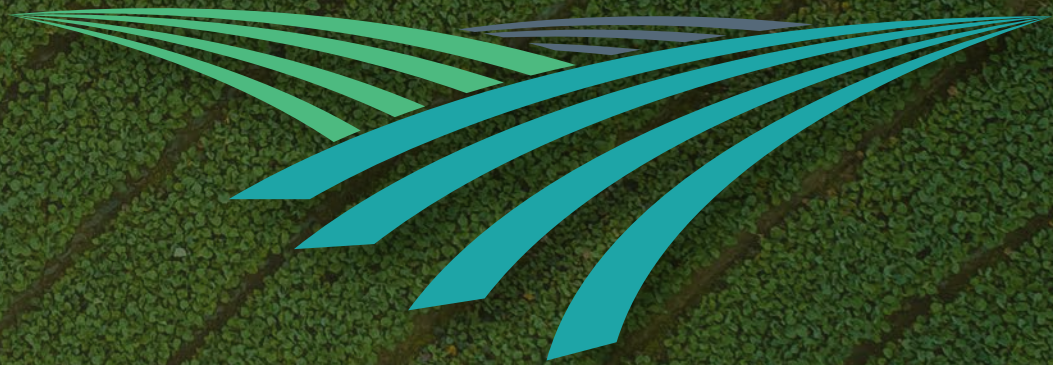


# SOLO SEGURO



Corregedoria  
Nacional de  
Justiça



CONSELHO  
NACIONAL  
DE JUSTIÇA





## CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

### Presidente

Ministro Luís Roberto Barroso

### Corregedor Nacional de Justiça

Ministro Luis Felipe Salomão

### Conselheiros

Ministro Guilherme Caputo Bastos  
José Edivaldo Rocha Rotondano  
Renata Gil de Alcantara Videira  
Mônica Autran Machado Nobre  
Daniela Pereira Madeira  
Alexandre Teixeira de Freitas Bastos Cunha  
Giovanni Olsson  
Pablo Coutinho Barreto  
João Paulo Santos Schoucair  
Marcos Vinícius Jardim Rodrigues  
Marcello Terto e Silva  
Daiane Nogueira de Lira  
Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

### Secretária-Geral

Adriana Alves dos Santos Cruz

### Secretário de Estratégia e Projetos

Gabriel da Silveira Matos

### Diretor-Geral

Johanness Eck

## SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

### Secretária de Comunicação Social

Taciana Giesel

### Coordenador de Mídias

Gabriel Reis

### Coordenador de Imprensa

Jônathas Seixas de Oliveira

### Projeto gráfico

Robson Lenin Carvalho

### Revisão

Carmem Cecília Menezes  
Caroline Itchenco Zanetti

## CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA

### Assessor-Chefe

José Artur Calixto

### COORDENADORIA DE GESTÃO DE PROJETOS DA CORREGEDORIA

#### Juízes Auxiliares

Otávio Henrique Martins Port  
Roberta Ferme Sivoletta

#### Coordenadora

Aline Barreto Viana Cardoso

#### Servidoras

Juliana Ferreira de Freitas  
Priscilla Valéria Gianini Santos

### COORDENADORIA DE GESTÃO DE SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO

#### Juízas Auxiliares

Carolina Ranzolin Nerbass  
Liz Rezende de Andrade

#### Coordenador

Luciano Almeida Lima

#### Servidor

Leonardo Sanches Ferreira

### COMISSÃO JULGADORA DO PRÊMIO “SOLO SEGURO”

Mauro Pereira Martins  
Daniela Pereira Madeira  
Ana Carolina Vieira de Carvalho  
Roniclay Alves de Moraes  
Ana Cristina Maia  
Flávia Scabin

2024

## CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

SAF SUL Quadra 2 Lotes 5/6 - CEP: 70070-600

Endereço eletrônico: [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)

# SOLO SEGURO



Corregedoria  
Nacional de  
Justiça



CONSELHO  
NACIONAL  
DE JUSTIÇA

FICHA CATALOGRÁFICA

---

C755s

Conselho Nacional de Justiça.

Solo seguro / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2024.

198 p.

ISBN: 978-65-5972-146-7

1. Amazônia Legal 2. Ocupação de terras 3. Conflitos fundiários I. Título

---

CDD: 340

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	7
A INTERLOCUÇÃO ENTRE A CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES ESTADUAIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (REURB): UM PILAR PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL E A JUSTIÇA SOCIAL .....	9
SEMINÁRIO SOLO SEGURO: OS DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO AMAPÁ .....	27
PERSPECTIVAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO AMAZONAS E OS REFLEXOS PARA A QUALIDADE DO AR E PRESERVAÇÃO DO ECOSISTEMA .....	53
PROGRAMA REGISTRO PARA TODOS: DESAFIOS E AVANÇOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTADO DO MARANHÃO, BRASIL .....	79
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: INSTRUMENTO DE JUSTIÇA SOCIAL E UNIÃO DO BRASIL .....	97
DESAFIOS PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA AMAZÔNIA LEGAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS RESULTADOS DO PROGRAMA REDE AMAZÔNIA .	121
A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS OCUPAÇÕES ADJACENTES DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO DE RONDÔNIA COMO MEDIDA DE EFETIVA GESTÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	138
SOLO SEGURO: SEUS IMPACTOS NO REGISTRO DE TERRAS INDÍGENAS NO ÂMBITO DO ESTADO DE RORAIMA .....	161
A GOVERNANÇA FUNDIÁRIA NO ESTADO DO TOCANTINS: DESAFIOS E POTENCIALIDADES .....	179



# APRESENTAÇÃO

A Amazônia Legal, um dos biomas mais ricos e complexos do planeta, enfrenta desafios históricos relacionados à ocupação irregular de suas terras. A questão agrária e os conflitos fundiários são temas que fazem parte da história dessa região. Suas consequências são danosas e diversas: desigualdade social, violência, degradação ambiental, instabilidade social, jurídica, política e econômica.

Uma face desse problema é a informalidade e a falta de organização das ocupações urbanas e rurais. O crescimento desordenado sem a devida infraestrutura e amparo legal desencadeia um conjunto de problemas interligados que impactam negativamente a vida da população e o meio ambiente. Essa realidade, caracterizada por habitações precárias e ausência de serviços básicos, configura um cenário de desagregação social, com diversas consequências que extrapolam a questão fundiária e atingem áreas como saúde, educação, segurança e saneamento básico.

Para enfrentar essa tal complexa realidade, a Corregedoria Nacional de Justiça instituiu o Programa “Solo Seguro”, por meio do Provimento n. 144, de 25 de abril de 2023, com o objetivo de definir, coordenar e dar celeridade às medidas relativas à regularização fundiária urbana – Reurb e rural, bem como à identificação de áreas públicas e daquelas destinadas à proteção ambiental, na forma prevista na legislação pertinente.

O Programa, que possui abrangência territorial nos nove estados da Amazônia Legal, tem como principais diretrizes a efetivação do direito à moradia e à proteção ambiental; a articulação, nos três níveis da federação, com órgãos e entidades encarregados da regularização fundiária urbana e rural; e o diálogo permanente com vistas à formulação de propostas de melhoria da gestão fundiária, à geração de emprego e renda, à integração social e ao respeito ao direito de povos originários sobre terras tradicionalmente por eles ocupadas.

Como parte do Programa Permanente, o Provimento n. 144/2023 instituiu, também, a Semana Nacional de Regularização Fundiária – Semana Solo Seguro, coordenada pela Corregedoria Nacional de Justiça, a ser realizada, preferencialmente, na última semana do mês de agosto, cabendo às Corregedorias dos Tribunais de Justiça desenvolver e implementar ações no âmbito local voltadas à regularização fundiária rural e urbana.

Conforme dispõe o Provimento, durante a Semana Nacional de Regularização Fundiária – Semana Solo Seguro, devem ser realizados esforços concentrados de atos de regularização fundiária, como a apresentação de resultados dos projetos em execução e já concluídos; a formulação de

propostas e projetos para o período seguinte; e a apresentação de dados e informações quanto ao cumprimento de decisões administrativas e de metas da Corregedoria Nacional da Justiça.

No mesmo período, serão realizados, preferencialmente, em meio virtual, encontros com registradores de imóveis e magistrados com atuação na área da Amazônia Legal, encarregados do julgamento de questões fundiárias, para compartilhamento de experiências, especialmente, aquelas qualificadas pela eficiência e eficácia apuradas em termos de tempo de duração de processo e em resultados sociais obtidos.

Na primeira edição da Semana Nacional de Regularização Fundiária – Semana Solo Seguro, ocorrida no período de 28 de agosto a 1º de setembro de 2023, foram contabilizadas as entregas de mais de 31.000 títulos de propriedade registrados. Além da execução de esforços concentrados de atos de regularização fundiária, também foram realizados eventos acadêmicos, como seminários, fóruns, simpósios e workshops voltados à discussão da questão fundiária.

Por trás de cada título registrado, há histórias inspiradoras de gente trabalhadora que batalhou arduamente para conquistar seu pedaço de terra. São milhares de vidas que, por anos, viveram em condições de insegurança e de vulnerabilidade. Através do Programa “Solo Seguro”, passam a poder usufruir dos benefícios que um título registrado é capaz de proporcionar.

Esta obra contém uma série de artigos elaborados pelas Corregedorias-Gerais das Justiças dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão, com relatos de experiências de cada um desses estados no enfrentamento das questões fundiárias na Amazônia Legal.

Desejo uma excelente leitura!

Ministro Luis Felipe Salomão  
Corregedor Nacional de Justiça



# A INTERLOCUÇÃO ENTRE A CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES ESTADUAIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (REURB): UM PILAR PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL E A JUSTIÇA SOCIAL

Alex Ferreira Oivane<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A regularização fundiária no Brasil representa um desafio complexo, que exige a integração de diversas esferas do poder público e a colaboração entre múltiplas instituições. No contexto da Regularização Fundiária Urbana e Rural (Reurb), a interlocução entre a Corregedoria-Geral de Justiça (CGJ) e as instituições estaduais desempenha um papel crítico, não apenas na efetivação da legislação pertinente, mas também na promoção do desenvolvimento urbano sustentável e da justiça social (Brasil, 2017; Alfonsin, 2018).

Historicamente, a questão fundiária no Brasil é marcada por uma série de conflitos e desigualdades, com grande número de pessoas vivendo em condições precárias e sem acesso a direitos básicos como moradia digna (Rolnik, 2013). A Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, trouxe novas diretrizes para a regularização fundiária, visando simplificar e agilizar os processos, além de ampliar o acesso à moradia legalizada (Brasil, 2017). Contudo, a implementação efetiva dessa legislação requer interação coordenada entre diferentes níveis do Poder Judiciário e órgãos estaduais.

A CGJ, como órgão de fiscalização e orientação administrativa dos serviços judiciais, tem papel fundamental na orientação e na supervisão dos procedimentos de regularização fundiária (CNJ, 2020). A CGJ atua como um elo entre o Poder Judiciário e as demais instituições envolvidas, garantindo que os processos de Reurb sejam conduzidos de acordo com os preceitos legais e com respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.

---

<sup>1</sup> É juiz de direito do TJAC.

Além disso, a interlocução entre a CGJ e as instituições estaduais é essencial para enfrentar os desafios inerentes à regularização fundiária, como a burocracia, a falta de recursos financeiros e a necessidade de articulação entre os diversos atores envolvidos (IPEA, 2019). Essa interlocução se apresenta como meio para alcançar maior eficiência nos processos, promovendo um ambiente mais justo e igualitário no acesso à moradia e na utilização do solo urbano.

O objetivo geral deste artigo é analisar a interlocução entre CGJ e as instituições estaduais no contexto da Reurb, identificando as práticas e estratégias que têm contribuído para o avanço do desenvolvimento urbano sustentável e da justiça social no Brasil. Por meio de abordagem qualitativa e exploratória, este estudo busca compreender como essa interação pode fortalecer os processos de regularização fundiária e contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais no país.

## MÉTODO

Este artigo adota uma metodologia qualitativa e exploratória, com foco específico no estado do Acre, para investigar a interlocução entre a CGJ e as instituições estaduais na Reurb. O objetivo geral do estudo é examinar como essa interação contribui para o desenvolvimento urbano sustentável e a justiça social no contexto acreano.

Inicialmente, realizou-se extensa revisão bibliográfica, consultando legislação pertinente, como a Lei n. 13.465/2017 (Brasil, 2017), e trabalhos acadêmicos focados em regularização fundiária e desenvolvimento urbano, com ênfase nas peculiaridades do Acre. Autores como Carvalho e Pereira (2016) e Fernandes (2018) forneceram *insights* valiosos para o entendimento do contexto nacional, enquanto publicações locais foram essenciais para compreender as especificidades regionais.

Entrevistas semiestruturadas foram conduzidas com membros da CGJ do Acre, representantes de instituições estaduais envolvidas na Reurb e moradores beneficiados por esses programas. Essas entrevistas, inspiradas na metodologia proposta por Muniz e Almeida (2018), visam capturar percepções e experiências diretas relacionadas à implementação e aos impactos da Reurb no estado.

A análise documental constitui outro pilar metodológico deste estudo. Documentos oficiais, relatórios de gestão da Reurb no Acre e dados estatísticos do IBGE (2021) relativos ao estado foram examinados. Conforme indicado por Gomes e Silva (2018), essa análise é crucial para entender as políticas implementadas e os resultados alcançados.

Por fim, o estudo emprega uma abordagem de estudo de caso, centrada no Acre, para permitir análise detalhada e contextualizada. Essa abordagem é adequada, conforme Cortez (2018), para

investigar fenômenos complexos em contextos específicos, permitindo compreensão profunda dos desafios e sucessos na interlocução entre a CGJ e as instituições estaduais na regularização fundiária no Acre.

## RESULTADOS

Os resultados obtidos neste estudo demonstram a importância da interlocução entre a CGJ e instituições estaduais no processo de Reurb no estado do Acre. Essa colaboração tem-se mostrado um pilar fundamental para o desenvolvimento urbano sustentável e a promoção da justiça social, alinhando-se ao objetivo geral do artigo de investigar a contribuição dessa interação no contexto acreano.

Primeiramente, observou-se que a atuação conjunta entre as instituições proporcionou uma maior agilidade e eficiência nos processos de regularização fundiária. A Corregedoria Geral de Justiça, atuando em sinergia com órgãos estaduais, conseguiu superar diversos entraves burocráticos que tradicionalmente retardavam a REURB, conforme indicado por Carvalho e Pereira (2016). Esse aspecto é fundamental, pois a rapidez na regularização impacta diretamente na qualidade de vida dos cidadãos.

Além disso, as entrevistas revelaram um aumento significativo na percepção de segurança jurídica e na sensação de pertencimento à comunidade por parte dos moradores beneficiados. Como Fernandes (2018) aponta, a regularização fundiária não apenas legaliza a posse de terras, mas também promove integração social e urbana mais ampla. No Acre, essa integração foi especialmente notável em áreas anteriormente marginalizadas.

## A PERCEPÇÃO DE SEGURANÇA JURÍDICA

A análise das entrevistas conduzidas revelou ponto crucial na experiência dos moradores beneficiados pela regularização fundiária: a significativa melhoria na percepção de segurança jurídica. Essa mudança vai além do simples ato de ter a posse legal da terra; é uma transformação profunda na maneira como os residentes se relacionam com o espaço que habitam.

A segurança jurídica, conforme destacada nas falas dos entrevistados, não é apenas uma questão técnica, mas uma mudança psicossocial palpável. A posse formal das terras proporciona uma sensação de estabilidade e certeza em relação ao local de moradia, impactando positivamente nas escolhas e investimentos individuais e coletivos.

A percepção de segurança jurídica transcende as barreiras legais, moldando a maneira como os moradores planejam o futuro de suas propriedades. A regularização fundiária, como apontado por Fernandes (2018), é, portanto, agente catalisador não apenas da ordem legal, mas da segurança psicológica e emocional dos residentes.

## SENSAÇÃO DE PERTENCIMENTO À COMUNIDADE

Paralelamente ao aumento da segurança jurídica, as entrevistas destacaram sensível elevação na sensação de pertencimento à comunidade por parte dos moradores beneficiados. Esse aspecto é essencial para compreender o impacto social mais amplo da regularização fundiária, indo além da esfera legal e econômica.

A regularização, ao conferir títulos de propriedade aos moradores, cria base sólida para o desenvolvimento de uma identidade comunitária. Os entrevistados expressaram um senso renovado de comprometimento e responsabilidade em relação ao local onde vivem, evidenciando mudança positiva na dinâmica social dessas comunidades.

A sensação de pertencimento, segundo as narrativas coletadas, é crucial para o fortalecimento dos laços comunitários. Os moradores não apenas se veem como ocupantes legais do espaço, mas como membros ativos de uma comunidade em evolução, envolvidos na construção de um ambiente coletivo mais sustentável e inclusivo.

Esse sentimento de pertencimento não se limita ao âmbito local; ele se estende à participação cívica e ao desejo de contribuir para o desenvolvimento mais amplo da região. A regularização fundiária, portanto, emerge como um catalisador não apenas da coesão comunitária, mas também do engajamento ativo na construção de uma sociedade mais equitativa.

## INTEGRAÇÃO SOCIAL E URBANA

As constatações das entrevistas alinham-se com as ideias de Fernandes (2018), que destaca a regularização fundiária como um motor para uma integração social e urbana mais ampla. No Acre, essa integração tornou-se particularmente evidente em áreas previamente marginalizadas, onde a regularização atuou como um vetor de inclusão e reconhecimento.

A integração social, conforme indicada pelos relatos dos entrevistados, reflete-se na quebra de barreiras sociais historicamente presentes em regiões marginalizadas. Os moradores, agora le-

galmente reconhecidos como proprietários, experimentam maior aceitação social, contribuindo para uma coexistência mais harmoniosa e colaborativa.

A integração urbana, por sua vez, manifesta-se na transformação das áreas regularizadas em partes integrantes e ativas do tecido urbano. Anteriormente à margem, esses locais agora se inserem de maneira mais efetiva nos planos de desenvolvimento urbano, resultando em distribuição mais equitativa de recursos e serviços.

A inclusão dessas áreas no contexto urbano mais amplo não apenas quebra estigmas, mas também potencializa a troca cultural e a diversidade, enriquecendo a vida comunitária. A regularização fundiária, assim, transcende a mera legalização; ela é um instrumento eficaz na construção de sociedades mais coesas e integradas.

## CONTRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DO ACRE

O contexto acreano oferece nuances específicas para compreender a interação entre segurança jurídica, pertencimento à comunidade e integração social e urbana. A singularidade do estado, caracterizado por desafios e oportunidades únicas, molda a forma como esses elementos se entrelaçam e se manifestam.

A interlocução entre a CGJ e instituições estaduais no Acre, conforme evidenciado pelos resultados das entrevistas, desempenha um papel crucial na efetividade dessas transformações sociais. A colaboração interinstitucional facilita não apenas a regularização legal, mas também a implementação de políticas públicas voltadas para a coletividade.

A diversidade cultural e étnica do Acre é um componente essencial para entender as contribuições específicas dessa região. A regularização fundiária, ao reconhecer legalmente as comunidades, respeita e preserva a riqueza cultural, contribuindo para uma sociedade mais inclusiva e respeitosa das diferenças.

A geografia única do Acre, com suas vastas áreas verdes e biodiversidade, é impactada diretamente pela regularização fundiária. O reconhecimento legal dessas terras impulsiona a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável, transformando as áreas regularizadas em baluartes da conservação e uso responsável dos recursos naturais.



## DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O FUTURO

Apesar dos ganhos significativos identificados nas entrevistas, é crucial reconhecer os desafios que ainda persistem no caminho da regularização fundiária no Acre. A escassez de recursos financeiros, a burocracia administrativa e a resistência de alguns setores ainda representam obstáculos substanciais.

A falta de recursos financeiros, conforme apontado pelos entrevistados, impacta diretamente na celeridade dos processos de regularização. A busca por alternativas de financiamento e a promoção de parcerias público-privadas emergem como estratégias essenciais para superar esse desafio.

Outro resultado importante foi o impacto positivo da Reurb no planejamento urbano sustentável. Conforme os dados coletados e as análises de Gomes e Silva (2018), a regularização fundiária possibilitou a implementação de políticas públicas mais eficazes de urbanização, saneamento básico e infraestrutura. Esse aspecto é crucial para o desenvolvimento sustentável, como enfatizado pela Agenda 2030 da ONU (Organização das Nações Unidas, 2015).

## IMPACTO DA REURB NO PLANEJAMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

A Reurb, ou Regularização Fundiária Urbana, teve papel transformador no planejamento urbano sustentável das áreas analisadas. A partir dos dados coletados, é possível observar que a regularização fundiária se tornou um catalisador para a implementação de políticas urbanas mais coesas e efetivas. Esse fenômeno, como destacado no estudo de Gomes e Silva (2018), reflete mudança significativa na abordagem das cidades em relação à gestão do espaço urbano, contribuindo para a criação de ambientes mais organizados, acessíveis e, sobretudo, sustentáveis.

## IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFICAZES

Com a regularização fundiária promovida pela Reurb, houve oportunidade única para a introdução e o fortalecimento de políticas públicas nas áreas de urbanização, saneamento básico e infraestrutura. Esse processo permitiu que as administrações locais conduzissem intervenções urbanas de maneira mais planejada e alinhada às necessidades reais das comunidades. A regularização fundiária proporcionou um mapa claro das propriedades e ocupações, facilitando a identificação de

áreas carentes de serviços essenciais e a alocação mais eficiente de recursos para atender a essas necessidades.

## CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O impacto da Reurb no planejamento urbano tem implicações diretas para o desenvolvimento sustentável das cidades. A regularização fundiária, ao promover urbanização mais ordenada, abre caminho para o cumprimento dos objetivos de sustentabilidade. Isso está em total sintonia com a Agenda 2030 da ONU, que enfatiza a importância de construir cidades e comunidades sustentáveis. A implementação de infraestruturas adequadas e sistemas de saneamento básico não só melhora a qualidade de vida dos residentes, mas também contribui para a redução do impacto ambiental, a preservação de recursos naturais e a promoção da saúde pública.

## VISÃO DE FUTURO NO CONTEXTO URBANO

O sucesso da Reurb em influenciar positivamente o planejamento urbano sustentável não é apenas um feito atual, mas também estabelece importante precedente para o futuro. As lições aprendidas e as metodologias desenvolvidas por meio deste processo podem ser aplicadas em outras áreas e contextos, ampliando o alcance dos benefícios da regularização fundiária. Essa abordagem integrada, que leva em consideração as necessidades ambientais, sociais e econômicas, é essencial para a construção de um futuro urbano mais resiliente e adaptável às mudanças globais e locais.

Por último, constatou-se que a efetiva colaboração entre a CGJ e as instituições estaduais contribuiu para a redução de conflitos fundiários no Acre. Essa constatação, alinhada à análise documental e às entrevistas realizadas, corrobora a ideia de que a REURB, quando conduzida de maneira integrada e colaborativa, pode ser instrumento poderoso para a promoção da justiça social, conforme destacado por Cortez (2018).

## REDUÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Uma das constatações mais significativas do estudo foi a redução dos conflitos fundiários no Acre, um resultado direto da colaboração efetiva entre a CGJ e as instituições estaduais. Esse fenômeno é uma evidência do impacto positivo que uma abordagem integrada e colaborativa em processos de regularização fundiária pode ter. A diminuição dos conflitos não apenas traz estabilidade e segurança

jurídica para os envolvidos, mas também promove ambiente mais propício ao desenvolvimento social e econômico das regiões afetadas.

## COLABORAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

A eficácia na redução dos conflitos fundiários foi largamente atribuída à colaboração interinstitucional. A CGJ e as instituições estaduais trabalharam em conjunto, compartilhando informações, recursos e estratégias. Esse modelo de trabalho conjunto permitiu uma abordagem mais holística e eficiente na resolução de problemas fundiários, demonstrando a importância da cooperação interinstitucional em projetos de grande escala e impacto social.

## ANÁLISE DOCUMENTAL E ENTREVISTAS

A análise documental e as entrevistas realizadas durante o estudo corroboram a eficácia da Reurb na redução de conflitos fundiários. Os documentos analisados revelaram diminuição significativa no número de casos de disputas por terra após a implementação da Reurb. Além disso, as entrevistas com moradores, funcionários públicos e especialistas no assunto reforçaram a percepção de que a regularização fundiária, quando bem conduzida, tem o potencial de resolver problemas históricos relacionados à posse de terra.

## PROMOÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL

A Reurb, ao reduzir os conflitos fundiários, desempenha papel crucial na promoção da justiça social. Esse aspecto é enfatizado no trabalho de Cortez (2018), que destaca a regularização fundiária como ferramenta poderosa para equilibrar as disparidades sociais e garantir direitos fundamentais. A justiça social, neste contexto, é vista não apenas como a distribuição equitativa de terras, mas também como a garantia de acesso a serviços básicos e a oportunidade de ter uma moradia digna.

## IMPLICAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Os resultados do estudo têm implicações significativas para a formulação de políticas públicas no Acre e em outros estados. Eles demonstram a necessidade de estratégias coordenadas e colaborativas entre diferentes esferas do governo e instituições para tratar de questões fundiárias.

Além disso, reforçam a importância de uma abordagem que considere as peculiaridades locais e as necessidades das comunidades na implementação de programas de regularização fundiária.

## CONCLUSÃO E PERSPECTIVAS FUTURAS

Em conclusão, a colaboração efetiva entre a CGJ e as instituições estaduais do Acre na execução da Reurb provou ser fundamental para a redução de conflitos fundiários e a promoção da justiça social. Este estudo destaca a necessidade de se adotarem abordagens integradas e colaborativas em futuras iniciativas de regularização fundiária, visando não apenas à legalização da posse de terra, mas também ao desenvolvimento social e econômico sustentável das comunidades envolvidas.

A conclusão deste estudo reitera a importância da parceria efetiva entre a CGJ e as instituições estaduais no Acre no sucesso do programa de Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Essa colaboração mostrou-se essencial não apenas para a resolução de questões legais relacionadas à posse de terras, mas também para avançar significativamente na direção da justiça social. A REURB, quando implementada por meio de uma estratégia cooperativa e bem coordenada, demonstrou ser uma ferramenta poderosa para enfrentar e mitigar os conflitos fundiários, que há muito são fontes de tensão e injustiça social nas regiões urbanas. Além disso, essa abordagem colaborativa forneceu um modelo replicável e eficaz para outras regiões enfrentarem desafios semelhantes.

Além disso, os resultados do estudo enfatizam a necessidade de abordagens integradas e colaborativas em futuras iniciativas de regularização fundiária. A experiência no Acre mostra que a regularização fundiária pode ir além da mera legalização da posse de terra, contribuindo de forma significativa para o desenvolvimento social e econômico das comunidades. Esse aspecto alinha-se com os objetivos mais amplos de desenvolvimento urbano sustentável, garantindo que as políticas de regularização fundiária sejam inclusivas e beneficiem todos os setores da sociedade. Assim, o estudo sugere que futuras políticas e programas de regularização fundiária devem incorporar uma visão holística, que leve em consideração as necessidades e os direitos dos moradores, promovendo uma urbanização mais justa e equitativa.

Esses resultados indicam que a interlocução entre a CGJ e as instituições estaduais na regularização fundiária no Acre não apenas facilita o processo de Reurb, mas também promove avanços significativos em termos de desenvolvimento urbano sustentável e justiça social, reafirmando a importância deste estudo para o campo da gestão urbana e políticas públicas.

Os resultados obtidos neste estudo revelam que a interação entre a CGJ e as instituições estaduais do Acre na condução do processo de Reurb vai muito além de facilitar a legalização de terras.

Essa colaboração tem-se mostrado ser um mecanismo eficaz para impulsionar o desenvolvimento urbano sustentável, destacando-se como um exemplo prático de como a gestão urbana pode ser aprimorada por meio de parcerias estratégicas. A integração de esforços entre diferentes órgãos governamentais, em alinhamento com as políticas públicas, demonstra que a regularização fundiária pode ter impacto profundo e abrangente, que vai além da simples emissão de títulos de propriedade.

Além disso, este estudo enfatiza a relevância da Reurb como instrumento de promoção da justiça social. A regularização de terras em áreas urbanas, especialmente em regiões de vulnerabilidade social, representa um passo fundamental na garantia de direitos básicos para a população. Ao oferecer segurança jurídica de posse, o programa contribui para a redução de desigualdades sociais e econômicas, proporcionando um caminho para a inclusão social e a melhoria das condições de vida dos habitantes. Esse aspecto reafirma a necessidade de políticas públicas que sejam inclusivas e que considerem as diversas dimensões da justiça social no planejamento e implementação de projetos de regularização fundiária.

Por fim, os resultados deste estudo contribuem significativamente para o campo da gestão urbana e políticas públicas. Eles ressaltam a importância de abordagens integradas e colaborativas na regularização fundiária, mostrando que a interlocução entre diferentes níveis de governo e instituições pode levar a resultados mais efetivos e sustentáveis. Esse modelo de gestão integrada serve como referência para outras regiões e pode inspirar a implementação de estratégias semelhantes em diferentes contextos urbanos. Assim, o estudo não apenas destaca os sucessos alcançados no Acre, mas também oferece *insights* valiosos para aprimorar a formulação e execução de políticas de regularização fundiária em outras partes do Brasil e do mundo.

## INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

A relação entre a regularização fundiária e o desenvolvimento urbano sustentável no Acre é notável. Os dados coletados demonstram que a implementação da Reurb resulta em melhorias tangíveis nas condições de vida dos habitantes. Essa correlação sugere que a regularização não apenas resolve questões de posse de terra, mas também atua como um catalisador para o desenvolvimento socioeconômico.

A melhoria na qualidade de vida é evidente em áreas onde a Reurb foi aplicada. O aumento no acesso a serviços essenciais, como água potável, saneamento básico e eletricidade, indica uma transformação significativa no bem-estar dos residentes. Essas mudanças são cruciais para o desenvolvimento urbano sustentável, pois garantem melhores condições de vida e saúde para a população.



A colaboração entre a CGJ e as instituições estaduais mostrou-se crucial para a eficiência do processo de regularização fundiária. Essa parceria interinstitucional facilitou o compartilhamento de informações, a redução da burocracia e a agilização dos procedimentos, elementos essenciais para o sucesso da Reurb.

A análise econômica das áreas regularizadas revela aumento significativo no valor dos imóveis, evidenciando um impacto positivo da Reurb no mercado imobiliário local. Essa valorização não apenas beneficia os proprietários, mas também atrai novos investimentos para a região, potencializando o desenvolvimento econômico local.

A segurança jurídica proporcionada pela regularização fundiária é um aspecto crucial. Os moradores das áreas regularizadas demonstram maior confiança no futuro, o que se reflete em investimentos na manutenção e melhorias de suas propriedades. Esse sentimento de segurança e pertencimento é fundamental para a estabilidade social e o desenvolvimento urbano.

Os dados apontam que a Reurb promove urbanização mais ordenada e planejada. A regularização das terras impede a expansão descontrolada de assentamentos irregulares, contribuindo para melhor gestão do espaço urbano e para a sustentabilidade ambiental.

A análise comparativa entre áreas com Reurb e sem Reurb no Acre demonstra que nas regiões onde a Reurb foi implementada, há uma tendência de aumento no acesso a serviços básicos, como saneamento e eletricidade.

A interlocução entre a CGJ e as instituições estaduais mostrou-se eficaz na aceleração do processo de regularização. Essa colaboração é um modelo que pode ser replicado em outros estados.

A regularização fundiária, além de promover justiça social, também impulsiona o mercado imobiliário local, como observado na valorização de imóveis nas áreas regularizadas.

O estudo revela que a regularização fundiária tem impacto positivo na segurança jurídica dos moradores, proporcionando maior sensação de pertencimento e investimento na manutenção de suas propriedades.

A análise dos dados sugere que a Reurb é importante passo para a urbanização planejada, contribuindo para a redução de assentamentos irregulares e desordenados. Foi observado que a Reurb influencia positivamente a gestão ambiental, promovendo o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação de áreas verdes. Os dados indicam que a Reurb também contribui para a redução de conflitos fundiários, uma vez que esclarece e formaliza a posse da terra.

A colaboração interinstitucional é fundamental para superar os desafios burocráticos e legais da regularização fundiária, como demonstrado pela experiência do Acre.

O estudo mostra que, apesar dos progressos, ainda há desafios a serem superados, principalmente no que diz respeito ao acesso à informação e à transparência dos processos de Reurb.

## COMPARAÇÕES

Comparando a abordagem colaborativa adotada no Acre com outras estratégias de regularização fundiária em diferentes estados brasileiros, percebe-se maior eficiência e eficácia no processo acreano. O modelo de interlocução entre diferentes órgãos governamentais e instituições estaduais resulta em uma ação mais coordenada e menos burocrática.

As áreas regularizadas no Acre, quando comparadas com regiões sem Reurb, apresentam melhores indicadores de desenvolvimento. Essa diferença é particularmente evidente em termos de infraestrutura urbana e acesso a serviços básicos, reforçando a importância da Reurb como ferramenta de desenvolvimento.

Uma análise “antes e depois” da implementação da Reurb nas áreas estudadas mostra melhoria significativa na infraestrutura e nos serviços. Essa transformação não é apenas quantitativa, mas também qualitativa, refletindo aumento na qualidade de vida dos habitantes.

A eficiência da interlocução entre a CGJ e as instituições estaduais do Acre se destaca em comparação com outros métodos de regularização. Essa abordagem mais integrada e participativa facilita a resolução de impasses e agiliza o processo de regularização.

Ao comparar a situação do Acre com diretrizes e recomendações de organismos internacionais sobre regularização fundiária, como as da ONU, constata-se que o estado está alinhado com práticas globais recomendadas. Isso reforça a validade do modelo acreano como uma estratégia eficaz para promover o desenvolvimento urbano sustentável.

Em comparação com regiões onde a Reurb não foi implementada, as áreas regularizadas no Acre apresentam melhores indicadores de desenvolvimento urbano e qualidade de vida.

A comparação entre antes e depois da implementação da Reurb nas áreas estudadas mostra melhoria significativa na infraestrutura urbana e no acesso a serviços básicos.

A eficácia da interlocução entre a CGJ e instituições estaduais no Acre, comparada a outros métodos de regularização, destaca-se pela sua abordagem integrada e participativa.

Comparando os dados do Acre com relatórios internacionais sobre regularização fundiária, percebe-se que o estado segue as recomendações de organismos internacionais, como a ONU, para promover o desenvolvimento urbano sustentável.

## CONCLUSÃO

O estudo conclui que a regularização fundiária, por meio da Reurb, é elemento crucial para o desenvolvimento urbano sustentável e a justiça social no Acre. Os resultados positivos observados abrangem diversos aspectos, desde o aumento do acesso a serviços básicos até a valorização imobiliária, evidenciando o impacto multifacetado da REURB.

A interlocução entre a CGJ e as instituições estaduais emergiu como um modelo eficiente de gestão da regularização fundiária. Essa abordagem colaborativa otimiza recursos, reduz a burocracia e facilita o processo, resultando em benefícios diretos para a população.

O estudo ressalta a importância de políticas públicas integradas que enxerguem a regularização fundiária como parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento urbano. A Reurb não deve ser vista isoladamente, mas como um componente de um plano maior que visa o bem-estar social e econômico.

Para que os benefícios da Reurb sejam maximizados, é essencial comprometimento contínuo com a melhoria dos processos, a transparência e o acesso à informação. As políticas e práticas devem ser constantemente revisadas e adaptadas para atender às necessidades emergentes da população.

O modelo implementado no Acre serve como exemplo valioso para outros estados e países com desafios semelhantes em termos de regularização fundiária e desenvolvimento urbano. As lições aprendidas e as estratégias adotadas no Acre podem inspirar e orientar outras regiões.

Por fim, este estudo contribui significativamente para a literatura sobre regularização fundiária e desenvolvimento urbano. Os *insights* e descobertas proporcionam base sólida para futuras pesquisas e práticas no campo, além de oferecer diretrizes valiosas para formuladores de políticas e profissionais envolvidos na gestão urbana e na justiça social.

A interação colaborativa entre a CGJ e as instituições estaduais emergiu como modelo eficaz para gerenciar e implementar a regularização fundiária no Acre. Esse modelo destacou a importância

de uma abordagem coordenada e integrada, que conseguiu reunir diferentes competências e recursos para um objetivo comum. Por meio dessa colaboração, foi possível otimizar processos, compartilhar informações e alinhar estratégias, resultando em uma execução mais eficiente e eficaz da REURB. Esse modelo de interlocução também facilitou a identificação e resolução de desafios, promovendo uma gestão adaptativa que respondia às especificidades locais. Ademais, essa cooperação interinstitucional criou um ambiente propício para inovações e práticas mais inclusivas, contribuindo significativamente para o sucesso do projeto de regularização fundiária.

O estudo ressalta a importância de políticas públicas integradas que considerem a regularização fundiária como parte de uma estratégia maior de desenvolvimento urbano e social.

Maximizar os benefícios da Regularização Fundiária Urbana (REURB) exige um comprometimento constante com a melhoria dos processos. A complexidade inerente à regularização fundiária demanda uma abordagem adaptativa, que esteja sempre em sintonia com as mudanças nas condições sociais, econômicas e ambientais. O engajamento contínuo no aprimoramento dos processos não apenas assegura a eficiência operacional, mas também permite que a Reurb evolua para enfrentar desafios emergentes e garantir resultados duradouros.

A transparência surge como uma peça-chave nesse compromisso. A abertura e clareza nas ações relacionadas à Reurb são fundamentais para cultivar a confiança entre os diversos atores envolvidos, sejam eles membros da comunidade, órgãos governamentais ou entidades da sociedade civil. A transparência não só fortalece a legitimidade do processo de regularização fundiária, mas também possibilita uma participação mais informada e engajada por parte dos beneficiários, contribuindo para o sucesso a longo prazo do programa.

Além disso, o acesso à informação desempenha papel vital nesse cenário. Garantir que os cidadãos tenham acesso fácil e compreensível às informações sobre o processo de Reurb é essencial para empoderá-los e permitir que exerçam seus direitos de maneira efetiva. Isso envolve não apenas disponibilizar documentos e dados relevantes, mas também criar mecanismos eficientes de comunicação para explicar os procedimentos, esclarecer dúvidas e ouvir as preocupações da comunidade.

O comprometimento com a melhoria dos processos, a transparência e o acesso à informação não são apenas requisitos operacionais; são elementos fundamentais para garantir a equidade no processo de regularização fundiária. A Reurb, ao buscar a regularização de áreas antes marginalizadas, deve priorizar a inclusão e a participação ativa das comunidades afetadas. Essa abordagem centrada nas pessoas não apenas fortalece os laços sociais, mas também contribui para a construção de cidades mais justas, igualitárias e participativas.

Por fim, é essencial reconhecer que a maximização dos benefícios da Reurb é um processo contínuo e colaborativo. A interlocução entre a Corregedoria Geral de Justiça, as instituições estaduais e a comunidade é um fator crítico nesse sentido. Ao manter canais abertos de diálogo, as partes interessadas podem compartilhar experiências, identificar lacunas nos processos existentes e trabalhar coletivamente na implementação de melhorias. Esse comprometimento colaborativo cria as bases para um desenvolvimento urbano sustentável, em que a regularização fundiária não é apenas uma solução pontual, mas uma parte integrante de um esforço mais amplo para construir comunidades resilientes e equitativas.

O modelo de regularização fundiária implementado no Acre emerge como uma referência valiosa não apenas para outros estados brasileiros, mas também para países que compartilham desafios similares. O contexto amazônico do Acre, com suas particularidades geográficas, sociais e ambientais, torna o modelo uma fonte rica de aprendizado para regiões com características análogas. A experiência bem-sucedida no Acre pode ser adaptada e contextualizada, fornecendo *insights* valiosos sobre como superar obstáculos específicos relacionados à posse de terra e ao desenvolvimento urbano sustentável.

Além disso, a aplicabilidade do modelo transcende fronteiras, destacando-se como um exemplo inspirador para nações que buscam estratégias eficientes de regularização fundiária. A interlocução efetiva entre a Corregedoria Geral de Justiça e as instituições estaduais, aliada a uma abordagem inclusiva e transparente, estabelece um paradigma que pode ser replicado e adaptado conforme as nuances locais. Ao compartilhar as lições aprendidas e os resultados positivos, o Acre contribui significativamente para o avanço global no campo da gestão territorial, oferecendo um modelo que equilibra eficácia, sustentabilidade e justiça social.

A colaboração interinstitucional desempenha um papel vital na eficácia da Regularização Fundiária Urbana (REURB), sendo um elemento-chave para seu sucesso. É fundamental que essa cooperação seja não apenas incentivada, mas também fortalecida em iniciativas futuras, pois ela facilita a partilha de recursos, conhecimentos e estratégias entre diferentes órgãos e entidades. Esse tipo de sinergia permite abordar a complexidade da regularização fundiária de maneira mais holística e integrada, levando a resultados mais eficientes e sustentáveis. A experiência do Acre demonstra como a colaboração interinstitucional pode superar obstáculos burocráticos e logísticos, otimizando o processo de regularização e promovendo o desenvolvimento urbano e a justiça social de forma mais eficaz. O estudo sublinha a necessidade de mais pesquisas e dados para entender completamente o impacto da REURB no desenvolvimento urbano a longo prazo.

A regularização fundiária, como demonstrado pela experiência no Acre, não deve ser entendida apenas como um ato final de legalizar terrenos ou propriedades, mas como um processo contínuo



e dinâmico. Esse processo precisa ser flexível o suficiente para se adaptar às mudanças constantes no tecido urbano, bem como às emergentes demandas sociais e econômicas das comunidades envolvidas. A Reurb no Acre é claro exemplo de como a regularização pode e deve evoluir em resposta a essas mudanças.

A abordagem adotada no Acre enfatiza que a regularização fundiária vai além do mero aspecto legal. Ela incorpora um conjunto de estratégias para promover o desenvolvimento urbano sustentável, incluindo o planejamento de infraestruturas urbanas adequadas, a garantia de acesso a serviços básicos e a integração social das comunidades. Essa visão holística é fundamental para alcançar um impacto mais profundo e duradouro.

Além disso, a Reurb no Acre ressalta a importância de ouvir e atender às necessidades dos cidadãos. O envolvimento da comunidade no processo de regularização não apenas garante que suas necessidades e preocupações sejam abordadas, mas também fomenta um senso de pertencimento e responsabilidade coletiva. Isso é crucial para o sucesso de longo prazo de qualquer iniciativa de regularização fundiária.

A experiência no Acre também mostra como a regularização fundiária pode ser efetivamente utilizada como uma ferramenta para alcançar objetivos mais amplos de desenvolvimento sustentável. Ao legalizar a posse de terras, cria-se uma base sólida para melhorias na qualidade de vida, como acesso a serviços públicos e oportunidades econômicas, além de contribuir para a redução das desigualdades.

A justiça social é outra faceta fundamental da Reurb no Acre. A regularização oferece caminho para a inclusão social de populações historicamente marginalizadas, dando-lhes acesso a direitos e recursos essenciais. Isso não apenas melhora a qualidade de vida desses grupos, mas também promove sociedade mais equitativa e justa.

A abordagem adaptativa da Reurb no Acre também inclui a capacidade de responder a novos desafios e oportunidades. Por exemplo, as mudanças climáticas e as pressões ambientais requerem que a regularização fundiária seja alinhada com práticas sustentáveis de uso da terra e conservação ambiental.

A Reurb no Acre serve como um modelo replicável, demonstrando como a regularização fundiária pode ser integrada a uma estratégia de desenvolvimento urbano mais ampla. Isso implica uma coordenação efetiva entre diferentes níveis de governo e setores, garantindo que as políticas de regularização estejam alinhadas com as políticas de planejamento urbano, habitacional, ambiental e social.

Por fim, a experiência do Acre enfatiza que o sucesso da regularização fundiária depende de uma visão de longo prazo, um compromisso com a melhoria contínua e a flexibilidade para se adaptar a novos contextos e desafios. Ao seguir esse caminho, a Reurb pode ser um motor poderoso para o desenvolvimento urbano sustentável e a promoção da justiça social, oferecendo lições valiosas para outras regiões e países.

Este estudo oferece uma contribuição significativa à literatura existente sobre regularização fundiária e desenvolvimento urbano, apresentando uma análise detalhada e contextualizada da experiência no Acre. Ao focar em um caso específico, ele fornece *insights* valiosos que podem ser aplicados em outros contextos, especialmente em regiões com desafios semelhantes. Para acadêmicos, o estudo oferece uma base sólida para futuras pesquisas, incentivando o exame de como as estratégias de regularização fundiária podem ser otimizadas para promover o desenvolvimento urbano sustentável e a justiça social. Para formuladores de políticas e profissionais da área, ele serve como um recurso prático, demonstrando a importância da colaboração interinstitucional e da participação comunitária no processo de regularização. Além disso, o estudo reforça a necessidade de abordagens integradas e holísticas na gestão urbana, alinhando a regularização fundiária com outras políticas públicas para alcançar resultados mais eficazes e sustentáveis.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Brasília: **Diário Oficial da União**, 12 jul. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2017/lei/L13465.htm). Acesso em: 1 fev. 2024.

CARVALHO, C. A.; PEREIRA, T. S. Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 3, p. 731-752, 2016. DOI: 10.12957/rdc.2016.24203.

CORTEZ, L. T. A atuação da Corregedoria Geral da Justiça na regularização fundiária. **Revista de Direito Notarial e Registro**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 123-139, jul./dez. 2018.

FERNANDES, E. **Regularização fundiária urbana**: como aplicar a Lei Federal n. 13.465/2017. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

GOMES, C. F.; SILVA, J. M. da. Governança fundiária e desenvolvimento urbano sustentável. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 20, n. 42, p. 423-442, 2018. DOI: 10.1590/2236-9996.2018-4206.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.html>. Acesso em: 01 fev. 2024.

MUNIZ, J. S.; ALMEIDA, F. J. de. Tecnologia e regularização fundiária: inovações para o desenvolvimento urbano. Revista Brasile

# SEMINÁRIO SOLO SEGURO: OS DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO AMAPÁ

Jayme Henrique Ferreira<sup>2</sup>

André Gonçalves de Menezes<sup>3</sup>

Job Duarte Morais<sup>4</sup>

Alessandro Tavares Cardoso<sup>5</sup>

Demóstenes Silva Ramos<sup>6</sup>

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo descrever e realizar uma análise crítica das atividades promovidas durante a realização do I Seminário Solo Seguro promovido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, denominado, “Os Desafios da Regularização Fundiária no Estado do Amapá”. O evento contou com a participação de representantes de diversos órgãos públicos, organizações não governamentais, movimentos sociais e proprietários rurais. São apresentados os principais temas expostos nos painéis abrangendo tópicos do evento como a busca consensual de soluções para conflitos fundiários coletivos, a atuação de órgãos como Amapá Terras, Secretaria do Patrimônio da União (SPU/AP), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA/AP) e a participação dos oficiais de registro de imóveis no processo de transferência das terras, destacando o Programa Moradia Legal.

---

<sup>2</sup> Corregedor-Geral de Justiça do TJAP. Graduação em Direito. Fundação Universidade Federal de Rondônia. Pós-graduado em direito penal e processual penal, Universidade Estácio de Sá.

<sup>3</sup> Juiz de direito do TJAP. Bacharel em Ciências Jurídicas pela Universidade Católica do Salvador. Pós-graduado em direito processual civil pela PUC-SP. Juiz auxiliar da Corregedoria Geral de Justiça no biênio 2021-2023 e 2023-2025.

<sup>4</sup> Graduado em administração. Mestre em planejamento e políticas públicas pela UECE, pós-graduado em metodologia do ensino superior pela UNAMA-PA, MBA em Gestão Empresarial pela FGV/RJ, MBA em Gestão de Projetos pela EBAPE/FGV/RJ. É docente do Governo do Estado do Amapá e da Escola Judicial do Amapá nos cursos de pós-graduação e Qualificação. É analista judiciário especialidade administrador do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá.

<sup>5</sup> Graduado em direito pelo Centro de Ensino Superior do Amapá. Assessor Jurídico de 2.º Grau – Gabinete do corregedor-geral da Justiça. Coordenador de Gestão Extrajudicial.

<sup>6</sup> Técnico judiciário do TJAP. Graduado em gestão de tecnologia da informação, pela Universidade Damásio Wyden. Cursando MBA em Administração Pública e Gestão Governamental pela Escola Superior de Planejamento e Gestão. Cursando Ciências Jurídicas pela Universidade União Pioneira de Integração Social.

