontamos como quadro atual um crescimento de mais de 150 milhões de habitantes nos últimos 50 anos, uma taxa de crescimento urbano significativo de 5% na década de (1991 a 2000), demonstrando efetiva expansão urbana, com taxas de urbanização média atual de 72% representadas na maioria (83,6%) por cidades menores de 20 mil habitantes. (Gouvêa; Ávila & Ribeiro, 2009).

Destaca-se interrelacionando o tema abordado neste artigo e considerando que dos 775 municípios que compõem a Amazônia legal, apenas 35,8% possuem Planos Diretores e levando-se em conta as dificuldades de acesso aos instrumentos do Estatuto, verifica-se a criação e adequações de legislações urbanas locais específicas, para atender as demandas do planejamento urbano. (GOUVÊA; ÁVILA & RIBEIRO, 2009).

CONCLUSÃO

Assentado no que foi exposto, conclui-se que é de responsabilidade dos Municípios a efetivação do processo de Regularização Fundiária Urbana, visto que estes entes possuem compromisso institucional estabelecido pela legislação analisada por este estudo, no que tange a política de desenvolvimento urbano.

Podemos concluir então que, embora se detecte avanço no tratamento do tema urbano, pode-se apontar ainda vários problemas na Amazônia legal.

Portanto, previsões da Constituição Federal (BRASIL, 1988), do Estatuto da cidade (BRASIL, 2001), que apresenta disposições mais específicas sobre a temática, e da Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), que representou um novo marco normativo ao realizar modificação substancial sobre a discussão do tema, afere-se um elenco de ditames que asseguram a responsabilidade pelo procedimento aos municípios pela regularização fundiária urbana nos núcleos urbanos informais.

Assim, afirma-se que cabe ao ente municipal promover as diversas etapas do procedimento de regularização fundiária, cabendo a ele uma conjugação de saberes, tendo em vista o caráter multidisciplinar destas ações.

Em suma, embora este seja um processo complexo, mostra-se de essencial importância que as gestões municipais estabeleçam um amplo programa de regularização fundiária urbana. À vista disso, é fundamental a destinação de recursos e a capacitação

dos gestores municipais para caminhar nesta direção, de modo a coadunar com a garantia do direito à cidade. Portanto, grande parte dos municípios da Amazônia Legal ainda não aplicam os instrumentos do Estatuto da Cidade na sua integralidade, especialmente os relacionados às penalizações pelo descumprimento da função social da propriedade e os relativos ao fomento da regularização fundiária urbana, isso em razão de pressões no campo político e mercadológico.

Ressalta-se ser fundamental a presença do estado nas áreas inóspitas da Amazônia legal no sentido de possibilitar a remoção dos obstáculos impostos para a efetiva aplicação do Estatuto, evidente readequado às condições locais.

E, neste sentido é possível concluir que a (in)aplicação do Estatuto está diretamente ligado a inobservância de conceitos e abordagens que não conjugam a realidade local, considerando e comparando aspectos regionais a visão tecnicista metropolitana.

Todos os autores declararam não haver qualquer potencial conflito de interesses referente a este artigo.

REFERÊNCIAS

AMAZÔNIA 2030. Relatório Fatos da Amazônia 2021. Março de 2021. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2021/04/AMZ2030-Fatos-da-Amazonia-2021-3.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2022

ARRUDA, I. **Estatuto da Cidade, uma Conquista Histórica**. Câmara dos Deputados. Série Separatas de Discursos, pareceres e projetos. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Lei de parcelamento do solo urbano. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em 02 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em 02 mai. 2021.

BRASIL. **Lei 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 MP nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Planalto, Brasília, DF, 07 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em 02 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em 02 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.** Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em 02 mai. 2021.

CARDOSO, A.L. **Irregularidade**

urbanística: questionando algumas hipóteses. Belo Horizonte: Encontro Nacional da ANPUR, 10, 2003.

DI SARNO, D. C. L. **Elementos do direito urbanístico.** Barueri: Manole, 2004.

DIAS, M. L. **Notas sobre o direito urbanístico:** a "cidade sustentável". Jus Navigandi, Teresina. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/1692/notas-sobre-o-direito-urbanistico>>. Acesso em: 02 mai. 2021.

Gouvêa, D.C.; Ávila, P.C. & Ribeiro, S.B. A regularização fundiária urbana na Amazônia Legal.

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. V. 11. nº 2. nov. 2009. pp. 73-93.

HARADA, K. **Direito urbanístico:** Estatuto da Cidade: Plano Diretor Estratégico. São Paulo: Ndj, 2004.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Primeiros resultados do Censo 2010.** Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 02 mai. 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mapa da Amazônia Legal 2020.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Acesso em 02 mai. 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mapa de urbanização 2019.** Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Acesso em 02 out. 2022.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização fundiária urbana no Brasil.** Coordenação: Carvalho, Celso Santos; Gouvea, Denise de Campos. Brasília: Editora oficial, 2009.

MUKAI, T. **O Estatuto da Cidade; anotações à Lei.** São Paulo: Saraiva, 2001.

OLIVEIRA, A.S., GARCIA, R. A., COSTA, A. Caracterização da dinâmica Demográfica da Amazônia Legal e Projeção populacional municipal. **Cadernos do Leste.** Belo Horizonte, dez. Vol.11, nº11, 2011

QUINTO JUNIOR, L. de Pi. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas.** São Paulo v.17, nº 47, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 02 mai. 2021.

SANTOS, Myrian Silva da Silva Cardoso Ataíde dos; AGUIAR, Denison Melo de. **Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas/** Curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas. Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”. Vol. 1. Nº 1. (2022). Manaus: Universidade do Estado do Amazonas/Universidade Federal do Pará, 2022.