Palavras-chave: Regularização fundiária; Solo Seguro; Programa Moradia Legal; Desafios; Amapá.

## INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional de Justiça, por meio do Provimento n. 144/2023<sup>7</sup>, da Corregedoria Nacional de Justiça, instituiu o Programa Permanente de Regularização Fundiária Urbana e Rural.

Provimento encimado destaca em seu art. 1.º a abrangência do Programa e a finalidade: [...] com vigência e eficácia sobre a área territorial da Amazônia Legal, constituída pelos Estados do Pará, Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia, Mato Grosso, Amapá, Tocantins e Maranhão, com a finalidade de definir, coordenar e dar celeridade às medidas relativas à Regularização Fundiária Urbana (Reurb) e rural, bem como à identificação de áreas públicas e daquelas destinadas à proteção ambiental, na forma prevista na legislação pertinente.

Vale destacar alinhamento do Programa aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) da Agenda 2030<sup>8</sup>, notadamente: ao ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável), ao ODS 10 (Redução das Desigualdades), ao ODS 15 (Proteção da Vida Terrestre) e ao ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), bem como à Convenção 169 da OIT<sup>9</sup>.

Ressalta-se que a estratégia do Poder Judiciário Nacional 2021-2026 instituída pela Resolução n. 325/2020 do CNJ<sup>10</sup> está alinhada aos ODS da Agenda 2030. Assim, o Programa segue a mesma diretriz.

O CNJ por meio da Corregedoria Nacional de Justiça edita o Provimento n. 145 em 23 de junho de 2023<sup>11</sup>, instituindo o Prêmio “Solo Seguro”, com o objetivo de premiar iniciativas inovadoras e incentivar o aperfeiçoamento de práticas relativas à regularização fundiária urbana e rural.

A Semana Nacional de Regularização Fundiária, instituída pelo CNJ por meio do Provimento n. 144/2023, é um evento anual realizado na última semana do mês de agosto. A Semana tem como objetivo mobilizar a sociedade civil, os órgãos públicos e as entidades privadas para a importância da regularização fundiária urbana e rural.

<sup>7</sup> CNJ. Provimento n. 144 de 25 de abril de 2023.

<sup>8</sup> ONU. Agenda 2030. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 2 fev. 2024.

<sup>9</sup> OIT, 2024.

<sup>10</sup> CNJ. Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020.

<sup>11</sup> CNJ. Provimento n. 145 de 23/06/2023.



No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá (TJAP) foi realizado, no dia 28 de agosto de 2023, o I Seminário Solo Seguro: Desafios da Regularização Fundiária no Estado do Amapá, coordenado pela Corregedoria-Geral de Justiça, como parte da Semana de Regularização Fundiária.

No evento, foram apresentados temas como a busca consensual de soluções para conflitos fundiários coletivos, os desafios da regularização fundiária, a atuação de órgãos como o TJAP, Amapá Terras, Secretaria do Patrimônio da União (SPU/AP), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/AP), e a participação dos oficiais de registro de imóveis no processo de transferência das terras da União para o Estado. Foram destacadas iniciativas como o Programa Moradia Legal, visando à simplificação da regularização fundiária de lotes urbanos.

## DESENVOLVIMENTO

### COMISSÃO ESTADUAL PARA ASSUNTOS FUNDIÁRIOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ E A BUSCA CONSENSUAL DE SOLUÇÕES PARA CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 828<sup>12</sup> é um marco na luta pelo direito à moradia digna. A ADPF n. 828 foi proposta em abril de 2021 no contexto da pandemia de covid-19. A ação busca suspender ordens de desocupação e despejos de áreas coletivas habitadas antes da pandemia, reconhecendo o direito à moradia digna como fundamental e a necessidade de proteção especial às populações vulneráveis nesse período crítico.

A ADPF n. 828 teve um impacto significativo na proteção do direito à moradia digna durante a pandemia. A suspensão das desocupações e despejos evitou o agravamento da vulnerabilidade social de milhares de famílias em todo o país. A decisão também contribuiu para a abertura de debate mais amplo sobre a necessidade de políticas públicas eficazes para o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil.

Pode-se destacar, entre outros pontos relevantes da Decisão: reconhecimento do direito à moradia digna como um direito fundamental autônomo e não apenas como um corolário de outros direitos, afirmação da necessidade de proteção especial às populações vulneráveis em situações de risco de despejo ou reintegração de posse e determinação da instalação imediata pelos Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais de Comissões de Conflitos Fundiários.

---

<sup>12</sup> STF. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 828**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 fev. 2024.

Assim, o CNJ, por meio da Resolução n. 510/2023<sup>13</sup>, publicada em 26 de junho de 2023, cria a Comissão Nacional de Soluções Fundiárias (CNSF) e as Comissões Regionais de Soluções Fundiárias (CRSF), além de estabelecer diretrizes para visitas técnicas e protocolos para o tratamento de ações de despejo e reintegração de posse em áreas de moradia coletiva ou produtiva ocupadas por populações vulneráveis.

Neste sentido, no âmbito do TJAP, por meio da Portaria n. 69.322 de 27/07/2023-GP<sup>14</sup>, foi constituída a Comissão Regional do Tribunal que funcionará como estrutura de apoio à solução pacificadas ações possessórias e petições coletivas, minimizando os efeitos das desocupações, em especial no que diz respeito às pessoas em situação de vulnerabilidade social, disciplinada pela Resolução CNJ n. 510/2023.

A Comissão Regional de Soluções Fundiárias no TJAP possui a seguinte composição: 1 desembargador; 10 juízes de direito (5 titulares e 5 suplentes); 1 defensor público; 1 promotor de Justiça; 1 representante do Amapá Terras; e 1 representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

**Figura 1 – Fluxograma de Atuação da Comissão Regional de Soluções Fundiárias**



Fonte: Souza, Carmo. Comissão Regional de Soluções Fundiárias.  
I Seminário Solo Seguro, 28.08.2023, Macapá/AP.

De acordo com o art. 3.º da Portaria acima referida, são atribuições da Comissão:

- I – estabelecer diretrizes para o cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos;
- II – executar outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse;

<sup>13</sup> CNJ. Resolução n. 510, de 26 de junho de 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2024.

<sup>14</sup> TJAP, 2024.

- III – mapear os conflitos fundiários de natureza coletiva sob a sua jurisdição; interagir permanentemente com as Comissões de mesma natureza instituídas no âmbito de outros Poderes, bem como com órgãos e instituições, a exemplo da Ordem do Advogados do Brasil, Ministério Público, Defensoria Pública, União, Governo do Estado, Municípios, Câmara de Vereadores, Assembleias Legislativas, Incra, movimentos sociais, associações de moradores, universidades e outros;
- IV – atuar na interlocução com o juízo no qual tramita eventual ação judicial, com os Centros Judiciários de Solução de Conflitos (CEJUSC) e Centros de Justiça Restaurativa, sobretudo por meio da participação de audiências de mediação e conciliação agendadas no âmbito de processo judicial em trâmite no primeiro ou segundo grau de jurisdição;
- V – realizar visitas técnicas nas áreas objeto de conflitos fundiários coletivos, previamente à execução das desocupações coletivas, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos, com elaboração do respectivo relatório, enviando-o ao juízo de origem para juntada aos autos;
- VI – agendar e conduzir reuniões e audiências públicas extrajudiciais entre os interessados, elaborando a respectiva ata;
- VII – promover audiências de mediação e conciliação em trâmite no primeiro e segundo graus de jurisdição;
- VIII – emitir notas técnicas recomendando a uniformização de fluxos e procedimentos administrativos, além de outras orientações;
- IX – promover reuniões para o desenvolvimento dos trabalhos e deliberações;
- X – executar outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de solução para os conflitos fundiários coletivos ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse; e
- XI – elaborar seu próprio regimento interno.

As atribuições da Comissão de Conciliação e Resolução de Conflitos para Regularização Fundiária demonstram um compromisso com a busca de soluções pacíficas e justas para os conflitos fundiários, priorizando o diálogo e a construção de consensos entre as partes envolvidas. A atuação da Comissão contribui para a pacificação social, a regularização fundiária e a garantia dos direitos fundamentais das populações em situação de vulnerabilidade.

Esse foi o contexto da apresentação do Desembargador Carmo Antônio de Souza do TJAP, presidente da Comissão como palestrante no I Seminário Solo Seguro, enfocando a sua importância para a sociedade, bem como destacando que o conhecimento da atuação da Comissão é crucial para a sociedade por diversos motivos: compreensão do processo de regularização fundiária; participação social e cidadania; transparência; combate à desigualdade e à exclusão social; fortalecimento da democracia e do Estado de Direito.

## AMAPÁ TERRAS: O DESAFIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTADO DO AMAPÁ

Sobre o tema, o Seminário teve a rica contribuição da diretora técnica do Instituto de Terras do Amapá – Amapá Terras – Josiane Gonçalves da Silva Ribeiro. Destacou, inicialmente, que o Instituto é uma entidade autárquica dotada de personalidade jurídica de direito público, vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural (SDR), criado pela Lei n. 2425 de 15 de julho de 2019<sup>15</sup>.

De acordo com o art. 2.º da Lei de criação:

O instituto tem como finalidade executar a política fundiária do Estado e gestão do espaço territorial, investido de poderes de representação para promover a discriminação, arrecadação e regularização das terras públicas e devolutas do Estado ou aquelas transferidas da União, por força da lei, ou incorporadas por qualquer meio legal ao Patrimônio Estadual, bem como a normatização de áreas urbanas e rurais, de domínio e posse do Estado e exercer outras atribuições correlatas, na forma do Estatuto.

Foi apresentada a estrutura da Diretoria de Técnica de Ordenamento Territorial do Amapá Terras, como segue:

Coordenadoria de Loteamento Urbano e Industrial  
Coordenadoria de Assentamento e Quilombos  
Coordenadoria de Regularização Fundiária  
Coordenadoria de Cartografia e Geoprocessamento Fundiário  
Coordenadoria de Cadastro, Acervo e Titulação

O conhecimento da estrutura da Diretoria facilita a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões. Ao saber quais coordenadorias são responsáveis por temas específicos, a sociedade pode:

a) contribuir com sugestões e ideias: a sociedade pode contribuir com sugestões e ideias para a formulação de políticas públicas e projetos relacionados ao ordenamento territorial, regularização fundiária e titulação de terras;

b) coordenar ações: a sociedade pode se articular com as diferentes coordenadorias para desenvolver ações conjuntas em prol do desenvolvimento territorial do Amapá; e

c) acompanhar a execução de políticas públicas: a sociedade pode acompanhar a execução de políticas públicas e projetos, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficaz e transparente.

---

<sup>15</sup> ALAP, 2024.

O maior desafio do Instituto foi trazer para o estado do Amapá a transferência das Glebas Federais. O estado tinha 23 Glebas que ainda estavam matriculadas em nome da união que trazia uma insegurança para os ocupantes dessas terras.

**Quadro 1 – Glebas federais no estado do Amapá**

	GLEBAS		GLEBAS	
01	MACACOARÍ	13	ARAPARÍ	
02	AD-04	14	ÁGUA BRANCA	
03	JUPATÍ	15	ÁGUA FRIA	
04	RIO PEDREIRA	16	SANTA MARIA	
05	URUGUINHA	17	MAZAGÃO	
06	MATAPÍ I	18	AMAPÁ GRANDE	
07	TARTARUGAL GRANDE	19	CUNANI	
08	TARTARUGALZINHO	20	APOREMA	
09	OIAPOQUE	21	TUCUNARÉ	
10	BELA VISTA	22	CARNOT	
11	UAÇÁ	23	CASSIPORÉ	
12	REGINÁ			

Fonte: RIBEIRO, Josiane. **Amapá Terras**. I Seminário Solo Seguro, 28.08.2023, Macapá/AP

A transferência das glebas federais ao estado do Amapá ocorreu por meio da Lei n. 10.304, de 2001, regulamentada pelo Decreto n. 8.713 de 15 de abril de 2016. Foi destacado o lapso temporal entre a emissão da Lei e sua regulamentação. Foram expedidos também a Medida Provisória n. 901/2019, o Decreto Federal n. 10.081/2019 e, por fim, a Lei Federal n. 14.004/2020.

Essa última Lei possibilitou a identificação das áreas a serem excluídas, o que possibilitou receber a área líquida (terra disponível para diferentes usos, como agricultura, pecuária, mineração, infraestrutura e florestamento) do estado do Amapá para ser matriculadas nos cartórios.

Já foram efetivadas a transferência de 12 glebas federais mediante termo de doação da União para o estado do Amapá, conforme demonstrado no Quadro que se segue:

Quadro 2 – Glebas federais transferidas para o estado

ORDEM	GLEBA TRANSFERIDA	ÁREA (ha)	IMÓVEL RURAL
01	MACACOARI	95.029,20	469
02	TARTARUGAL GRANDE	279.664,72	301
03	TARTARUGALZINHO	173.750,80	12
04	AMAPA GRANDE	138.768,86	42
05	MAZAGÃO	83.715,98	243
06	ÁGUA BRANCA	227.784,89	63
07	ÁGUA FRIA	146.296,94	13
08	ARAPARI	90.851,21	-
09	BELA VISTA	179.020,35	42
10	CUNANI	72.650,24	3
11	SANTA MARIA	13.308,18	-
12	OIAPOQUE	309.802,52	10
ÁREA	TOTAL	1.810.616,89	1.198

Fonte: RIBEIRO, Josiane. **Amapá Terras**. I Seminário Solo Seguro, 28.08.2023, Macapá/AP

A transferência das glebas federais para o estado do Amapá, representa um marco histórico para o desenvolvimento socioeconômico do estado. As glebas, com uma área total de aproximadamente 1,8 milhão de hectares, representam oportunidade única para o estado para regularização fundiária, desenvolvimento urbano e regional, preservação ambiental, infraestrutura e desenvolvimento social e integração regional.

Das 12 glebas transferidas ao estado do Amapá, 10 já estão devidamente registradas. Estão pendentes de registros as Glebas Água Branca e Arapari, conforme destacadas no quadro seguinte:

Quadro 3 – Glebas públicas registradas do estado

ORDEM	GLEBA TRANSFERIDA	ÁREA (ha)	IMÓVEL RURAL
01	MACACOARI	95.029,20	469
02	TARTARUGAL GRANDE	279.664,72	301
03	TARTARUGALZINHO	173.750,80	12
04	AMAPA GRANDE	138.768,86	42
05	MAZAGÃO	83.715,98	243
06	ÁGUA BRANCA	227.784,89	63
07	ÁGUA FRIA	146.296,94	13
08	ARAPARI	90.851,21	-
09	BELA VISTA	179.020,35	42
10	CUNANI	72.650,24	3
11	SANTA MARIA	13.308,18	-
12	OIAPOQUE	309.802,52	10
ÁREA	TOTAL	1.810.616,89	1.198

Fonte: RIBEIRO, Josiane. **Amapá Terras**. I Seminário Solo Seguro, 28.08.2023, Macapá/AP

Os procedimentos para registro das 2 glebas ainda pendentes estão em tramitam a nível de Cartórios com o auxílio da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal na uniformização de entendimento.



Restam então as glebas federais em processo de transferência que constitui um desafio para processo de regularização fundiária do Amapá Terras.

**Quadro 4 – Glebas federais em processo de transferência**

ORDEM	GLEBA	*ÁREA (ha)
01	MATAPI CURIAU VILA NOVA	200.408,33
02	MATAPI I	126.081,12
03	RIO PEDREIRA	24.480,12
04	JUPATI	30.344,68
05	URUGUINHA	28.993,50
06	APOREMA	27.311,82
07	TUCUNARE	8.082,82
08	REGINA	22.736,24
09	CASSIPORE	207.106,12
10	UAÇA	16.273,72
11	*CARNOT	26.301,68
ÁREA	TOTAL	718.120,15

Fonte: RIBEIRO, Josiane. **Amapá Terras**. I Seminário Solo Seguro, 28.08.2023, Macapá/AP

A exceção da Gleba Carnot em que existe incidência ou superposição do Assentamento federal, os demais processos estão recebendo Nota Técnica do Incra/AP com suporte do Amapá Terras.

A regularização é estimada pelo Amapá Terras para 7.826 imóveis, perfazendo um total de 1.106.243.893 área/ha, distribuídos entre os 16 municípios que compõem o estado do Amapá.

No âmbito do Amapá Terras e considerando os processos de regularização fundiária, existe o SICARF/AP,<sup>16</sup> que é o programa voltado para cadastrar, informar e regularizar terras do estado do Amapá de acordo com a legislação.

<sup>16</sup> SICARF/AP, 2024.

A análise processual da titulação ocorre da seguinte forma:

Figura 2 – Fluxo do processo de titulação

ANÁLISE DO PROCESSO	ANÁLISE ESPACIAL	ANÁLISE TÉCNICA	ANÁLISE DE GEO	ANÁLISE JURÍDICA	TITULAÇÃO
Verificação da documentação e conformidade dos documentos anexados	Identificação de sobreposição de área com terras particulares e/ou áreas de públicas de Unidade de Conservação, Terras Indígenas, Quilombolas e Patrimoniais	Vistoria do imóvel para verificar o cumprimento da função social e uso efetivo da terra	Certificação do georreferenciamento do imóvel no Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF	Parecer final do órgão e envio para análise jurídica pela PGE	Cálculo de VTN, Expedição do título de domínio, para assinaturas e entrega

Fonte: RIBEIRO, Josiane. **Amapá Terras**. I Seminário Solo Seguro, 28.08.2023, Macapá/AP

O Amapá Terras também atua na regularização de Assentamentos. No Quadro que se segue, são apresentados alguns projetos de recuperação de assentamento que estão sendo desenvolvidos pelo Instituto. Essa ação visa regularizar os assentamentos estaduais e, posteriormente, realizar a regularização fundiária dos assentados.

Quadro 5 – Regularização de assentamento

PROJETOS DE ASSENTAMENTO PDRA 2023						
NOME	ÁREA MATRICULADA (ha)	ÁREA GEORREFERENCIADA	POTENCIAL FAMÍLIAS	BENEFICIÁRIOS INCRA	AÇÃO REALIZADA AMAPÁ TERRAS	DESPESA PDA
ILHA DO FRANCO	10.501,00	12496,01	210	497	X	R\$ 43.600,00
PADRE JOSIMO	352,00	371,91	56	23	X	R\$ 33.000,00
ILHA DO CURUÁ	26.776,00	33801,68	370	1454		R\$ 43.600,00
ILHA DO MARINHEIRO	1.946,00	2329,03	250	980		R\$ 43.600,00
ILHA DO BRIGUE	2.500,00	2477,78	190	631		R\$ 43.600,00
TERRA GRANDE	31.257,00	31275,07	400	177		R\$ 43.600,00
ILHA DO FAUSTINO	2.500,00	3540,23	100	13		R\$ 43.600,00
<b>TOTAL</b>	<b>75.832,00</b>	<b>86.291,71</b>	<b>1.576,00</b>	<b>3.775,00</b>		<b>294.600,00</b>

Fonte: RIBEIRO, Josiane. **Amapá Terras**. I Seminário Solo Seguro, 28.08.2023, Macapá/AP

Com relação à regularização fundiária urbana no âmbito do estado do Amapá, foi editada a Lei n. 1.758, de 27 de junho de 2013, que autoriza o Poder Executivo estadual a promover a alienação gratuita, mediante doação, dos lotes urbanos dos seguintes assentamentos localizados em área de domínio do estado do Amapá:

- I – Município de Macapá: Açucena; Boné Azul; Brasil Novo; Ipê; Loteamento Amazonas; Loteamento Hospital de Base; Loteamento Pantanal; Marabaixo I; Marabaixo II; Marabaixo III; Morada das Palmeiras; Palmares; Renascer; Tucumã; Vale Verde; Vitória Régia;
- II – Município de Santana: Deltas; Elesbão; Piçarreira; Vila ilha de Santana; Cobra Sofia; Damásio Barriga;
- III – Município de Laranjal do Jari: Cajari I e Cajari II.

O grande desafio é equacionar que, quando da emissão de Lei estadual, não se observou quais os assentamentos estavam em nome do estado. Assim, existem áreas que estão elencadas na Lei e que ainda estão em nome da União.

Finalizando, são apresentados, no Quadro abaixo, os loteamentos registrados junto ao Cartório, demonstrando-se um panorama da regularização fundiária urbana no estado do Amapá:

**Quadro 5 – Loteamentos registrados juntos aos cartórios**

LOTEAMENTO	DATA DE CRIAÇÃO	QUANTIDADE DE LOTES	TITULOS ENTREGUES	TITULOS EMITIDOS	LOTES NÃO REGULARIZADOS
LOTEAMENTO AMAZONAS	03/08/1998	550	412	2	138
BAIRRO BONÉ AZUL	08/07/2010	519	456	7	63
RENASCER	16/08/1996	2.218	1.713	36	505
PANTANAL	16/08/1996	519	456	8	63
CAJARI I	28/04/2001	1.400	0	123	1.277
<b>TOTAL</b>		<b>5.206</b>	<b>3.037</b>	<b>176</b>	<b>2.046</b>

Fonte: RIBEIRO, Josiane. **Amapá Terras**. I Seminário Solo Seguro, 28.08.2023, Macapá/AP

O número total de lotes regularizados no estado do Amapá é de 5.206, dos quais 3.806 (73,10%) estão em Macapá e 1.400 em Laranjal do Jari (26,90%). Vale destacar que 2.046 lotes não regularizados corresponde a 39,3% do total dos lotes.

## A ATUAÇÃO DA SPU NA TRANSFERÊNCIA DAS TERRAS DA UNIÃO PARA O ESTADO DO AMAPÁ

Palestrou sobre o tema a Superintendente do Patrimônio da União no Estado do Amapá (SPU/AP), Liely Gonçalves de Andrade. Destacou que a Superintendência é um órgão vinculado à Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Público. A sua principal competência é administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação.

Entre outros assuntos abordados, foi enfatizado o art. 20 da Constituição Federal/1988:

Art. 20. São bens da União:

- I – os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
- III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;
- V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- VI – o mar territorial;
- VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- VIII – os potenciais de energia hidráulica;
- IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- X – as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
- XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

O art. 20 da Constituição Federal é importante instrumento para garantir a proteção do patrimônio da União. A gestão eficiente desses bens é fundamental para o desenvolvimento do país e para o bem-estar da população.

Figura 2 – Bens da União na Amazônia



Fonte: ANDRADE, Liely. I Seminário Solo Seguro, 28.08.2023, Macapá/AP

Destacaram-se os conceitos da Linha Média de Enchente Ordinária (LMEO) e Terrenos Marginais. Com os seguintes aspectos da legislação:

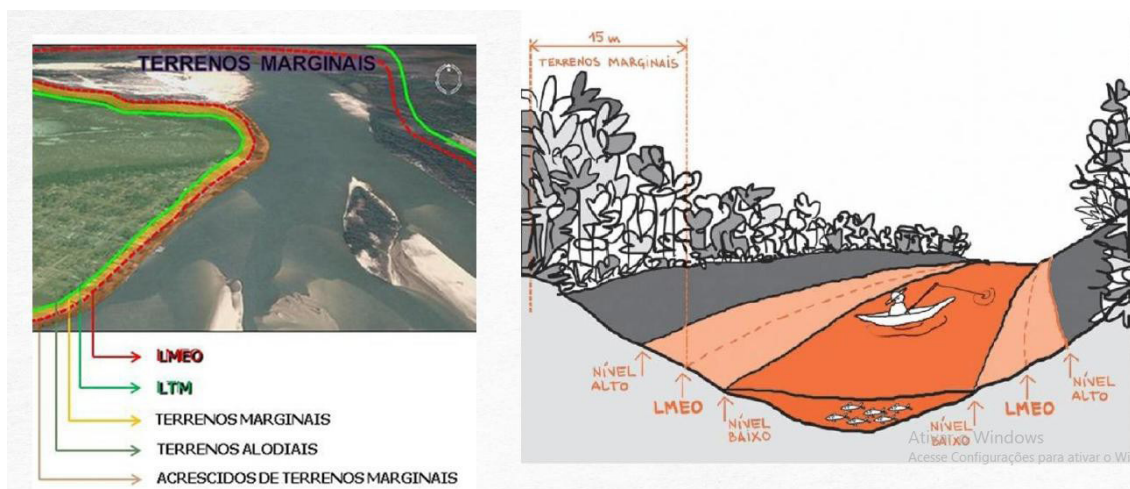
A origem dos Terrenos Marginais remete a Lei n. 1.507 de 26/09/1867, onde o imperador Dom Pedro II estabeleceu “a servidão pública das margens dos rios navegáveis e de que fazem navegáveis, fora do alcance das marés, salvo as concessões legítimas feitas até a data da publicação da presente lei, a zona de sete braças contadas do ponto médio das enchentes ordinárias” (art. 39). Por este motivo o posicionamento da LMEO tem como referência a configuração das margens fluviais do ano de 1867 ou data que mais se aproxime.

Um ano depois, o Decreto n. 4.105, de 22/02/1868 trouxe a regulamentação da “concessão dos terrenos de marinha, dos reservados nas margens dos rios e dos acrescidos natural ou artificialmente”, conceituando que “são terrenos para a servidão pública nas margens dos rios navegáveis e de que se fazem os navegáveis, todos os que banhados pelas águas dos rios, fora do alcance das marés, vão até a distância de 7 braças craveiras (15,4 metros) para a parte de terra, contados desde o ponto médio das enchentes ordinárias” (art. 1.º § 2.º).

Segundo o Decreto – Lei n. 9.760/1946, apresenta o conceito de Terrenos Marginais, onde se lê:

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

### Ilustração 1 – A LMEO e os terrenos marginais



Fonte: ANDRADE, Liely. I Seminário Solo Seguro, 28.08.2023, Macapá/AP

Para concretizar as informações também foi apresentado os conceitos de Linha da Preamar Média (LPM) e Terrenos de Marinha. Os terrenos de marinha são bens constitucionais da União, definidos a partir de uma profundidade de 33 metros medidos horizontalmente, para a parte da terra, a partir da posição da linha da preamar média de 1831 – LPM, nos termos do art. 2.º do Decreto n. 9.760, de 5/9/1946.



## Ilustração 2 – A LMEO e os terrenos marginais



Fonte: ANDRADE, Liely. I Seminário Solo Seguro, 28.08.2023, Macapá/AP

A demarcação de áreas constitucionais da União no estado do Amapá foi demonstrada com a seguinte distribuição: LPM: 9 191 KM demarcados; LMEO: 13 500 KM demarcados; 645 cursos d'água identificados; e 1.576 ilhas identificadas.

Como o foco do evento era a transferência de terras da União do estado do Amapá, foi apresentada vasta legislação sobre o assunto para conhecimento da sociedade:

- Decreto n. 6.291, de 7 de dezembro de 2007.
- Transfere gratuitamente ao domínio do Estado do Amapá terras pertencentes à União, nos termos do art. 5.º do Decreto-Lei n. 2.375, de 24 de novembro de 1987, e dá outras providências.
- Lei n. 10.304, de 5 de novembro de 2001.
- Transfere ao domínio dos estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União e dá outras providências.
- Lei n. 11.949, de 17 de junho de 2009.
- Dá nova redação à Lei n. 10.304, de 5 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos estados de Roraima e Amapá as terras pertencentes à União e dá outras providências.
- Decreto n. 8.713, de 15 de abril de 2016.
- Regulamenta a Lei n. 10.304, de 5 de novembro de 2001, no que se refere à transferência ao domínio do estado do Amapá de terras pertencentes à União.
- Medida Provisória n. 901, de 18 de outubro de 2019.
- Altera a Lei n. 10.304, de 5 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos estados de Roraima e Amapá terras pertencentes à União.

- Decreto n. 10.081, de 25 de outubro de 2019.
- Altera o Decreto n. 8.713, de 15 de abril de 2016, que regulamenta a Lei n. 10.304, de 5 de novembro de 2001, no que se refere à transferência ao domínio do estado do Amapá de terras pertencentes à União.
- Lei n. 14.004, de 20 de maio de 2020.
- Altera a Lei n. 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira, e a Lei n. 10.304, de 5 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União.

Com relação a atuação da SPU/AP na regularização fundiária e provisão habitacional, destaca-se:

- a) Programa Nossa Várzea: reconhecimento de posse por meio do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) para a legalização de atividades tradicionais típicas na Amazônia, como o debate de açaiçais, colheita de frutos e manejo de outras espécies, garantindo cidadania e sustentabilidade nas comunidades tradicionais da Amazônia;
- b) Conjunto Habitacional Miracema: doação de áreas da União para implantação do Programa Minha Casa Minha Vida beneficiando 2.000 famílias de baixa renda;
- c) indicação de uma área com 106 hectares ao estado do Amapá para implantação do Programa Minha Casa Minha Vida para atendimento de 3.000 famílias de baixa renda;
- d) doação ao município de Macapá de áreas da União para Regularização Fundiária. Infraero I, II, Ilha Mirim, São José e Área H (Alvorada);
- e) doação ao município de Santana de uma área da União para regularização fundiária de interesse social em benefício de 402 famílias de baixa renda.
- f) doação de área da União ao município de Serra do Navio para regularização fundiária da Vila Serra do Navio 2016; e
- g) doação de área da União ao município de Oiapoque para regularização fundiária e expansão urbana 2017.

É importante salientar que, embora as áreas pertencentes à União sejam bens públicos, isso não implica que elas devam permanecer inativas ou improdutivas. Ao contrário, a utilização racional das áreas da União é fundamental para o desenvolvimento socioeconômico do país, desde que observados os princípios da sustentabilidade ambiental e da justiça social.



## AS ÁREAS QUE CONTINUAM SOB A JURISDIÇÃO DO INCRA APÓS A TRANSFERÊNCIA DAS TERRAS DA UNIÃO PARA O ESTADO DO AMAPÁ

O tema foi apresentado e debatido por Edmilson M. Batista, geógrafo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), chefe da Divisão de Governança Fundiária/INCRA/AP.

O Inbra possui a incumbência pelo ordenamento agrário, regularização fundiária, promoção e execução da reforma agrária e da colonização no território nacional.

Entre as atribuições e competências do Inbra estão: regularização fundiária – Lei n. 11.952/2009; reforma agrária e assentamento rurais; regurgitação quilombola; cadastro georreferenciado de imóveis rurais e cadastro rural – SNCR CCIR.

Figura 3 – Histórico da questão fundiária no estado do Amapá



Fonte: BATISTA, Edmilson. I Seminário Solo Seguro, 28.08.2023, Macapá/AP

A figura acima apresenta cinco marcos relevantes no processo histórico da questão fundiária do estado do Amapá: a federalização das terras, licitações de terras, colonização e criação de assentamentos, estadualização das terras e transferência de terras da União.

A atuação da Superintendência do Inbra/AP, no cenário atual, foi demonstrada em projetos de assentamentos, como segue:

- total de Projetos de Assentamento Federais no AP: 43;
- área: aprox. 1.700.000 hectares;
- famílias assentadas: 10.000;
- assentamentos tradicionais: 27;
- assentamentos diferenciados: 16;
- projetos de assentamento federais + reconhecidos: 54;
- área: aprox. 2.245.000 hectares; e
- famílias assentadas: 15.000.

A regularização fundiária dos projetos de assentamento tem como fundamentação legal: Lei Federal n. 13.001/2014; Decreto Federal n. 9.311/2018, Instrução Normativa Incra n. 99/2019.

Quanto à regularização Quilombola, a atuação do Incra/AP apresenta o seguinte cenário:

- procedimentos em tramitação no Incra/AP: 34;
- territórios quilombolas titulados pelo Incra/AP: 03; e
- particularidades dos territórios no AP: Macapá e Santana concentram 27 comunidades quilombolas em fase de regularização no Incra/AP.

A fundamentação legal repousa sobre a CF/88, art.215, 216, 68 ADCT, Decreto Federal n. 4.887/2003, Instrução Normativa Incra n. 57/2009.

Vale destacar que territórios quilombolas delimitados pelo Incra, por meio de relatório antropológico, até 15 de dezembro de 2017, foram excluídos da transferência (conforme art.1.º, g, do Decreto Federal n. 8.713, de 2016).

A regularização fundiária em ocupações rurais em terras da União segue a seguinte fundamentação legal: Lei Federal n. 11.952/2009; Decreto Federal n. 10.592/2020, Instrução Normativa n. 104/2021.

Foi demonstrado que atuação do Incra/AP na Regularização Fundiária (Lei n. 11.952/2009), pós-transferência de terras da União para o Estado, conforme segue:

- cenário no Amapá: estimativa 7.500 imóveis passíveis de regularização; 75% são menores que quatro módulos fiscais;
- atuação do Programa Terra Legal (PTL): em 10 anos, apenas 910 títulos definitivos expedidos. Área regularizada = 75.000ha;

- auditoria do TCU identificou indícios de irregularidade em 35% do total de imóveis regularizados pelo PTL; e
- Incra no Amapá suspendeu a expedição de novos títulos definitivos em fevereiro de 2020, seguindo Parecer Jurídico da PFE/Incra.

Atuação do INCRA/AP (na questão) após transferência:

- apuração de irregularidades identificadas pelo TCU;
- monitoramento do cumprimento de condições resolutórias dos títulos expedidos (prazo de 10 anos);
- liberação de condição resolutória em TDs;
- exclusão de títulos pós-transferência (ausência de informações técnicas) – estabelecer regramento (Incra/GEA).

O Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) e o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) são ferramentas digitais interligadas desenvolvidas pelo Incra para modernizar e integrar a gestão fundiária no Brasil.

Finalmente, Batista (2023) – com base em Azevedo (2000), Loureiro e Pinto (2005), Felix (2008), Benatti (2014), Vieira et al. (2005), Kupper et al. (2017), Arantes (2008) – apresenta evidências empíricas sobre a política de regularização fundiária rural, demonstrando que a regularização fundiária é um meio de: reduzir o desmatamento ilegal e conflitos agrários e promover a segurança jurídica e a inclusão produtiva e acesso a políticas públicas.

## A ATUAÇÃO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS NO REGISTRO DAS GLEBAS DA UNIÃO E A TRANSFERÊNCIA PARA O ESTADO DO AMAPÁ

A exposição do tema foi realizada pelo Oficial substituto do 1º. Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Macapá, Marcelo Porpino Nunes, destacando inicialmente que a função básica do registro imobiliário é constituir o repositório fiel da propriedade imóvel e dos negócios jurídicos a ela referentes, no país, segundo regiões certas e determinadas, ajustadas à sua divisão judiciária por estados e comarcas.

Tanto se falou na palavra gleba, mas o que é realmente? Foi apresentada a seguinte definição: é a porção de terra que não tenha sido submetida a parcelamento sob a égide da Lei n. 6.766/1979, o que equivale dizer que estaremos diante de uma gleba se a porção de terra jamais foi loteada ou desmembrada sob a vigência da nova Lei.

Dentro do contexto do evento, e considerando os assuntos já tratados, a transferência de glebas da União para o estado do Amapá representa processo complexo que envolve diversos aspectos jurídicos e administrativos. No âmbito dessa transferência, os oficiais de registro de imóveis assumem papel fundamental na garantia da segurança jurídica e na agilização dos procedimentos.

Dessa forma, podem-se destacar algumas funções dos Oficiais de Registro no processo de transferência das glebas da União para o estado do Amapá: o Sigef é um sistema eletrônico desenvolvido pelo MDA/Incrá para certificação de propriedades rurais e gestão de informações fundiárias do meio rural brasileiro (Batista, 2023). O Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) constitui uma base de dados utilizada pelo Incra, pela qual são cadastrados imóveis rurais de proprietários ou possuidores (posseiro), bem como é feita a emissão do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR) (Batista, 2023).

- a) registro dos atos jurídicos: os oficiais de registro de imóveis são responsáveis por registrar os atos jurídicos que transmitem a propriedade das glebas da União para o estado do Amapá. Isso inclui escrituras públicas, contratos, sentenças judiciais, entre outros documentos.
- b) autenticidade dos documentos: os oficiais de registro verificam a autenticidade dos documentos apresentados e garantem a publicidade dos atos jurídicos, dando ciência a terceiros sobre a transferência da propriedade.
- c) emissão de certidões: os oficiais de registro emitem certidões que comprovam a propriedade das glebas, facilitando a consulta pública e a segurança jurídica das transações imobiliárias.

## A SIMPLIFICAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE LOTES URBANOS POR MEIO DO PROGRAMA MORADIA LEGAL

É um programa do TJAP que tem como objetivo regularizar a situação fundiária de áreas irregulares para pessoas de baixa renda, em loteamentos, desdobramentos, fracionamentos ou desdobra de imóveis urbanos ou urbanizadas, bem assim dos bens imóveis urbanos ou urbanizados, ainda que localizados em zona rural, salvo áreas de preservação permanente, as unidades de conservação de proteção integral, as terras indígenas e outros previstos em lei.

O programa é realizado por meio de uma parceria entre o Tribunal de Justiça, a Associação dos Notários e Registradores (Anoreg-AP) e as prefeituras do estado do Amapá. Os moradores de áreas irregulares cadastrados no programa receberão um título de propriedade de suas casas. O Projeto Moradia Legal oferece uma série de benefícios para sociedade, incluindo:

- a) segurança jurídica;
- b) valorização dos imóveis;
- c) melhoria da qualidade de vida;
- d) redução da violência; e
- e) planejamento e ordenamento urbano.

É importante ressaltar alguns objetivos específicos relevantes do programa de entrega de valor para a sociedade:

- a) preservar a dignidade e o direito de propriedade, assegurados constitucionalmente como direitos fundamentais;
- b) instituir mecanismos facilitadores do acesso à proteção do Estado, no tocante aos registros de natureza pública; e
- c) permitir à população de baixa renda o acesso à terra urbanizada, com prioridade a permanência na área ocupada, asseguradas amplas oportunidades e meios para o efetivo exercício dos direitos supramencionados.

Em 2023, o Projeto formalizou quatro Acordos de Cooperação com prefeituras e Cartórios de Registro de Imóveis do interior, sendo que, dessas instituições, duas fizeram entregas durante a Semana do Solo Seguro, sendo 110 Títulos no município de Tartarugalzinho e 28 no município de Porto Grande.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O I Seminário Solo Seguro: Desafios da Regularização Fundiária no Estado do Amapá discutiu não apenas a regularização das terras, mas também a construção de um futuro sustentável para a nossa parte do bioma Amazônico e seus habitantes.

A preservação da floresta amazônica é imperativo moral e científico. Ela abriga mais de 10% da biodiversidade do planeta, desempenhando papel crucial na manutenção dos equilíbrios climáticos e na regulação dos recursos hídricos. O respeito à preservação das florestas é uma questão que vai além das fronteiras nacionais, afetando a todos nós globalmente.

Contudo, compreende-se que preservar não é somente manter intocadas as áreas protegidas. É também compreender a intrincada relação entre a natureza e as populações que dela dependem. As comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas e ribeirinhas são os guardiões ancestrais dessas

terras. Seu conhecimento milenar não apenas enriquece nossa cultura, mas também oferece valiosos conhecimentos sobre como viver em harmonia com o meio ambiente.

Portanto, ao falar em regularização fundiária, é essencial que as vozes dessas comunidades sejam ouvidas e respeitadas. A integração dessas populações é fundamental para a promoção de um desenvolvimento sustentável e justo. Em vez de impor soluções de cima para baixo, devemos cocriar políticas que levem em consideração suas necessidades e perspectivas únicas.

A regularização fundiária deve ser acompanhada de políticas que garantam o reconhecimento dos direitos territoriais dessas comunidades, permitindo-lhes continuar a viver de acordo com suas tradições e culturas. Isso não apenas garante seu bem-estar, mas também contribui para a preservação dos ecossistemas locais.

Portanto, enquanto se busca garantir a segurança jurídica das terras, não podemos perder de vista a importância de promover a convivência harmoniosa entre a sociedade e a natureza. Somente por meio do respeito à preservação da floresta e da perfeita integração com as populações tradicionais, poderemos construir um futuro verdadeiramente sustentável para a Amazônia.

A convivência harmoniosa entre seres humanos, a preservação ambiental e a regularização fundiária é um desafio crucial no mundo contemporâneo. Para garantir um futuro sustentável, é imperativo encontrar equilíbrio entre esses três pilares essenciais.

No cerne desse equilíbrio, reside a conscientização da interdependência entre humanos e o ambiente. A preservação ambiental não é apenas um ideal, mas necessidade urgente para as gerações presentes e futuras. Deve-se reconhecer que a degradação do meio ambiente afeta diretamente nossa qualidade de vida, ameaçando recursos naturais essenciais, como água limpa, ar puro e biodiversidade. Ao considerar a regularização fundiária, é preciso priorizar a utilização responsável do solo, evitando-se a expansão desordenada que leva à destruição de ecossistemas vitais.

A regularização fundiária, por sua vez, tem papel vital na promoção de justiça social. Milhões de pessoas em todo o mundo vivem em situações precárias, sem posse legal de suas terras. Esse cenário não apenas perpetua a desigualdade, mas também dificulta a implementação eficaz de políticas de preservação ambiental. A regularização fundiária bem planejada pode assegurar que os habitantes locais se tornem defensores naturais do ambiente, já que têm interesse direto em manter suas terras saudáveis e produtivas.

A concretização desse equilíbrio exige a colaboração de diversos setores da sociedade. Governos devem adotar políticas que incentivem práticas de ocupação sustentáveis e facilitem processos de regularização fundiária. As comunidades locais, por sua vez, devem ser envolvidas ativamente na

gestão de seus territórios, participando de decisões relacionadas à preservação ambiental e ao uso do solo. As empresas têm a responsabilidade de adotar práticas comerciais responsáveis, minimizando impactos negativos e contribuindo para a conservação dos recursos naturais.

A educação desempenha papel vital nesse contexto. É necessário fomentar uma consciência ambiental desde cedo, ensinando às gerações futuras sobre a importância da preservação e da coexistência harmoniosa. Além disso, é essencial promover a compreensão de que a regularização fundiária não é apenas uma questão legal, mas também um componente-chave para o desenvolvimento sustentável e a justiça social.

A convivência humana, a preservação ambiental e a regularização fundiária são interligadas e mutuamente dependentes. Sem um ambiente saudável, a sociedade não pode prosperar. Sem a regularização fundiária adequada, a equidade social e a proteção ambiental permanecem inatingíveis. É nosso dever, como cidadãos conscientes, trabalhar unidos para alcançar um equilíbrio que garanta um futuro melhor para todos, em que a natureza seja preservada e todos possam desfrutar de uma qualidade de vida digna.

A busca pelo equilíbrio entre a convivência humana, a preservação ambiental e a regularização fundiária não pode ser realizada sem considerar a importância da convivência pacífica e respeitosa com as populações ribeirinhas, os povos indígenas e as comunidades quilombolas. Esses grupos desempenham um papel fundamental na manutenção da biodiversidade, na preservação de saberes ancestrais e na promoção de modelos de ocupação sustentáveis.

As populações ribeirinhas, que vivem próximas aos rios e corpos d'água, têm uma relação intrínseca com o ambiente aquático. Seus modos de vida e práticas de subsistência muitas vezes estão diretamente ligados aos recursos naturais oferecidos pelos ecossistemas a que pertencem. Portanto, é essencial envolvê-las em discussões sobre o uso responsável dos recursos hídricos e a preservação das margens dos rios, garantindo que suas vozes sejam ouvidas e seus direitos respeitados.

Os povos indígenas, com suas culturas ricas e tradicionais, são guardiões de vastos territórios naturais. Seus conhecimentos sobre a relação entre humanos e natureza são inestimáveis para a conservação ambiental. O respeito aos direitos territoriais e a consulta prévia e informada são imperativos para assegurar a preservação das terras indígenas e a manutenção de seu modo de vida único.

As comunidades quilombolas, por sua vez, têm uma ligação profunda com o território em que vivem, muitas vezes em áreas de grande importância ecológica. Suas práticas sustentáveis de agricultura e uso dos recursos naturais são exemplos valiosos de como a convivência harmoniosa



com o ambiente é possível. Garantir a titulação de suas terras é fundamental para a preservação de suas culturas e tradições, bem como para a manutenção dos ecossistemas locais.

A convivência pacífica e respeitosa com esses grupos não é apenas uma questão de justiça social, mas também de preservação ambiental. Seus conhecimentos tradicionais podem enriquecer os esforços de conservação, contribuindo para a preservação de ecossistemas frágeis e para a promoção de práticas sustentáveis de uso da terra e dos recursos naturais.

Portanto, ao se buscar o equilíbrio entre a convivência humana, a preservação ambiental e a regularização fundiária, é essencial que se reconheça a importância das populações ribeirinhas, dos povos indígenas e das comunidades quilombolas. A inclusão de suas perspectivas e a garantia de seus direitos são passos fundamentais para construir um futuro em que a coexistência harmoniosa e a sustentabilidade sejam alcançadas de maneira integral.

E ainda nesta seara, é crucial abordar a necessidade premente de promover a reforma agrária como parte integrante do equilíbrio entre convivência humana, preservação ambiental e regularização fundiária.

A reforma agrária desempenha papel significativo na busca por justiça social e distribuição equitativa de terras. Muitas vezes, áreas rurais estão concentradas nas mãos de poucos proprietários, resultando em desigualdades profundas e apropriação excessiva de recursos naturais. Por meio da redistribuição de terras de maneira planejada e responsável, é possível proporcionar a pequenos agricultores e comunidades tradicionais acesso a terras produtivas, estimulando a agricultura familiar e fortalecendo a segurança alimentar.

Ao promover a reforma agrária, também é possível mitigar conflitos de terra e a pressão sobre áreas ecologicamente sensíveis. O uso sustentável do solo, a adoção de práticas agroecológicas e a preservação de áreas de conservação podem ser incentivados por meio da distribuição de terras de forma apropriada. Além disso, a reforma agrária pode ser elemento fundamental na regularização fundiária, garantindo que a ocupação de terras ocorra de acordo com princípios legais e ambientais.

A reforma agrária, quando acompanhada de investimentos em infraestrutura, educação e capacitação, pode contribuir para a melhoria das condições de vida das populações rurais, fomentando o desenvolvimento econômico local e reduzindo a migração desordenada para áreas urbanas.

Portanto, a promoção da reforma agrária não apenas fortalece a justiça social e a distribuição equitativa de recursos, mas também se alinha diretamente aos objetivos de convivência harmoniosa, preservação ambiental e regularização fundiária. É uma peça fundamental no quebra-cabeça do

desenvolvimento sustentável, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa, equitativa e em harmonia com o meio ambiente.

Também é essencial ressaltar a importância crucial da regularização fundiária como um meio socialmente justo de fomentar o crescimento econômico, gerando emprego e renda justa para a população. A regularização fundiária não apenas garante o direito à propriedade, mas também desempenha papel central na promoção da equidade social, impulsionando o desenvolvimento sustentável e a estabilidade econômica.

Ao legalizar a posse de terras, a regularização fundiária proporciona segurança jurídica aos proprietários e às comunidades, permitindo que eles acessem crédito e investimentos necessários para expandir atividades produtivas. Isso, por sua vez, estimula o crescimento econômico ao criar um ambiente favorável para a criação de negócios e o desenvolvimento de empreendimentos locais. A regularização fundiária também desencadeia investimentos em infraestrutura, como estradas, eletricidade e saneamento básico, melhorando as condições de vida e proporcionando oportunidades de emprego.

Além disso, a regularização fundiária contribui diretamente para a geração de emprego e renda justa. A formalização das atividades econômicas nas áreas regularizadas cria empregos diretos e indiretos, promovendo o crescimento de setores como a agricultura familiar, o turismo sustentável e a produção artesanal. Comunidades locais podem se beneficiar de forma mais efetiva dos recursos naturais, adotando práticas produtivas que estejam em harmonia com a preservação ambiental.

Ao considerarmos a convivência humana, a preservação ambiental e a regularização fundiária, é imperativo entender que esses elementos estão intrinsecamente interligados. A regularização fundiária justa e bem planejada pode ser poderoso instrumento para o alcance do desenvolvimento sustentável, que não apenas impulsiona a economia, mas também protege os ecossistemas e assegura a dignidade das comunidades locais.

Portanto, ao se buscar um equilíbrio entre esses pilares, é fundamental reconhecer que a regularização fundiária não é apenas uma questão legal, mas uma ferramenta transformadora que pode gerar impactos positivos profundos na sociedade. Investir na regularização fundiária é investir em um futuro no qual a convivência pacífica, a preservação ambiental, o desenvolvimento econômico e a justiça social caminham juntos rumo a um mundo mais harmonioso e sustentável.

Finalmente, o seminário foi oportunidade não apenas para o compartilhamento de conhecimento, mas também para a construção de parcerias duradouras e comprometidas com a preservação

do meio ambiente e o bem-estar das comunidades locais. Juntos, todos os envolvidos podem trilhar um caminho de respeito, cooperação e prosperidade.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Liely Gonçalves de. A atuação da SPU na transferência das terras da União para o estado do Amapá. In: **I Seminário Solo Seguro**, Macapá/AP, 28 ago. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=96AJxuOWGGk>. Acesso em: 2 fev. 2024.

AMAPÁ. Assembleia Legislativa. **Lei n. 2.425, de 15 de julho de 2019**. Disponível em: [http://www.al.ap.gov.br/ver\\_texto\\_lei.php?iddocumento=95500](http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_lei.php?iddocumento=95500). Acesso em: 2 fev. 2024.

BATISTA, Edmilson das Mercês. As Áreas que continuam sob a jurisdição do Incra, AP após a transferência das terras da União para o estado do Amapá In: **I Seminário Solo Seguro**, Macapá, AP, 28 ago. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=96AJxuOWGGk>. Acesso em: 2 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 144, de 25 de abril de 2023**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5058>. Acesso em: 2 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 145, de 23 de junho de 2023**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5180>. Acesso em: 2 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 510, de 26 de junho de 2023**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/lang-es/index.htm>. Acesso em: 2 fev. 2024.

RIBEIRO, Josiane Gonçalves da Silva. Os desafios da regularização fundiária no estado do Amapá. In: **I Seminário Solo Seguro**, Macapá, AP, 28 ago. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=96AJxuOWGGk>. Acesso em: 2 fev. 2024.

TECNOLOGIA para regularização fundiária das terras do estado do Amapá (Sicarf-AP). Disponível em: <https://sicarf.amapaterras.ap.gov.br/#/publico/home>. Acesso em: 2 fev. 2024.

SOUZA, Carmo Antônio de. Comitê Estadual para Assuntos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá e a Busca Consensual de Soluções para Conflitos Fundiários Coletivos. In: I **Seminário Solo Seguro**, Macapá/AP. 28 ago. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=96A-Jxu0WGGk>. Acesso em: 2 fev. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 828**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 fev. 2024.

AMAPÁ. Tribunal de Justiça. **Portaria n. 69.322, de 27 de julho de 2023**. Disponível em: [https://sig.tjap.jus.br/ato\\_normativo\\_grid\\_ato\\_normativo\\_vertical/ato\\_normativo\\_grid\\_ato\\_normativo\\_vertical.php?var\\_ato=3518](https://sig.tjap.jus.br/ato_normativo_grid_ato_normativo_vertical/ato_normativo_grid_ato_normativo_vertical.php?var_ato=3518). Acesso em: 2 fev. 2024.

# PERSPECTIVAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO AMAZONAS E OS REFLEXOS PARA A QUALIDADE DO AR E PRESERVAÇÃO DO ECOSISTEMA

Áldrin Henrique de Castro Rodrigues<sup>17</sup>

## RESUMO

Esta pesquisa científica aborda a relevância, principais dificuldades e necessidade de fomentar a regularização fundiária no Amazonas e os impactos na qualidade do ar e preservação do ecossistema. Destaca-se a atuação do Núcleo de Governança Fundiária e Sustentabilidade do Amazonas, instituído a partir dos Provimentos n. 438/2023 e n. 446/2023, ambos da CGJ/AM como catalisador de informações e coordenador de diálogos interinstitucionais para fortalecer a rede colaborativa e identificar práticas de desenvolvimento sustentável com objetivo de agilizar a regularização fundiária, observando as peculiaridades da Amazônia e o povo que nela habita.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Qualidade do ar. Desenvolvimento Sustentável. Amazônia.

## INTRODUÇÃO

Compreender o significado de regularização fundiária implica admitir, como condição prévia e inequívoca, a irregularidade na organização e na fiscalização do sistema fundiário no país, o que não é novidade.

A discussão sobre regularização fundiária é informada pelas Leis Federais n. 9.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), n. 6.383, de 7 de dezembro de 1976 (que trata do processo discriminatório de terras devolutas da União), e especialmente pela Lei Federal n. 11.977, de 7 de julho

---

<sup>17</sup> Juiz de direito, mestre em direito constitucional (IDP-Brasília/DF), subcoordenador do Núcleo de Governança Fundiária e Sustentabilidade da Corregedoria do TJAM.

de 2009. Esta última, que institui o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária em áreas urbanas, define, no art. 46:

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

Segundo o artigo 188 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a alocação de terras públicas deve alinhar-se à política agrícola, enfatizando a produção rural e a segurança alimentar. Portanto, sob uma ótica constitucional, a regularização fundiária é fundamental para o desenvolvimento social e a redistribuição de terras, estando intrinsecamente ligada à política agrária e à reforma agrária<sup>18</sup>. Esta última é entendida como “todo ato tendente a desconcentrar a propriedade da terra quando esta representa ou cria um impasse histórico ao desenvolvimento social baseado nos interesses pactuados da sociedade” (MARTINS, 2014). Sob o ponto de vista da literatura jurídica, Havrenne (2018) nos fornece dois conceitos: o primeiro, sob o viés de política pública de titulação de terras e o segundo sob o prisma arrecadatário de terras públicas:

A regularização fundiária é uma política de Estado, que consiste no conjunto de medidas que visam à titulação dos ocupantes de áreas irregulares, de modo a garantir o mínimo vital de dignidade da pessoa humana. Numa acepção mais ampla, a regularização fundiária envolve todos os atos necessários à arrecadação de terras para o domínio público para posterior distinção às pessoas aptas a conferir um uso racional delas. (Havrenne, 2018, p. 18)

Mello (2013) complementa que:

[...] a regularização fundiária, tal como concebida pela Lei 11.977/2009, é uma integração formal ao meio urbanístico, ambiental, social e jurídico de uma dada região urbana informal densamente ocupada e já consolidada, no tempo. Em sentido jurídico-formal, é a legalização pelo Estado das ocupações irregulares e/ou clandestinas, mantidas ao longo do tempo numa dada região, visando à permanência de seus ocupantes e possuidores (moradia), por meio da titulação da propriedade. A regularização fundiária deita suas raízes na Constituição Federal (LGL/1988/3), ao tratar dos princípios e valores fundamentais, como o acesso à moradia, a função social da propriedade e a dignidade humana [...].

O Amazonas, com uma área de 1.559.255,881 km<sup>2</sup> e população de 3.941.613 habitantes (IBGE, 2022), destaca-se pela sua significativa população indígena, que representa 29% do total nacional. Cidades como Manaus, São Gabriel da Cachoeira e Tabatinga possuem os maiores números de indí-

<sup>18</sup> A Lei Federal n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991, é conhecida como a “Lei da Política Agrícola”. O seu artigo 2.º traz os pressupostos dessa política, entre os quais “VI – o processo de desenvolvimento agrícola deve proporcionar ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais: saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais” (Brasil, 1991).

genas do país. O estado também lidera em número de indígenas vivendo em terras tradicionalmente ocupadas.

Este artigo, ao explorar o complexo cenário etnográfico e a vasta extensão territorial do Amazonas, visa analisar a viabilidade da regularização fundiária na região amazônica e sua relação com a qualidade do ar e a conservação do ecossistema. Serão abordados a atuação do NGFS da CGJ/AM, os desafios para o fortalecimento da governança fundiária, o impacto da regularização no meio ambiente e no desenvolvimento sustentável, além de sugerir modelos e práticas para um desenvolvimento sustentável efetivo.

## A ATUAÇÃO DO NGFS DA CGJ/AM

A atuação do Núcleo de Governança Fundiária e Sustentabilidade (NGFS) da Corregedoria-Geral de Justiça do Amazonas (CGJ/AM) é marcada por significativas iniciativas legislativas e institucionais. Em destaque, o Provimento CN-CNJ n. 144/2023, publicado no Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça (DJe de 26/4/2023), institui o Programa Permanente de Regularização Fundiária na Amazônia Legal e a Semana Nacional de Regularização Fundiária, demonstrando um compromisso imediato com a causa.

Recentemente, o NGFS, originalmente focado na regularização fundiária, expandiu suas responsabilidades para abranger questões de sustentabilidade, em resposta à complexidade dos desafios ambientais e sociais na região amazônica. Essa ampliação de escopo, oficializada pelo Provimento n. 446/2023, reflete um esforço para integrar a proteção ambiental, a diversidade cultural e étnica, e o combate a atividades ilegais como o garimpo, em suas estratégias de governança.

Em julho de 2023, a CGJ/AM realizou a entrega de 300 títulos de terra em Coari, ação que exemplifica a aplicação prática das políticas de regularização fundiária e destaca a importância de serviços sociais complementares durante esses eventos. Esse esforço conjunto entre a CGJ/AM e a Prefeitura de Coari visa regularizar ocupações informais, contribuindo para a estabilização de comunidades e o reconhecimento legal de suas moradias. Durante o evento, foram realizadas ações sociais como corte de cabelo, serviços de estética e expedição de documentos pelo cartório extrajudicial de Coari<sup>19</sup>.

Ademais, com a edição da Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017, a qual dispôs sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e, logo após, a criação do Programa Permanente

<sup>19</sup> Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/cgj-sala-de-imprensa/cgj-noticias/9997-cgj-am-realiza-entrega-de-300-titulos-de-areas-urbanas-na-comarca-de-coari>. Acesso em: 3 fev. 2024.



de Gestão Fundiária e Sustentabilidade da Amazônia, foi realizado, mediante Decreto n. 47.623, de 19 de junho de 2023, a criação do Comitê de Trabalho Interinstitucional, com objetivo de fomentar o Programa Permanente de Gestão Fundiária e Sustentabilidade da Amazônia, que visa à regularização fundiária urbana e rural, no âmbito do estado do Amazonas.

Objetivamente, o Comitê de Trabalho Interinstitucional tem como atribuições propor, planejar e acompanhar os programas e as ações a serem desenvolvidos, com fixação de metas e resguardando a preservação e recuperação do meio ambiente, sendo, inclusive, composto por Comissão Executiva, Grupo de Apoio e Grupos de Pesquisa.

Pormenorizando o Comitê, a Comissão Executiva do Programa Permanente de Gestão Fundiária e Sustentabilidade da Amazônia possui a competência de: gerenciar e orientar o grupo de apoio; elaborar, em conjunto com o Núcleo de Regularização Fundiária, políticas públicas que deverão ser implementadas visando ao gerenciamento das terras públicas e privadas; propor, ao Núcleo de Regularização Fundiária, a convocação de audiências públicas, quando necessárias; encaminhar relatórios e diagnósticos da regularização fundiária do estado do Amazonas ao Núcleo de Regularização Fundiária; sugerir medidas às instituições competentes quanto a conflitos fundiários e promoção de diálogo de cooperação; autorizar o Grupo de Apoio a auxiliar os municípios em suas dificuldades, tais como na elaboração de laudos técnicos específicos, identificação das necessidades locais e demais questões afetas à regularização fundiária; auxiliar, no âmbito judicial e administrativo, a Corregedoria Geral de Justiça, às Varas do Meio Ambiente, de Registros Públicos e de Usucapião e Conflitos Agrários, na elucidação de questões relativas à regularização fundiária; representar o Estado em eventos que envolvam o tema de gestão fundiária, bem como promover eventos sobre o tema, tais como fóruns, seminários e *workshops* em conjunto com o Núcleo de Regularização Fundiária da Corregedoria-Geral de Justiça do Amazonas (NGFS)

Ademais, tendo em vista as várias particularidades do estado do Amazonas, o Grupo de Apoio do Programa Permanente de Gestão Fundiária e Sustentabilidade da Amazônia, cuja finalidade é traçar um diagnóstico da conjuntura fundiária, com enfoque multidisciplinar, possui uma ampla composição multidisciplinar como: Coordenadoria Geral, assistente social, antropólogo, economista, agrimensor, geólogo, engenheiro civil e assessoria técnica de revisão de textos.

Destaca-se, ainda, a colaboração da Academia, nesse caso, representada pela Universidade do Estado do Amazonas, instituição de ensino superior responsável pelas pesquisas científicas e de políticas públicas realizadas no âmbito do Comitê Interinstitucional

Outrossim, foi firmado na data de 19 de junho de 2023, um Termo de Cooperação Técnica entre o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM) e o Governo do Estado do Amazonas, que prevê

o intercâmbio de dados, informações, documentos, estudos, pesquisas, relatórios e diagnósticos e a realização de atividades institucionais e educativas nas áreas agrárias e fundiárias necessários ao acompanhamento dos conflitos agrários e da regularização fundiária no estado do Amazonas.

Ressalte-se que o termo possui a finalidade de definir, coordenar e dar celeridade às medidas relativas à Gestão Fundiária Urbana e Rural, identificação de áreas públicas e daquelas destinadas à proteção ambiental, bem como entregar aos requerentes os respectivos títulos registráveis dos imóveis, nos termos do Provimento n. 144/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), após os procedimentos de regularização fundiária no âmbito do estado do Amazonas.

Somado a isso, na atuação do NGFS ao longo de 2023, foram realizadas audiências públicas nos municípios de Presidente Figueiredo, Parintins e São Gabriel da Cachoeira, este último com tradução simultânea em nheengatu, visto que habitam naquele município originariamente 23 etnias indígenas com variações linguísticas.

A partir das realizações das audiências públicas, com efetiva participação dos povos tradicionais, percebeu-se a necessidade de complementar as atividades que, inicialmente, projetavam-se somente na regularização fundiária, para incluir políticas de inclusão social, notadamente a grupos socialmente vulneráveis, incluindo-se, neste contexto, os povos originários.

Para atender as parcelas dessas populações socialmente vulneráveis, instituiu-se o Núcleo de Inclusão, Acessibilidade e Proteção a Pessoas Socialmente Vulneráveis (NAPPV), Provimento n. 450/2023 da CGJ/AM, o primeiro do Brasil no âmbito das Corregedorias que visa facilitar a esses grupos de pessoas acesso a serviços públicos e direitos.

Embora as instituições tenham iniciado suas atuações para fortalecimento da governança fundiária no Estado, persistem desafios significativos, que serão discutidos no próximo segmento deste artigo.

## A EXTENSÃO DO TERRITÓRIO AMAZONENSE E PRINCIPAIS DIFICULDADES PARA FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA

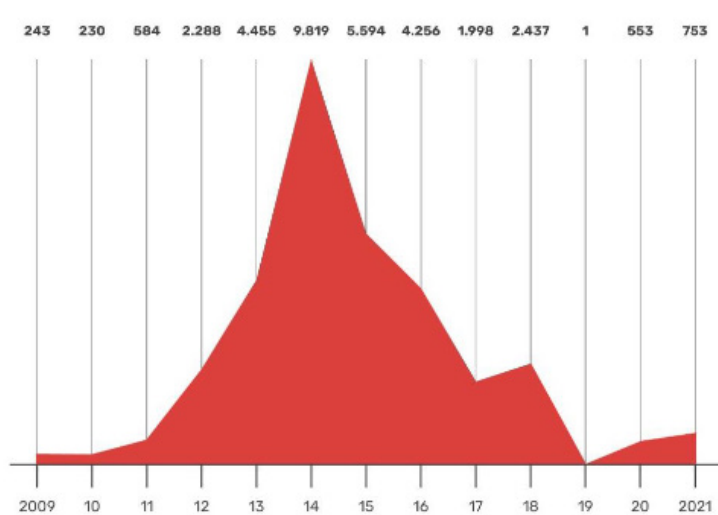
Este segmento examina a situação fundiária na Amazônia Legal, destacando a pesquisa de Brito (2022) intitulada Regularização Fundiária em Áreas Federais na Amazônia Legal<sup>20</sup>: Lições, De-

---

<sup>20</sup> O projeto Amazônia 2030 é uma iniciativa de pesquisadores brasileiros para desenvolver um plano de desenvolvimento sustentável para a Amazônia brasileira. Ainda, buscam fazer que a região tenha condições de alcançar patamar maior de desenvolvimento econômico

safios e Recomendações. De acordo com Brito, de 2009 a 2021, o governo federal emitiu 33.211 títulos definitivos de terra em glebas públicas federais na Amazônia Legal, excluindo-se os projetos de assentamento de reforma agrária. No entanto, houve uma queda significativa na emissão de títulos a partir de 2015, culminando em uma redução drástica em 2019, quando apenas um título foi emitido, coincidindo com o ano em que o Incra assumiu a responsabilidade de emissão de títulos após a extinção do programa Terra Legal.

**Gráfico 1 – Títulos de terra definitivos emitidos diretamente pelo Governo Federal na Amazônia Legal com base na Lei n. 11.952/2009, 2009 a 2021**



Fonte: AMZ 2030 com base nos dados de Sead e Incra, 2022

Entre 2012 e 2017, 6.195 títulos definitivos foram emitidos por meio de convênios com os estados do Acre, Amazonas, Maranhão e Roraima. Ainda assim, 5.080 pedidos de titulação foram indeferidos por não cumprirem os requisitos legais necessários. O total de respostas a pedidos de titulação, somando títulos definitivos emitidos pelo governo federal, por convênios estaduais e casos indeferidos, alcançou 44.486 no período de 2009 a 2021 (Brito, 2022).

Adicionalmente, de 2018 a 2021, o governo federal emitiu 17.334 Certidões de Reconhecimento de Ocupação (CROs), que, embora representem um título provisório, não garantem a titulação definitiva, podendo o processo ser indeferido se descumprir requisitos legais. A progressiva redução no número de títulos emitidos desde 2015 levanta preocupações diante da existência de 85.359 parcelas georreferenciadas de ocupações privadas sem título de terra em terras federais, totalizando 11,1 milhões de hectares, principalmente nos estados do Pará, Rondônia e Roraima.

---

e humano e atingir o uso sustentável dos recursos naturais em 2030.

A maioria dos imóveis sem processo (41.496) e com processos administrativos (27.549) está em área liberada para regularização fundiária pela Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais. Essa câmara é um colegiado formado por órgãos do governo federal<sup>21</sup>, que avalia e decide sobre a forma de destinação dessas áreas (Decreto n. 10.592/2020 e Decreto n. 10.592/2020, art. 12). Porém, os procedimentos adotados pela câmara são insuficientes para assegurar que essas áreas não possuem interesses prioritários de destinação, como criação de Unidades de Conservação ou reconhecimento de territórios de populações tradicionais (Brito *et al.* 2021a), ou seja, titulações nessas áreas podem resultar em conflitos (Brito, 2022).

**Figura 1 – Imóveis georreferenciados em glebas federais e não titulados na base do Incri por situação da avaliação da Câmara Técnica de destinação e existência ou não de processo administrativo, 2021**

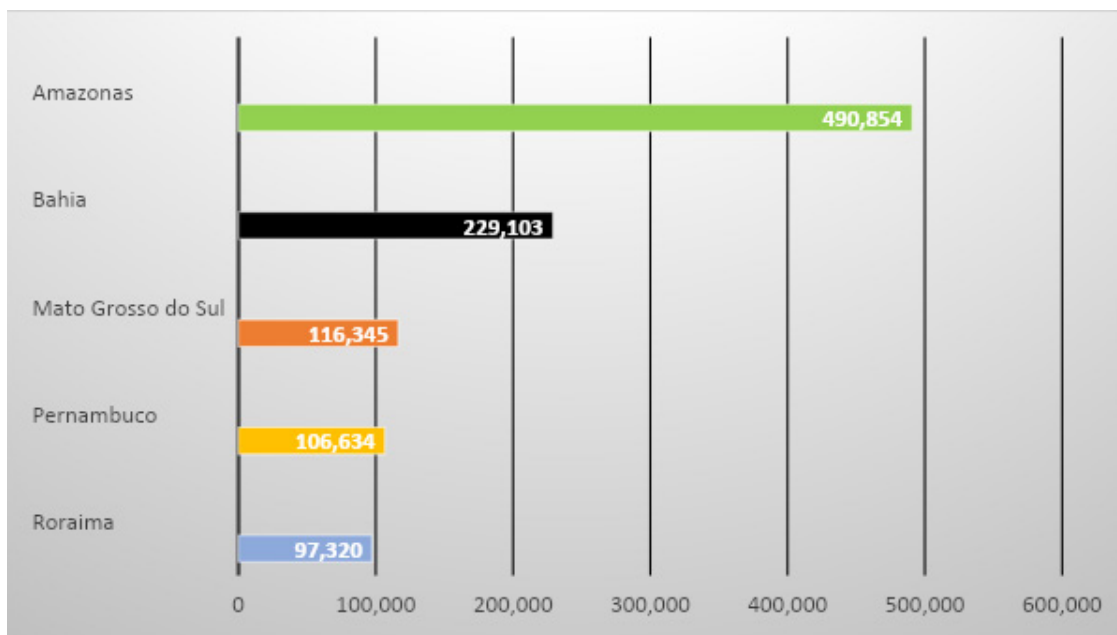
	Situação de imóvel não titulado	Número de imóveis	Área (Em hectares)
<b>SEM PROCESSO</b>	Câmara Técnica não liberou área para regularização	6.905	595.249
	Câmara Técnica liberou área para regularização	41.496	5.321.929
	Sem informação de consulta pela Câmara Técnica	4.946	249.219
	<b>TOTAL</b>	<b>53.347</b>	<b>6.166.397</b>
<b>COM PROCESSO</b>	Câmara Técnica não liberou área para regularização	3.825	594.146
	Câmara Técnica liberou área para regularização	27.549	4.294.439
	Sem informação de consulta pela Câmara Técnica	638	87.406
	<b>TOTAL</b>	<b>32.012</b>	<b>4.975.992</b>
<b>TOTAL COM PROCESSO E SEM PROCESSO</b>		<b>85.359</b>	<b>11.142.389</b>

Fonte: AMZ 2030 com base nos dados do Incri, 2022 (Brito, 2022).

<sup>21</sup> Os seguintes órgãos participam desta Câmara Técnica: Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do MAPA; Serviços Florestal Brasileiro; Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União; Ministério do Meio Ambiente; Incri; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; e Fundação Nacional do Índio.

Especificamente, o estado do Amazonas destaca-se pela sua significativa população indígena, concentrando a maior parte dos indígenas do país. Dados do IBGE de 2022 mostram que o Amazonas não só abriga grande parcela da população indígena brasileira, mas também enfrenta desafios únicos devido às suas características geográficas e culturais.

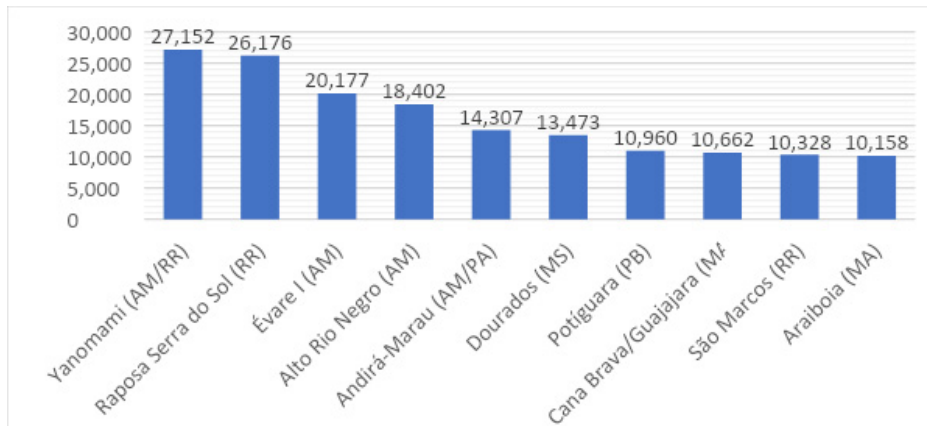
**Gráfico 2 – População indígena segundo as unidades da Federação**



Fonte: IBGE/CENSO, 2022 (elaborado pelo autor).

A pesquisa ainda aponta que, dos 4.832 municípios do país, todas as 62 cidades do Amazonas registraram presença da população indígena. Na lista das 10 cidades que concentram a maior parte da população indígena do Brasil, seis são do Amazonas, quais sejam: Manaus/AM, São Gabriel da Cachoeira/AM, Tabatinga/AM, Salvador/BA, São Paulo de Olivença/AM, Pesqueira/PE), Autazes/AM, Boa Vista/RR, Tefé/AM, São Paulo/SP.

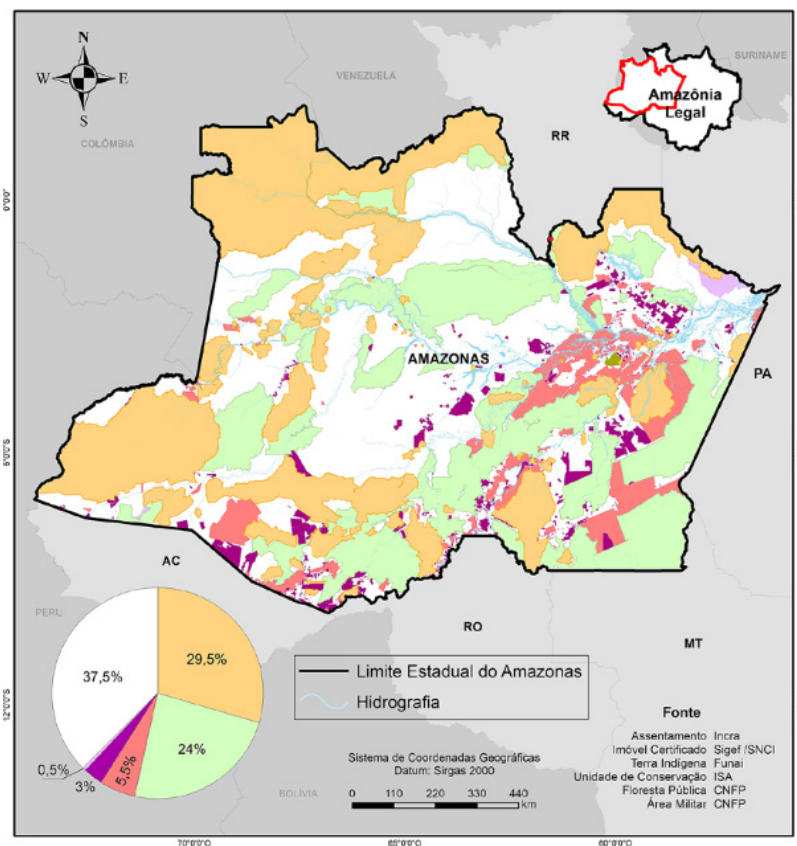
Gráfico 3 – Terras indígenas com indígenas ocupando os territórios, 2022.



Fonte: IBGE/CENSO, 2022 (Elaborado pelo autor)

Brito (2021) aponta que 62,5% do território do Amazonas já possui destinação fundiária, com grande parte constituída por terras indígenas e unidades de conservação. Esses dados sublinham a complexidade da gestão fundiária na região, que inclui a necessidade de equilibrar a conservação ambiental com a regularização fundiária.

Figura 2 – Distribuição das áreas destinadas no estado do Amazonas por situação fundiária



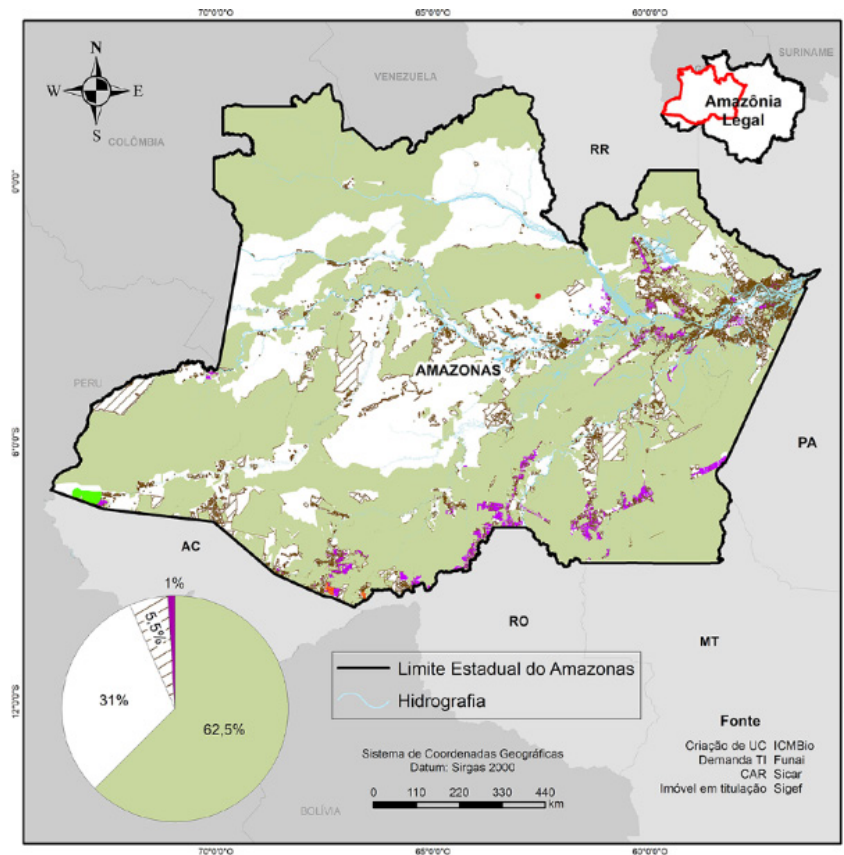
Situação fundiária	Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Terra indígena		45.575.963	29,5
Unidade de Conservação (exceto área de proteção ambiental)		37.704.895	24
Projeto de assentamento		8.757.697	5,5
Imóvel privado		4.922.750	3
Floresta pública		568.523	0,5
Área militar		97.033	*
<b>Total de áreas não destinadas ou sem informação de destinação</b>		<b>58.289.911</b>	<b>37,5</b>
<b>Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)</b>		<b>97.626.861</b>	<b>62,5</b>
<b>Área total do Amazonas</b>		<b>155.916.772</b>	<b>100</b>

\*Percentual inferior a 0,1%

Fonte: Brito, 2021.



Figura 3 – Distribuição das áreas não destinadas em processo de regularização e áreas não destinadas inscritas no Cadastro Ambiental Rural no Estado do Amazonas



Situação fundiária		Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)		■	97.626.861	62,5
Área não destinada ou sem informação de destinação	Sem CAR	●	47.941.128	31
	Com CAR	▨	8.500.157	5,5
Imóveis mapeados para titulação <sup>i,ii</sup>		■	1.668.219	1
Área para criação de Unidade de Conservação federal <sup>i</sup>		■	210.463	*
Área com possível demanda para Terra Indígena <sup>i</sup>		■	53.638	*
<b>Área total do Amazonas</b>			<b>155.916.772</b>	<b>100</b>

<sup>i</sup>Com sobreposição

<sup>ii</sup> Apenas 37% dessa área possui processo para regularização no Incra. O restante possui apenas georreferenciamento do imóvel, sem a formalização de processo administrativo.

\*Percentual inferior a 0,2%

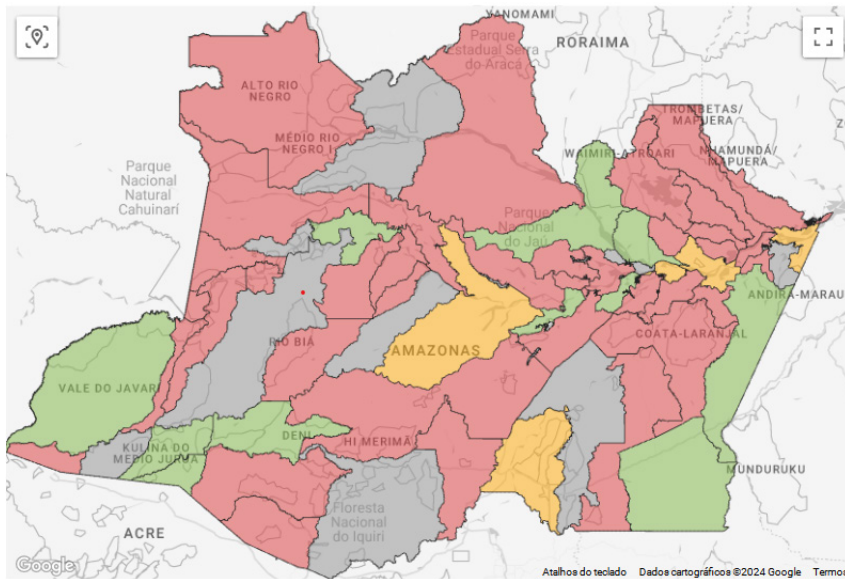
Fonte: Brito, 2021.

Observando todos os dados indicados acima e por ocasião de audiências públicas realizadas pelo NGFS, foram enviadas notas técnicas e ofícios aos municípios, registradores de imóveis do estado

e gestores públicos, em que se permitiu fazer algumas conclusões acerca das dificuldades e ameaças à concretização da regularização fundiária no estado do Amazonas, por exemplo:

- a) a ausência, reduzida ou até contraditória informação exposta pelas instituições oficiais que atuam em matéria fundiária;
- b) títulos emitidos, especialmente por cidades com reduzida ou nenhuma experiência em regularização fundiária, com informações imprecisas como: limites e confrontações de áreas tituladas e ausência de informação sobre a modalidade de regularização apresentada ao cartório para efeito de registro;
- c) ausência ou baixa capacitação de gestores públicos e profissionais que os assessoram em matéria agrária e, especificamente, em regularização fundiária;
- d) elevada extensão de áreas dos municípios amazonenses com reduzidos profissionais com conhecimento técnico para elaboração de projetos e acompanhamento das etapas para efetivação da regularização fundiária naquelas localidades;
- e) peculiaridades amazônicas como a dificuldade de acesso a determinadas áreas de terras e a diversidade étnica de grupos socialmente vulneráveis que habitam a região amazônica, a exemplo dos ribeirinhos que vivem às margens dos rios e igarapés, não se encontram enquadrados em políticas públicas específicas e constroem suas residências sobre os rios, construções conhecidas como “palafitas”;
- f) na quase totalidade dos municípios, ausência de instituição de secretaria especializada em regularização fundiária;
- g) para efeito de REURB, identifica-se a ausência de compensação aos cartórios, até a data da elaboração deste artigo, o que dificulta a prioridade na abertura de matrícula e, conseqüentemente, na emissão do registro de imóveis a pessoas hipossuficientes; e
- h) omissão ou desatualizada legislação municipal quanto ao plano diretor das cidades, especialmente no interior do Amazonas, conforme depreende-se do gráfico 4 indicado a seguir, o qual descreve quais municípios possuem plano diretor:

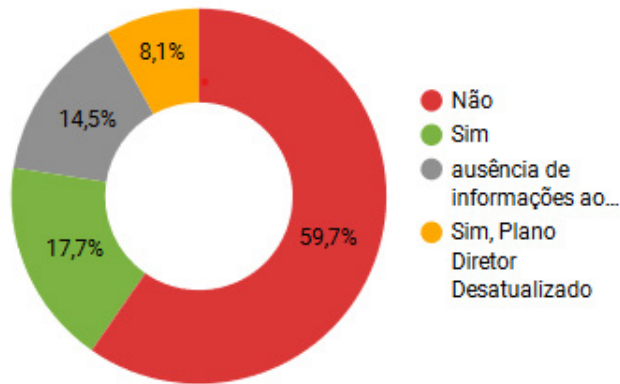
Gráfico 4 – Quais municípios possuem plano diretor?



Município possui plano diretor? ■ Não ■ ausência de informações ao NGFS ■ Sim, Plano Diretor Desatualizado ■ Sim

Dados atualizados em Dezembro de 2023

Número de Municípios: 62



Fonte: elaborado pelo autor.

Esse panorama sublinha os desafios enfrentados na região e a importância de políticas de regularização fundiária que considerem as particularidades ambientais, culturais e sociais do estado do Amazonas.

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E OS IMPACTOS NA QUALIDADE DO AR, NA PRESERVAÇÃO DO ECOSISTEMA E NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A definição de “poluidor”, segundo o ordenamento jurídico brasileiro, encontra lastro no artigo 3.º, inciso IV, da Lei n. 6.938/1981, que expressa como sendo: a pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente por atividade causadora da degradação ambiental.

Os impactos ambientais gerados pelas ocupações irregulares e pela exploração da atividade econômica, comumente, acabam por produzir efeitos diretos e indiretos e externalidades negativas que resultam na perda ou diminuição de bem-estar social, fator que afronta direito constitucionalmente assegurado (NASCIMENTO, 2022, p. 13).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, garante expressamente: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Em respeito a esse dever de proteção e preservação dos recursos naturais, tanto a coletividade quanto o Poder Público devem atuar no sentido de que suas atividades sejam o menos danosas possíveis, mitigando seus impactos e compensando, de alguma maneira, os eventuais prejuízos já ocorridos (NASCIMENTO, 2022).

Por isso, em cumprimento ao estabelecido por lei, todos os esforços possíveis devem ser empregados de forma articulada e ampla, de modo que os benefícios da titulação da terra ultrapassem não apenas os aspectos jurídicos/burocráticos da propriedade, mas que atuem também, como instrumentos de desenvolvimento econômico e social para o bem comum da população. O pensamento do economista (SOTO, 2001, p. 63) se deixa entrever de modo cristalino na seguinte passagem.

O direito de propriedade tem inegavelmente uma importante função econômica, função surgida no início do século XX, quando a propriedade abandonou a ideia de utilização exclusiva para uma visão funcional, inserida como peça fundamental para o desenvolvimento econômico. A partir de então, o direito de propriedade passou a ser considerado a própria base sobre a qual é erigida a

economia de mercado, porquanto permite a geração e a circulação de riquezas fundamentais ao desenvolvimento econômico.

A regularização da propriedade fundiária é, conforme demonstrado, de suma importância para que o imóvel deixe de ser um ativo morto e passe a gerar capital, alcançando, assim, a fungibilidade e proporcionando que seu potencial econômico seja amplamente explorado, seja no uso, gozo e fruição do bem em si, ou mesmo para que seja disposto em garantia de investimentos em negócios junto de instituições financeiras, resguardando a segurança jurídica das transações, requisito essencial para o funcionamento da economia.

Nas palavras de González (2002, p. 13): “Especificamente, reconhece-se em âmbito mundial a relação de segurança jurídica preventiva entre o sistema registral e o desenvolvimento econômico”.

A titulação beneficia não apenas aos atores da regularização fundiária, mas também a população de maneira geral, pois seus benefícios são estendidos a sociedade como um todo, conforme depreende Soto (2001, p. 79-80):

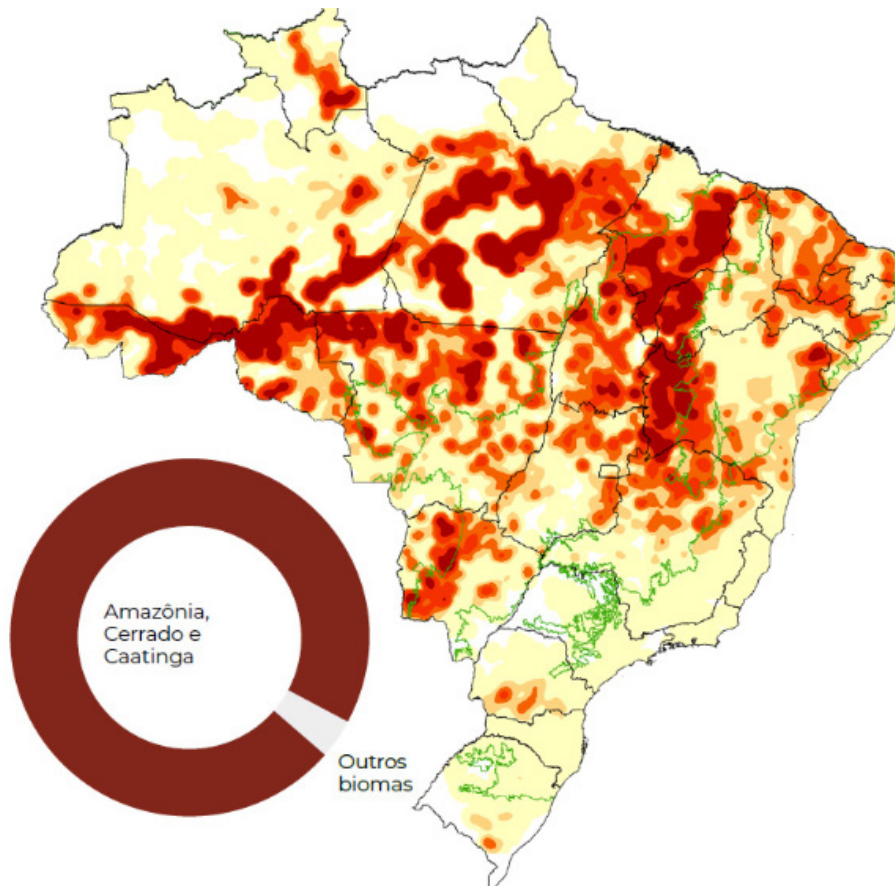
É a documentação de propriedade que fixa as características econômicas dos ativos para que possam ser usados nas garantias de transações comerciais e financeiras [...]. Para criar crédito e gerar investimento, o que as pessoas hipotecam não são os ativos físicos em si, mas suas representações de propriedade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

Acerca do tema, destaca-se o relatório, produzido em 2022, de avaliação da política pública da regularização fundiária e impactos ambientais gerados pela ocupação ilegal de áreas públicas na Amazônia Legal brasileira da Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal, em atendimento ao que dispõe a Resolução do Senado Federal n. 44, de 2013 (CMA, 2022).

Do total de alertas, 66,8% estão no bioma Amazônia, com uma área de 977 mil ha desmatados (59% da área total). O bioma Caatinga aparece em seguida com 15,2% dos alertas (7% da área), totalizando 190 mil ha, seguido pelo Cerrado com 9,9% dos alertas (30,2% da área) e 500 mil ha. A Mata Atlântica teve 30,2 mil ha desmatados (1,8%), seguido do Pantanal com 28,6 mil ha (1,7%) e o Pampa com 2,4 mil ha (0,1%). Amazônia e Cerrado juntos representaram 89,2% da área desmatada detectada. Quando somada a Caatinga, os três biomas responderam por 96,2% das perdas<sup>22</sup>, conforme exemplifica-se a figura 4 seguinte:

<sup>22</sup> Relatório Anual de Desmatamento no Brasil, julho de 2022. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2021/RAD2021\\_Completo\\_FINAL\\_Rev1.pdf](https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2021/RAD2021_Completo_FINAL_Rev1.pdf). Acesso em: 3 fev. 2024.

Figura 4 – Alertas de desmatamento em 2022 produzidos pelo MapBiomias Alerta



Fonte: Relatório Anual de Desmatamento no Brasil, 2022.

Em estudo realizado pelo MapBiomias em parceria com o Instituto Democracia e Sustentabilidade, foram verificadas, junto aos 24 principais órgãos de controle do governo federal (Ibama, CNAL, SFB, ICMBio, Incra, Funai e BCB) competentes pela gestão de territórios da União, informações sobre a efetividade no uso dos alertas disponibilizados periódica e formalmente pelo MapBiomias Alerta, no encadeamento de ações competentes para a aplicação da legislação de controle do desmatamento nos biomas brasileiros (CMA, 2022, p. 23).

Durante a produção do relatório do CMA (2022), foram realizadas três audiências públicas e, na audiência pública realizada na data de 21/9/2022, o Sr. Bastiaan Philip Reydon<sup>23</sup> declarou que “o Brasil não exerce bom controle sobre seu solo, o que gera problemas como desmatamento, má

<sup>23</sup> Professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e consultor da Agência Alemã de Cooperação Internacional (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ*), responsável pelo projeto “Regularização Fundiária na Amazônia – Terra Legal”,



gestão da água e especulação com terra, tanto na área rural quanto na urbana”. Ademais, explanou que o país não criou mecanismos para regular e controlar a propriedade da terra no Brasil e que isso decorre fundamentalmente do fato de não existir cadastro. Historicamente, segundo ele, o Brasil foi constituído, teve a ocupação do seu território por meio da apropriação e a regularização se deu ao longo do tempo (CMA, 2022, p. 85).

No estado do Amazonas, ao final do ano de 2023, desde agosto, a capital do Amazonas foi encoberta por uma nuvem cinzenta e registrando péssimos índices de qualidade do ar. Na primeira quinzena de outubro, a capital chegou a registrar três dias seguidos de intensa fumaça. Na ocasião, Manaus ficou entre as cidades com pior qualidade do ar no mundo. Além disso, segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe, 2023), o número de queimadas para o mês, no estado, é o maior dos últimos 25 anos. Foram quase 4 mil focos de calor (G1, 2023; DE FATO, 2023; UOL, 2023)<sup>24</sup>.

Visto isso, a Comissão de Biodiversidade, Poluição e Clima Associação Brasileira de Alergia e Imunologia (ASBAI, 2023) realizou um posicionamento acerca das queimadas na Amazônia durante a estação seca de 2023, em que declara que “cerca de 2 milhões de habitantes que vivem nessa metrópole (Manaus) estão sendo afetados pelas altas concentrações de material particulado e de outros poluentes atmosféricos, com graves impactos à saúde” (ASBAI, 2023).

Adiante, acerca da origem da fumaça, a Comissão (2023) declarou que o uso do fogo para manejo de áreas de agropecuária pode ser autorizado, com restrições e sob condições específicas, no entanto tem avançado sobre áreas de floresta. Além disso, as queimadas são recorrentes em todo o Brasil entre os meses de agosto a outubro. Ocorrem todos os anos, mas podem ser agravadas e intensificadas em anos de seca. Nos períodos de seca intensa, o uso inadequado do fogo leva a uma situação de descontrole, com avanço sobre áreas de floresta tropical que não pegam fogo espontaneamente. Infelizmente, conforme destacado pela própria Comissão (2023), também é comum a ocorrência de incêndios criminosos (ASBAI, 2023).

A Associação ainda destaca que uma iniciativa pioneira da Universidade do Estado do Amazonas (UEA) deu origem à rede Selva de Monitoramento da Qualidade do Ar, utilizando equipamentos

---

convidado indicou que atualmente trabalha como consultor no *Kadaster* da Holanda, o órgão de terras da Holanda, com o objetivo de auxiliar vários países a melhorarem sua governança na área (CMA, 2022).

<sup>24</sup> Disponíveis em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2023/11/01/de-onde-vem-a-fumaca-que-encobre-manaus-desde-agosto.ghtml>; <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2023/11/04/onda-de-fumaca-se-torna-mais-densa-sobre-manaus-e-fenomeno-ja-dura-uma-semana-fotos.ghtml>; <https://www.brasildefato.com.br/2023/11/01/fumaca-de-queimadas-persiste-em-manaus-e-a-trasa-chuvas-na-amazonia>; <https://www.uol.com.br/ecoa/colunas/opiniao/2023/11/17/estudo-mostra-que-fumaca-em-manaus-nao-veio-do-para-como-diz-governo-do-am.htm>. Acesso em: 4 fev. 2024.



de baixo custo se comparados a equipamentos de referência utilizados por órgãos ambientais em outros locais do mundo.

Entre setembro e outubro de 2023, dados da rede Selva registraram picos de concentração de material particulado fino (MP<sub>2,5</sub>) de até 500 µg/m<sup>3</sup>. Médias de 24h atingiram valores próximos de 150 µg/m<sup>3</sup>, níveis dez vezes maiores do que o padrão preconizado pela OMS (Organização Mundial da Saúde), que é de 15 µg/m<sup>3</sup>. Além do material particulado, outros poluentes nocivos à saúde são emitidos pelas queimadas, como óxidos de nitrogênio e hidrocarbonetos. Trata-se de condição extremamente insalubre para a população exposta que vem relatando sintomas como sangramento nasal, coriza, ardência nos olhos e secura na garganta (Asbai, 2023).

Ainda se tratando do período citado acima, segundo o monitoramento do programa *World Air Quality Index*, da Agência Mundial de Proteção Ambiental, a região metropolitana de Manaus em novembro de 2023, registrou a terceira pior qualidade do ar do planeta, onde Careiro da Várzea aparece com Índice de Qualidade do Ar (IQA) 526, enquanto Manaus atingiu IQA 478 na manhã de 4 de novembro de 2023, inclusive, sendo classificado no mapa como perigoso para a saúde humana<sup>25</sup>.

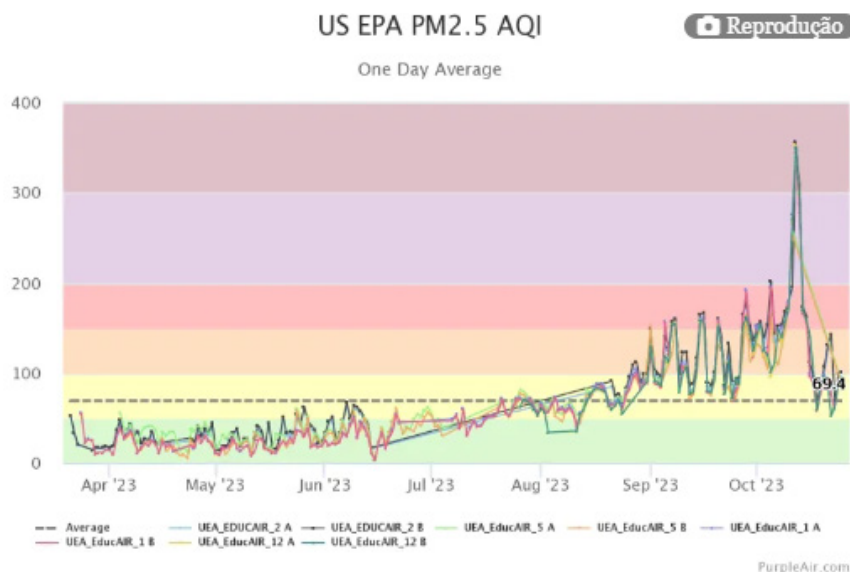
Comparativamente, a região metropolitana da capital perdeu apenas para as cidades de Bathinda e Greater Noida, na Índia, com 838 e 850, respectivamente. As cidades de Presidente Figueiredo (126 km de Manaus) e Itacoatiara (269 km de Manaus), com IQA 146 e 362, respectivamente, também apareceram com índices perigosos segundo o monitoramento (EPA, 2023).

Outro dado alarmante foi dado pela “IQAir” (2023)<sup>26</sup>, nos dias 10 e 11 de outubro, em que a qualidade do ar em Manaus foi classificada como “muito insalubre”. Nessas condições, toda população pode apresentar agravamento de sintomas respiratórios, especialmente grupos mais vulneráveis, como idosos ou crianças. Já nos dias 12 e 13 de outubro, o cenário foi ainda mais dramático, atingindo o nível mais baixo de qualidade, quando o ambiente fica, na prática, tóxico. Nesse cenário, há sérios riscos de manifestação de doenças respiratórias e cardiovasculares em toda a população, além de aumento de mortes prematuras, conforme extrai-se do Gráfico 5 a seguir:

<sup>25</sup> Disponível em: <https://waqi.info/#/c/-3.21/-420.221/77z>. Acesso em: 3 fev. 2024.

<sup>26</sup> Disponível em: <https://www.iqair.com/>. Acesso em: 3 fev. 2024.

Gráfico 5 – Índice de qualidade do ar de Manaus/AM durante o período de abril/2023 a dezembro/2023



Fonte: IQAir, 2023

A seguir, será demonstrado o modelo de desenvolvimento sustentável e boas práticas de regularização fundiária, destacadamente no estado do Amazonas.

## MODELO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E BOAS PRÁTICAS

Na região do estado do Amazonas, conforme citado no item 1 do presente artigo científico, em dezembro de 2023, a CGJ/AM entregou 603 títulos de terra definitivos em parceria com a Prefeitura de Coari (a 363 quilômetros de Manaus).

Diante de um cenário tão caótico de informações e ações no âmbito da regularização fundiária, surge Coari como um município que, isoladamente, vem de forma contínua obtendo números expressivos para a Semana “Solo Seguro”. Mas qual a diferença de Coari para os outros municípios?

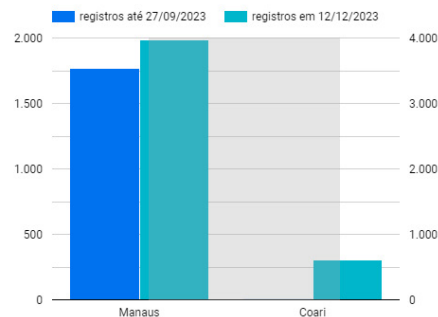
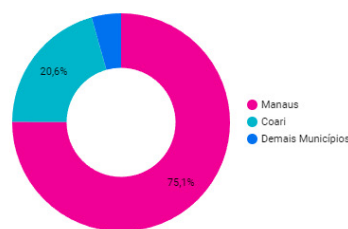
## Gráfico 6 – Evolução do número de registros após a semana do solo seguro

### Semana do Solo Seguro

Total de Títulos Registrados 27/09/2023  
**2.707**

Número de Títulos Registrados 12/12/2023  
**5.637**

Diferença de registros de antes e depois da semana solo seguro. Até 12/12/2023



Fonte: elaborado pelo autor.

Conforme consignado pelo NFGS, Coari alterou sua governança administrativa, instituindo uma secretaria especializada para a regularização fundiária, contratando técnicos qualificados, por exemplo.

Além disso, acerca dessa iniciativa do NFGS do CGJ/AM, o município de Coari demonstrou boas práticas identificadas pela CGJ-TJAM, quais sejam: a) desenvolvimento de ações sociais em conjunto com a regularização; b) a criação de uma secretaria especializada em regularização com equipe técnica necessária para acelerar a expedição de títulos definitivos com maior segurança jurídica de modo a facilitar o trabalho do registrador; c) políticas públicas definidas para melhorar a infraestrutura das áreas ocupadas de forma irregular na cidade; d) projeto de recomposição de áreas que foram alvo de desmatamento florestal; e) modificação legislativa municipal com favorecimento à aceleração dos projetos de regularização fundiária no município; e f) a aquisição de aparelhos e máquinas com recursos próprios para facilitar o georreferenciamento, evitando sobreposições de áreas e encaminhando documentação segura ao cartório, ou seja, a ideia é criar uma agenda de políticas públicas definidas para melhorar a infraestrutura das áreas ocupadas de forma irregular na cidade de Coari com projeto de recomposição de áreas (CGJ/AM, 2023b).

Por fim, a cidade tem um planejamento para regularização dos bairros São Sebastião, Liberdade, Grande Vitória e Renascer, que se encontram na região periférica de Coari e se enquadram nos requisitos para regularização fundiária (CGJ/AM, 2023b).

Ainda, vale citar que, segundo o Censo 2022, o município de Coari possui uma população de cerca de 70.616 pessoas e densidade demográfica de 1,22 habitante por quilômetro quadrado, contudo existem pouco mais de 10 mil matrículas (10.086), de acordo com os dados dos Cartórios de Registro de Imóveis (IBGE, 2022).

Outrossim, é bem certo que por receber *royalties* do gás, Coari possui uma receita anual de R\$ 85,232 milhões, dos quais R\$ 83,383 milhões são referentes ao ICMS, R\$ 466,327 mil ao IPVA, R\$ 1,132 milhão aos *royalties* e R\$ 250,712 mil ao IPI, segundo dados da Secretaria de Fazenda do Amazonas (Sefaz) em 2021, mas nessa mesma perspectiva outros municípios, como Presidente Figueiredo com receitas similares ou até maiores que Coari, os quais faturou R\$ 142,647 milhões, sendo R\$ 138,020 de ICMS, R\$ 1,321 milhão de IPVA, R\$ 1,887 milhão de *royalties* e R\$ 418 mil de IPI em 2021, ainda não alcançaram êxito nos projetos de regularização (Sefaz/AM, 2021).

Apenas a título exemplificativo, no estado do Maranhão, o Programa Paz no Campo foi lançado pelo Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (Iterma), em parceria com a Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (Famem), em maio de 2023 para apoiar o desenvolvimento das unidades produtivas de agricultores familiares, bem como buscar a regularização das ocupações de imóveis rurais e terras devolutas no estado, sendo, em 2022, entregues mais de 3 mil títulos de domínio de terra (Ferreira, 2023).

Outro exemplo, o estado da Bahia apresentou proposta de implementar um novo sistema de regularização fundiária para modernizar os trabalhos desenvolvidos pela Superintendência de Desenvolvimento Agrário (SDA), unidade da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR). O projeto de implantação do novo sistema tecnológico visa discriminar, arrecadar e cadastrar as terras devolutas estaduais, além de processar as regularizações fundiárias rurais, promovendo eficiência e transparência aos serviços públicos fundiários da Bahia (SDR, 2023).

Depreende-se, assim, que iniciativas como as do município de Coari do estado do Amazonas devem ser vistas como exemplo a ser seguido pelos demais municípios da região.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo evidenciou a atuação impactante do Núcleo de Governança Fundiária e Sustentabilidade (NGFS), estabelecido pelo Provimento n. 446/2023 da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (CGJ/AM), resultando na entrega, até dezembro de 2023, de 5.637 títulos registrados, em quase sua totalidade de Reurbs, destes, 603 registrados no município de Coari.

A estratégia do NGFS de garantir a precedência de registros em cartório para títulos emitidos pelo poder público, a busca ativa de títulos não registrados de gestões anteriores e a capacitação contínua de gestores públicos e registradores de imóveis destacam-se como ações fundamentais para o fortalecimento da governança fundiária. As audiências públicas municipais, essenciais para direcionar políticas públicas eficazes, e a instituição do Núcleo de Inclusão Social ilustram a abordagem integrada para facilitar o acesso a serviços e direitos para grupos vulneráveis.

A necessidade de reformulação legislativa, tanto no âmbito estadual quanto municipal, e a organização administrativa eficaz para acelerar a regularização fundiária emergem como requisitos críticos para o avanço nessa área. Além disso, a aplicação anual de investimentos no fundo de regularização fundiária e a supervisão ativa da Corte de Contas para garantir a implementação de políticas municipais de regularização fundiária são enfatizadas como essenciais para o cumprimento das metas de desenvolvimento sustentável.

Este estudo também evidenciou as consequências da falta de regularização fundiária para o meio ambiente e a qualidade de vida da população, particularmente em relação à qualidade do ar em Manaus. Destaca-se que a ausência de informações precisas dos municípios e instituições compromete a elaboração de diagnósticos fundiários adequados. À medida em que o poder público permanece alheio a essas dificuldades, a capacidade de controle, gestão e atuação fiscalizatória por parte dos órgãos de proteção ambiental, polícia e Ministério Público é prejudicada. A correlação entre a regularização fundiária inadequada e problemas ambientais, como o desmatamento e as queimadas, sublinha a importância de uma gestão efetiva das áreas verdes para mitigar os impactos adversos no clima e na saúde pública.

A experiência do município de Coari, com seu progresso acelerado na regularização fundiária e a implementação de infraestrutura básica e projetos sociais, serve como um modelo para outras localidades. A ênfase na organização administrativa e no acompanhamento rigoroso dos procedimentos de regularização por parte dos registradores de imóveis exemplifica uma prática eficaz que pode ser replicada.

Finalmente, este trabalho aponta para a necessidade de um diagnóstico fundiário preciso e atualizado como fundamento para uma governança fundiária efetiva. A atualização e a transparência dos dados, especialmente em relação às unidades de conservação e áreas de preservação ambiental, são cruciais para a fiscalização, a implementação de políticas públicas e a promoção de desenvolvimento sustentável que respeite tanto os direitos fundamentais quanto o meio ambiente no estado do Amazonas.

Portanto, a regularização fundiária é identificada como um pilar necessário para a efetivação dos direitos fundamentais, a segurança jurídica, a melhoria da infraestrutura regional e, consequentemente, o aumento das receitas municipais e o fomento de investimentos, tanto internos quanto externos, no Amazonas.

## REFERÊNCIAS

CAMPINAS, Felipe. Municípios receberam R\$ 3,5 bilhões do Governo do Amazonas em 2021, diz Sefaz. **Amazonas Atual**, 2022. Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/municipios-receberam-r-35-bilhoes-do-governo-do-amazonas-em-2021-diz-sefaz/>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BIENENTEIN, R. Regularização fundiária sustentável: alguns desafios. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, p. 1-32, jul./dez. 2011.

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL. Provimento CN-CNJ n. 144 de 25 de abril de 2023. **Irib.org**: o site do registrador de imóveis brasileiro. Disponível em: <https://www.trib.org.br/noticias/detalhes/provimento-cn-cnj-n-144-de-25-de-abril-de-2023>. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**, 2021. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/localidades/am-amazonas?ano=2021>. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRITO, A. M. A. S.; AGUIAR, D. M. D. Regularização Fundiária Urbana na Amazônia Legal. **Equidade**: Revista Eletrônica de Direito da UEA, Manaus, maio 2022.

BRITO, B. **Regularização fundiária em áreas federais na Amazônia Legal**: lições, desafios e recomendações. [S.l.]: Imazon, 2022.

CASTRO, M. 'Onda' de fumaça se torna mais densa sobre Manaus e fenômeno já dura uma semana; FOTOS. **G1**, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2023/11/04/onda-de-fumaca-se-torna-mais-densa-sobre-manaus-e-fenomeno-ja-dura-uma-semana-fotos.ghtml>. Acesso em: 23 jan. 2024.

AMAZONAS. Corregedoria-Geral de Justiça. CGJ-AM realiza entrega de 300 títulos de áreas urbanas na comarca de Coari. **Corregedoria Geral de Justiça – TJAM**, 2023a. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/cgj-sala-de-imprensa/cgj-noticias/9997-cgj-am-realiza-entrega-de-300-titulos-de-areas-urbanas-na-comarca-de-coari>. Acesso em: 22 jan. 2024.

AMAZONAS. Corregedoria-Geral de Justiça. Provimento reforça competência do Núcleo de Governança Fundiária e Sustentabilidade em todo o estado do Amazonas. **Corregedoria Geral de Justiça – TJAM, 2023b**. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/cgj-sala-de-imprensa/cgj-noticias/9374-provimento-reforca-competencia-do-nucleo-de-governanca-fundiaria-e-sustentabilidade-em-todo-o-estado-do-amazonas>. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório de Avaliação da Política Pública da Regularização Fundiária e Impactos Ambientais Gerados pela Ocupação Ilegal de Áreas Públicas na Amazônia Legal Brasileira**. Brasília, DF: Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, 2022.

FERREIRA, G. Governo abre 1.º Congresso Estadual de Regularização Fundiária e firma parceria com mais de 100 prefeituras para o programa Paz no Campo. **Governo do Maranhão**, 2023. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/noticias/governo-abre-1-congresso-estadual-de-regularizacao-fundiaria-e-firma-parceria-com-mais-de-100-prefeituras-para-o-programa-paz-no-campo>. Acesso em: 20 jan. 2024.

FIORILLO, C. **Estatuto da cidade**. São Paulo: RT, 2022.

G1 AM. Amazonas tem 29% da população indígena em novo Censo do IBGE. **G1**, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2023/08/07/amazonas-tem-29percent-da-populacao-indigena-em-novo-censo-do-ibge.ghtml>. Acesso em: 18 jan. 2024.

FATIM; Bianca. De onde vem a fumaça que encobre Manaus desde agosto. **G1**, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2023/11/01/de-onde-vem-a-fumaca-que-encobre-manaus-desde-agosto.ghtml>. Acesso em: 22 jan. 2024.

HAVRENNE, M. F. D. **Regularização Fundiária Rural na Constituição Econômica de 1988**. São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2018.

IBGE. Brasil tem 1,7 milhão de indígenas e mais da metade deles vive na Amazônia Legal. **Agência IBGE Notícias**, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37565-brasil-tem-1-7-milhao-de-indigenas-e-mais-da-metade-deles-vive-na-amazonia-legal>. Acesso em: 19 jan. 2024.

LIMA, L.; FARIAS, E. Fumaça de queimadas persiste em Manaus e atrasa chuvas na Amazônia. **Brasil de Fato**, 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/11/01/fumaca-de-queimadas-persiste-em-manaus-e-atrasa-chuvas-na-amazonia>. Acesso em: 25 jan. 2024.



MAPBIOMAS. **Relatório Anual de Desmatamentos 2021**. São Paulo, Brasil, 2021. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2021/RAD2021\\_Completo\\_FINAL\\_Rev1.pdf](https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2021/RAD2021_Completo_FINAL_Rev1.pdf).

MARTINS, J. D. S. Reforma agrária – o impossível diálogo sobre a história possível. São Paulo: **Revista Social da USP**, 2000.

MARTINS, J. S. **Reforma agrária**: o impossível diálogo. São Paulo: Edusp, 2014.

MELLO, H. F. D. Regularização fundiária inominada urbana. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 74, p. 1-76, jan. 2013.

NASCIMENTO, S. V. A. **Utilização dos Instrumentos Econômicos Fundiários para Fomentar a Regularização Ambiental do Empreendimento em Área de Reurb**: estudo de caso do Distrito de Entre Rios, município de Nova Ubiratã/MT. Nova Ubiratã/MT: Universidade Federal do Pará, 2022.

PEREIRA, M. N. E. U. **Queimadas na Amazônia durante a estação seca de 2023**: posicionamento da Associação Brasileira de Alergia e Imunologia. São Paulo: Associação Brasileira de Alergia e Imunologia, 2023.

BAHIA. Procuradoria-Geral do Estado. SDR apresenta à PGE-BA projeto de novo Sistema de Cadastro e Regularização Fundiária para modernizar a gestão de terras na Bahia. **Procuradoria Geral do Estado da Bahia**, 2023. Disponível em: <https://www.pge.ba.gov.br/sdr-apresenta-a-pge-ba-projeto-de-novo-sistema-de-cadastro-e-regularizacao-fundiaria-para-modernizar-a-gestao-de-terras-na-bahia/>. Acesso em: 20 jan. 2024.

RIBEIRO, I. O. Poluição atmosférica na área urbana de Manaus: modelagem e aspectos observacionais de Traçadores de Queimada. **Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa)**, Manaus, p. 1-128, ago. 2019.

ROSA, N. C. D.; BARCELLOS, S. B. Regularização fundiária e direito à cidade: as transformações na vida cotidiana dos(as) moradores(as) do Loteamento Barão de Mauá na cidade de Pelotas (RS). **Scielo Brasil**, Pelotas, RS, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/sQQY8fCrphp3ypppttgB47Rq/>.

SANTOS, R. P.; AGUIAR, D. M. **Equidade**: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas, 1. ed., Manaus: Universidade do Estado do Amazonas/Universidade Federal do Pará, v. 1, 2022. Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e Melhorias Habitacionais e Sanitárias na Amazônia”.

SILVA, A. M. D.; LACERDA, A. L. R. Crimes em assentamentos rurais: registrar ou não registrar? **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Cuiabá, p. 124-141, 2023.

SOTO, H. **O mistério do capital** – por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Trad. Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SUSTENTABILIDADE, N. S. E. **Análise do Monitoramento de qualidade do ar no Brasil**. São Paulo: Instituto Saúde e Sustentabilidade, 2019.

VASCONCELOS, B. R. D. Reflexões sobre desmatamento e fogo na Amazônia nos anos recentes e os desafios futuros. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n. 96, Manaus, p. 1-16, jun./jul. 2021.

VORMITAG, E. D. M. P. A. D. A. *et al.* **Iniciativa Acre de Monitoramento da Qualidade do Ar**: implementação e impactos de uma rede de monitoramento do ar com equipamentos de baixo custo. Salto, SP: Schoba, 2021.

# PROGRAMA REGISTRO PARA TODOS: DESAFIOS E AVANÇOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTADO DO MARANHÃO, BRASIL

Yata Anderson Gonzaga Masullo <sup>27</sup>

Ticiany Gedeon Maciel Palácio<sup>28</sup>

Dayana Serra Maciel<sup>29</sup>

Silas Nogueira Melo <sup>30</sup>

## RESUMO

A dinâmica urbana brasileira produz desafios ao desenvolvimento de políticas sociais, tendo em vista a necessidade de se garantir a qualidade na prestação de serviços públicos e se reduzirem as distâncias sociais e econômicas da população. Entre esses desafios, destaca-se o direito à propriedade. Considerando que 8% da população brasileira vivem em favelas e comunidades urbanas irregulares, o presente artigo surge com a finalidade de analisar os desafios da política fundiária do Maranhão, bem como avaliar o desempenho do programa Registro para Todos coordenado pelo Tribunal de Justiça do Maranhão. No período de 2022 e 2023, as ações de regularização fundiária do Registro para Todos reuniram esforços em conjunto com prefeituras, Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (Iterma), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Governo do Estado do Maranhão para entregar 22.356 títulos de propriedade em 140 municípios. Desse total de títulos de propriedades supracitado, 77,1% foram entregues em municípios situados na Amazônia maranhense e 22,8% em terras indígenas. Mesmo enfrentando diferentes desafios e atuação concentrada, o programa se apresentou como uma importante forma de efetivar a função social da propriedade.

Palavras-chave: Inadequação fundiária; desigualdade social e Maranhão.

<sup>27</sup> Doutor em geografia pela Universidade de Brasília, professor da pós-graduação em geografia da Universidade Estadual do Maranhão.

<sup>28</sup> Juíza auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça do Maranhão.

<sup>29</sup> Mestranda em geografia pela Universidade Estadual do Maranhão, auxiliar de pesquisa do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos.

<sup>30</sup> Doutor em geografia pela Universidade de Campinas, professor adjunto do Departamento de Geografia da Universidade Estadual do Maranhão.

## INTRODUÇÃO

A questão do acesso e da posse da terra apresenta-se como importante vetor de disseminação de assentamentos informais, habitações inadequadas e conflitos sociais (UN-FIG, 1999). No entanto, a problemática fundiária urbana vem contribuindo para agravar a segregação e as desigualdades socioespaciais presentes nas cidades, consolidadas pela legislação vigente e a reduzida efetividade dos programas de regularização fundiária desenvolvidos pelas diferentes esferas de poder (Ribeiro e Moreira, 2014).

No Brasil, o acelerado processo de urbanização e exclusão social, que ocorreu a partir da segunda metade do século XX, originou uma série de desafios ao planejamento e ordenamento territorial das cidades. Como exemplo, temos a ocupação irregular de áreas urbanas para moradia, tanto públicas quanto privadas, que mantém milhares de famílias excluídas da moradia segura e legal (Heidrich *et al.*, 2019).

Segundo Malheiros e Duarte (2019) esse modelo de desenvolvimento dos núcleos urbanos brasileiros é marcado pela existência de duas cidades distintas em um mesmo município: uma legalizada, que se encontra em regiões mais onerosas, ocupadas por famílias oriundas da classe média e da alta, com acesso à infraestrutura necessária; enquanto a outra cidade se localiza às margens da cidade legal e se caracteriza pela informalidade e pela infraestrutura precária edificada por moradores das classes mais baixas. Intrinsecamente relacionado a esse contexto, verifica-se que a informalidade urbana tanto exclui direitos de uma parcela da população das cidades, quanto inclui as pessoas de baixa renda, no momento em que possibilita a presença destas em áreas centrais, algo que não ocorreria em áreas formalizadas.

Esse fenômeno social reconhecido por Masullo (2022) como o paradoxo dos territórios informais, resultado de um rearranjo social deflagrado pela migração rural-urbana sem precedentes no século XX e da frágil implementação de programas de regularização fundiária e da política urbana vigente, que mantém cerca de 70% da população mundial residindo em favelas, invasões e assentamentos precários. Considerando esse contexto, inclui-se a moradia adequada na Agenda 2030, considerando como uma das condições implícitas ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Destaca-se o ODS-11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), que tem como escopo “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, por meio de mecanismos como a aplicação do Plano-diretor Municipal e das legislações municipais nas ações de regularização fundiária urbana” (ONU, 2015, p. 30).

De acordo com a ONU-Habitat 2022, cerca de um bilhão de pessoas vive atualmente em favelas e assentamentos informais em todo o mundo. Especificamente no Brasil, o país possui mais de 11.400 mil favelas e comunidades urbanas, em que vivem 16,6 milhões de pessoas (IBGE, 2022). Em paralelo, verifica-se que cerca de 65% da população brasileira não possuem registro de propriedade (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020). Essa realidade é resultado das intensas transformações na relação rural/urbano e centro/periferia, que pode ser visualizada pelo déficit habitacional, com destaque negativo para os estados do Amapá (17,8%), Roraima (15,2%) e Maranhão (15,25%) (Fundação João Pinheiro, 2019).

Políticas públicas como a questão da regularização fundiária precisam ir para além das abordagens tradicionais de planejamento urbano que, por muitas vezes, não consideram as condições territoriais em que operam de forma direta e abrangente e não envolvem ativamente os atores locais relevantes, provando ser muito rígidos e inflexíveis em face da crescente complexidade ligada aos sistemas urbanos e territoriais. Para Arciniegas *et al.* (2019), redirecionar e otimizar políticas singulares exige a implementação de novas ferramentas de apoio à decisão, buscando traduzir as informações complexas sobre os fluxos em conhecimento acessível que envolvam atores locais, como autoridades públicas, empresários, pesquisadores, acadêmicos, no processo de ordenamento do território.

Seguindo essas diretrizes, o presente artigo surge com o propósito de analisar os desafios da política fundiária do Maranhão, bem como avaliar o desempenho do programa Registro para Todos, coordenado pelo Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA). No bojo das questões apresentadas, o artigo inicia analisando a complexidade da dinâmica urbana e o importante papel da regularização fundiária no Brasil. Posteriormente, avaliam-se os desafios e os resultados obtidos pelo Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana do Governo do Maranhão e o Programa Solo Seguro do TJMA. Por fim, apresentam-se considerações para o aperfeiçoamento da política e do investimento público no âmbito da regularização fundiária no estado do Maranhão.

## DINÂMICA URBANA E INADEQUAÇÕES HABITACIONAIS NO BRASIL

Nas últimas décadas, acompanhamos acelerado avanço na dinâmica de urbanização das cidades, com destaque para as regiões metropolitanas que refletem o processo de produção e reprodução do espaço a partir de um modelo de distribuição e consumo desigual. Ao mesmo tempo, o planejamento urbano não acompanhou esse ritmo de crescimento urbano e, como resultado, observou-se a construção de sérias implicações para o uso da terra e para a qualidade de vida das pessoas. Na América Latina, por exemplo, verificou-se a intensificação das migrações de pessoas do centro produtivo das cidades para as periferias, principalmente a partir da década de 1960, com as

mudanças na política fundiária desses países, em resposta à política de desenvolvimento urbano empregada (Macedo, 2008).

No Brasil, o acesso à terra é um dos nós da urbanização e, no bojo da crise econômica mundial das duas últimas décadas do século XX, as barreiras a esse acesso pela população de menor renda se exacerbam, estimulando conflitos (Gouvêa *et al.*, 2009). Nesse período, as desigualdades sociais se acirram no país e a concentração da pobreza se acentua ainda mais na área urbana. Em São Paulo, no início da década de 1970, cerca de 1% da população vivia em favelas; essa proporção alcança 20% no fim do século passado, assim como em outras capitais, como Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, ou beira os 30%, como em Fortaleza e Salvador, e alcança 46% em Recife (Maricato, 1999). Esse percentual pode chegar a 60% se a população das favelas for somada à população vivendo em loteamentos irregulares.

A transformação da dinâmica urbana evidenciada produziu desafios ao desenvolvimento de políticas sociais, tendo em vista a necessidade de se garantir a qualidade na prestação de serviços públicos e se reduzirem as distâncias sociais e econômicas da população (Ribeiro e Moreira, 2014). Somam-se aos desafios das áreas urbanas: transporte público de qualidade, necessidade de construção de habitações populares adequadas a preço acessível, urbanização de favelas, melhorias nas residências precárias, ampliação dos serviços de infraestrutura e regularização fundiária em bairros de interesse social.

Conforme estudo desenvolvido por Gouvêa *et al.* (2009), verifica-se a forte marca que o processo de urbanização no Brasil produziu nas suas cidades pela presença maciça de diversas formas de assentamentos informais, como favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, que adquirem magnitude tamanha que, no fim do século XX, passam a ser quase a regra da produção do espaço urbano no país. As diversas formas de assentamentos precários são produtos das assimetrias e distorções do modelo de desenvolvimento adotado, que não se preocupou em criar as condições para incorporar os segmentos mais pobres da população à sociedade moderna, que utilizava essa massa de mão de obra como insumo do seu progresso. Maricato (1999) aponta que, enquanto a formação de favelas foi predominantemente espontânea no passado, resultado de ações individuais que ensejavam crescimento gradual dos assentamentos, a partir da década de 1980 a formação de assentamentos precários passa a apresentar um padrão organizado, intenso e coletivo de ocupações.

No Brasil, quando se analisa o direito à moradia e o abismo representado pelo déficit habitacional brasileiro, esses desafios se tornam ainda mais complexos. Segundo a Fundação João Pinheiro (2019), o déficit habitacional estimado em 2019 correspondia a 8% dos domicílios particulares permanentes e improvisados 5,876 milhões de moradias. Entre as unidades da federação com maior

déficit habitacional relativo do país, destaca-se Amapá (17,8%), Roraima (15,2%), Maranhão (15,25%), Amazonas (14,82%) e Pará (13,55%).

O déficit habitacional se materializa na formação de favelas e comunidades urbanas. Esse conceito reconhece a formação de aglomerado urbanos de ocupação irregular para fins de habitação, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. Nesses territórios destaca-se elementos como a informalidade e a precariedade dos serviços.

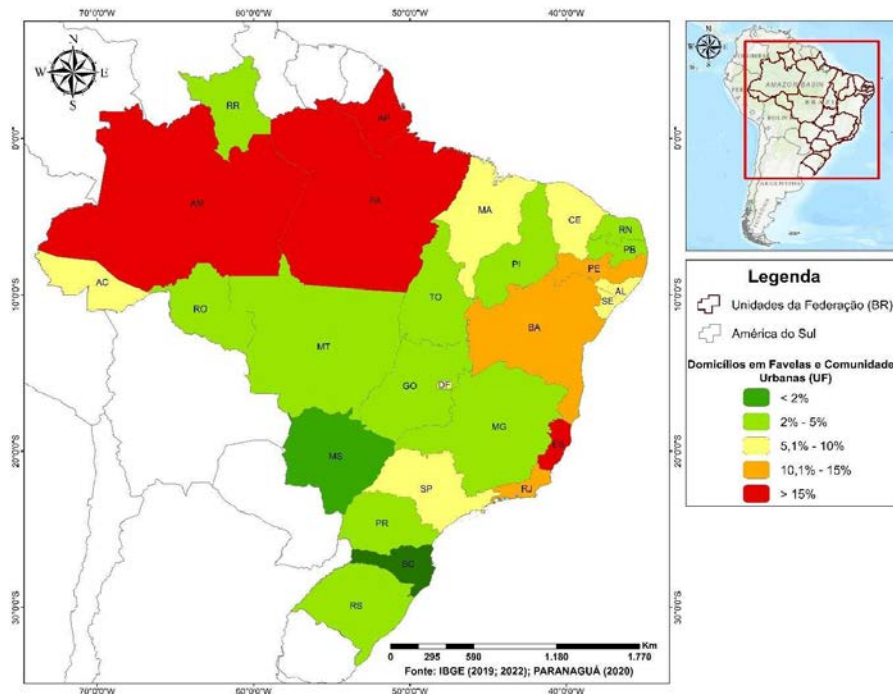
Em 2023, a Pesquisa Data Favela coordenada pelo IBGE revelou que há mais de 11.400 mil favelas espalhadas pelo Brasil. Os dados do Data Favela revelam que, nos últimos 10 anos, o número de favelas espalhadas pelo Brasil dobrou. O resultado significa uma expansão de cerca de 40% no número de brasileiros residindo em favelas.

A ocupação irregular de áreas públicas para moradia, desconsiderada durante décadas, fornece as condições necessárias para a proliferação desses territórios, representando avanço das desigualdades sociais, os quais são parte da realidade das cidades no país. Tais assentamentos precários, autoproduzidos, são resultado de um processo histórico de expansão urbana sem planejamento que viabilizasse o acesso à moradia pela população de menor renda.

Em 2010, registravam-se 3.224.529 domicílios em 6.329 favelas e comunidades urbanas, localizados em 323 cidades (IBGE, 2010). De acordo com a estimativa do IBGE (2019), havia 5.127.747 domicílios particulares ocupados em 13.151 favelas no país. Essas comunidades localizavam-se em 734 municípios, em todos os estados, incluindo o Distrito Federal, o que representou aumento de 38% nos últimos 10 anos (Figura 1).



Figura 1 – Domicílios em favelas e comunidades urbanas, por unidade da Federação, Brasil



Fonte: IBGE (2019).

Com base no panorama apresentado, pode-se afirmar que os núcleos informais são realidade fáticas na maioria das cidades brasileiras, mas, apesar da expressividade quantitativa do déficit habitacional brasileiro concentrado nas áreas urbanas, esse é um problema que atinge todo o país e se reflete na falta de políticas públicas habitacionais e de regularização fundiária efetivas, principalmente voltadas para a população de baixa renda. Assim sendo, evidencia-se que a irregularidade fundiária é uma questão estrutural das cidades brasileiras, caracterizada pelo crescimento urbano desordenado (Gomes *et al.*, 2019).

Entre os fatores que contribuem para consolidação dessa realidade é a inadequação fundiária, que se refere aos casos em que os moradores do domicílio não possuem a propriedade regularizada, seja total ou parcial. No entanto, a inadequação fundiária está longe de se restringir às favelas e atinge muitos bairros populares, especialmente nos subúrbios e periferias das grandes metrópoles, isso porque inclui casos em que os moradores não têm a propriedade da moradia, seja do terreno ou da fração ideal (Heidrich *et al.*, 2019). Em face desses desafios, não é por acaso que, nas grandes metrópoles brasileiras, tanto os programas de regularização fundiária como os de urbanização de assentamentos precários têm sido apresentados como instrumentos de políticas públicas de gran-

de relevância, considerando que a informalidade se consolidou como o modelo predominante de territorialização desses espaços.

A regularização fundiária demonstra grande importância na formalização de assentamentos informais, seja por meio de melhorias ou por aquisição formal do título de propriedade, mas também, e principalmente, a adequação e promoção de moradia digna para a população residente (Zakayo *et al.*, 2018). Basicamente, a regularização fundiária é uma política pública que se destina a reduzir as desigualdades decorrentes da ocupação irregular. Por meio da titulação, retira-se o ocupante da informalidade, insegurança jurídica e se reconhece o seu direito à propriedade. Assim, os processos de regularização fundiária, por meio de múltiplos instrumentos jurídicos, buscam oficializar a relação entre o sujeito e a sua residência para assim afastar a insegurança jurídica advinda da ocupação irregular e garantir o acesso aos direitos exclusivos para aqueles que detêm a devida titulação em ofício de notas (Medeiros *et al.*, 2022).

No Brasil, o contexto histórico influenciou a evolução dos programas, projetos e mecanismos técnicos fundamentados na legislação vigente da época. Diante dessa problemática, a regularização fundiária urbana (Reurb) tornou-se uma alternativa de política pública para o tratamento de áreas já ocupadas irregularmente, garantindo a segurança jurídica da posse e o direito social à moradia (Outeiro, 2019).

No que concerne à legislação urbanística brasileira, Silva (1997) destaca que a política nacional atribui aos municípios uma carga de responsabilização sobre os problemas sociais e habitacionais desproporcional à sua capacidade de resposta e resolução dessas questões mediante políticas setoriais. Esse contexto nos mostra a necessidade de um pacto social, como referido por Moura e Oliveski (2019). Apesar disso, é importante ressaltar que a Reurb não foi inventada agora com a Lei Federal n. 13.465/2017. A legislação brasileira há muito tem-se ocupado com essa questão. A execução da política apresenta desafios a serem superadas por abordagens multidisciplinares que acompanharam a evolução da legislação brasileira.

Segundo Masullo (2022), pode-se dividir os marcos legislativos relacionados a regularização fundiária em três diferentes períodos do século XX: o primeiro entre as décadas de 1930 a 1950, quando prevalece o entendimento de que o direito de propriedade não pode ser exercido contra o interesse social; em seguida, na década de 1960 e na 1970, destaca-se a predominância de uma política com visão dominante e controladora do estado, com o objetivo de defesa e expansão da ocupação do território coordenado pelo regime militar. Posteriormente, o terceiro período se inicia na década de 1980 até os dias atuais, destacando a Constituição de 1988, em que se estabelecem as diretrizes gerais da política urbana no país, bem como os mecanismos introduzidos para fazer cumprir função social da propriedade. Seguindo esses princípios, as legislações como a Lei n. 10.257/2001 (Estatuto

das Cidades) e Lei n. 13.465/2017 buscaram ampliar a abrangência da regularização fundiária no país, com a maior participação dos governos estaduais e municipais no estabelecimento de padrões e parâmetros urbanos.

Obviamente, a problemática da falta de moradia digna no Brasil vai muito além da questão de ter ou não um título de propriedade. Para se entender a complexa realidade brasileira, deve-se considerar que existe um número considerável de pessoas que reside, por exemplo, em condomínios habitacionais ou loteamentos em situação de irregularidade, seja porque houve aquisição apenas da posse de áreas pertencentes a particulares, ou mesmo ao poder público, ou fruto, inclusive, de ocupação clandestina como afirma Moura e Oliveski (2019). Para os autores, há de se considerar que essas ocupações desordenadas do solo urbano não podem ser atribuídas, exclusivamente, a determinados segmentos da sociedade civil, em geral, os menos favorecidos social, cultural e economicamente. Trata-se de um fenômeno que vem crescendo e para o qual o poder público tem grande parcela de responsabilidade.

Considerando o cenário evidenciado, a seguir descrevem-se os avanços e desafios do programa Registro para Todos coordenado pelo TJMA.

## PROGRAMA REGISTRO PARA TODOS DO NÚCLEO DE GOVERNANÇA FUNDIÁRIA DA CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

O programa Registro para Todos foi iniciado em 2022 e surge inspirado pelo projeto Imóvel Legal: Dignidade e Pacificação Social finalizado em dezembro de 2018 na cidade de São José de Ribamar. O referido projeto teve por escopo regularizar, por meio de cooperação interinstitucional, uma gleba de 800 hectares que possuía cinco comunidades inseridas, a maioria de agricultores familiares, e que eram parte requerida em uma ação de reintegração de posse intentada pela empresa Nacional Investimentos Ltda. desde 1994, com liminar deferida pela retirada das pessoas moradoras da gleba desde então, mas sem cumprimento.

O projeto Imóvel Legal: Dignidade e Pacificação Social chegou ao fim após dois anos e contou com a parceria da Universidade Federal do Maranhão, da Prefeitura Municipal de São José de Ribamar, do cartório do 1.º Ofício de São José de Ribamar, da empresa Nacional Investimento Ltda. e da comunidade que participou ativamente de todo o processo de regularização dos 680 registros entregues, todos com base legal na Lei n. 13.465/2017 e no Decreto n. 9.310/2018.

O projeto demonstrou três realidades possíveis e exequíveis na política de moradia adequada, quais sejam: a execução de um projeto por meio de governança multinível, a importância de o Poder Judiciário participar como ator secundário na política, catalisando ações de outros níveis governamentais e a necessidade da participação efetiva da comunidade em todo o processo.

Além disso alguns desafios foram percebidos, tais como a ausência de capacitação dos servidores municipais para a realização do escopo da Lei n. 13.465/2017, quer seja por não ter condições de produzir o levantamento geoespacial das unidades a serem regularizadas, quer seja por não estarem aptos a conduzirem o processo administrativo de regularização fundiária previsto na Lei Federal n. 13.465/2017, bem como por não possuírem experiência para coordenar os trabalhos sociais, produzir os relatórios e documentos técnicos exigidos.

A ausência de visão política da maioria dos chefes do executivo municipal que não investe na política de moradia adequada, o descrédito da política perante a população devido a insucessos do passado e a dificuldade de produzir documentos registrados, pelo afastamento dos registradores dessa política, são alguns dos desafios que afastavam os executores públicos de projetos dessa natureza. Assim, a letra da Lei n. 13.465/2017 estava fadada a permanecer letra morta pelo menos na realidade do norte, nordeste e principalmente na Amazônia Legal brasileira, por suas singularidades territoriais.

Com esses elementos colocados a partir da experiência do projeto Imóvel Legal, desenhou-se, então, um programa permanente de governança fundiária no TJMA, o programa Registro para Todos, criado por meio do Provimento n. 26, de 4 de julho de 2023, em que pese já existir desde 2020 sendo executado no então denominada núcleo de regularização fundiária da CGJ/MA.

As diretrizes do programa Registro para Todos, segundo consta no Provimento n. 26, da CGJ/MA, devem seguir o contido no Provimento n. 144/2023 do Conselho Nacional de Justiça, que cria a semana do solo seguro e estabelece a governança fundiária como política judiciária. Seguimos agora em compreender o programa.

O programa Registro para todos, nesse passo, possui o objetivo de firmar termos de cooperação técnica entre o TJMA, o estado do Maranhão, por meio das secretarias das cidades, da agricultura familiar, dos programas especiais e do Iterma, bem como estabelece a parceria com o Cartório de Registro de Imóveis dos respectivos municípios.

Após o processo de articulação política entre diferentes instituições, iniciam-se as capacitações dos servidores que irão compor o órgão fundiário municipal, sendo elas de natureza técnica geoespacial, jurídica, gestão de informação e atendimento social da população.

Ao mesmo tempo em que se capacitam os servidores, busca-se munir a municipalidade de sistemas de *software* desenhados com a finalidade de dar maior escala na realização da governança fundiária, permitindo que se faça mais em menor tempo.

A atuação em conjunto das instituições cooperadas, integrada ao programa Registro para Todos, iniciou-se com a tímida participação de três municípios maranhenses, quais sejam: Santo Antônio dos Lopes, Lagoa Grande e Arame em 2020 e, atualmente, conta com assinatura do termo de cooperação técnica de mais de 105 prefeituras municipais.

Com a formação de uma equipe multidisciplinar no núcleo de governança fundiária, secretaria de estado e prefeituras, registra-se, no período de 2022 e 2023, a realização de 22.356 regularizações fundiárias, beneficiando 89.424 pessoas em 140 municípios que já contam com a estrutura fundiária organizacional capacitada pela escola da magistratura maranhense. Desse total de títulos de propriedades supracitados, 77,1% (17.250) foram entregues em 81 municípios situados na Amazônia maranhense e 22,8% (5.102) em terras indígenas (Alto Turiaçu e Arariboia) (Figura 10 e 11).

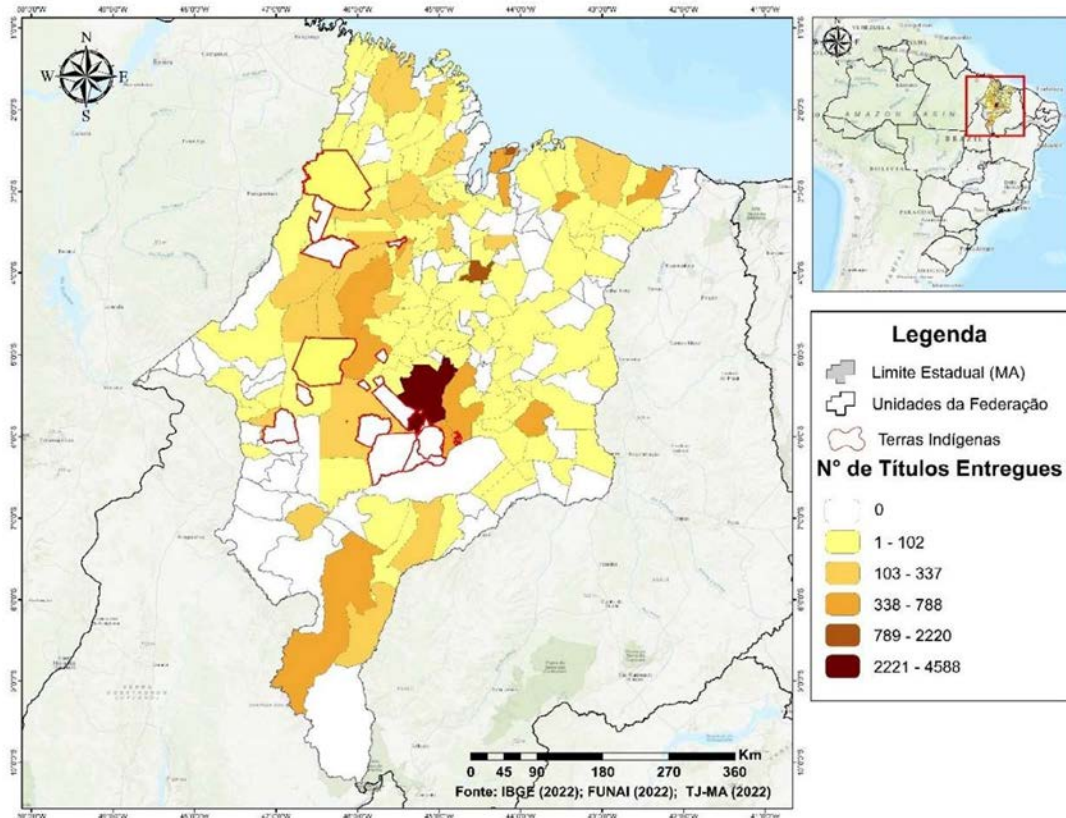
**Figura 10 – Entrega de títulos realizadas pelo Tribunal de Justiça em municípios da Amazônia maranhense**



Fonte: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2023.



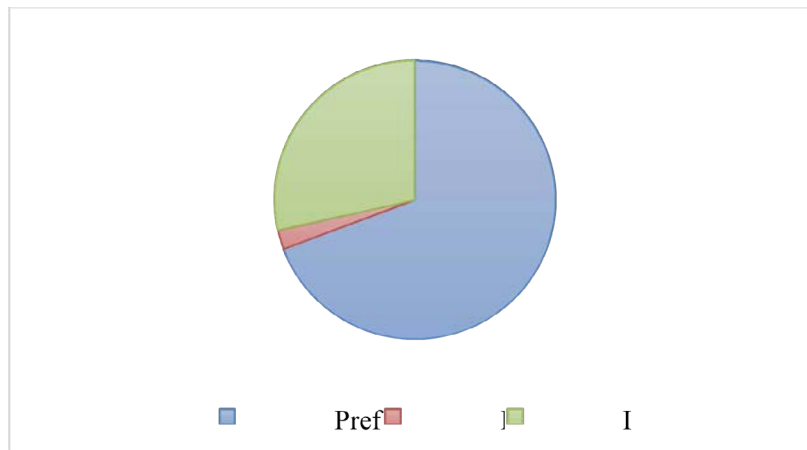
Figura 11 – Mapa dos títulos de propriedades entregues no Maranhão (2023) .



Fonte: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2023.

No programa Registro para Todos, verifica-se que 69,2% dos títulos de propriedade foram entregues em parceria com as prefeituras; entre os municípios com maior quantidade de títulos de propriedades entregues, destaca-se Barra do Corda, Paço do Lumiar, São Mateus, Tutóia, São José de Ribamar, Belágua, Buriti Bravo, São Luís, Balsas, Rosário e Santa Luzia. Esses municípios entregaram 12.942 títulos de propriedade, concentrando 57,9% das famílias beneficiadas pelo programa Registro para Todos do estado (Gráfico 1 e Quadro 1).

Gráfico 1 – Percentual de títulos de propriedade entregues em parceria com TJMA, por instituição (2022-2023)



Fonte: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2023.

Quadro 1 – Ranking dos 10 municípios do Maranhão com maior quantidade de entrega de títulos de propriedade (2022/2023)

MUNICÍPIOS	TÍTULOS DE PROPRIEDADE
Barra do Corda	4.588
Paço do Lumiar	2.220
São Mateus do Maranhão	1.811
Tutóia	788
São José de Ribamar	776
Buriti Bravo	617
Balsas	601
Belágua	532
Santa Luzia	526
São Luís	415

Fonte: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2023.

Para além da regularização de favelas e comunidades urbanas, o programa Registro para Todos atuou com a regularização fundiária em territórios indígenas e quilombolas. Destaca-se a entrega de títulos coletivos na terra indígena Alto Turiaçu que beneficiou 1.042 famílias e os registros nos territórios quilombolas de Santo Antônio e São Benedito no município de Serrano do Maranhão, beneficiando 723 famílias. Ressalta-se que a demarcação de terras indígenas é devidamente fundamentada e regida pela Constituição Federal, pela Lei n. 6.001, de 1973, o chamado “Estatuto do Índio”, e pelo Decreto 1.775, de 1996; e a demarcação dos territórios quilombolas segue as diretrizes do Decreto



n. 4.887/2003, que estabelece novo marco jurídico e administrativo no que diz respeito ao cumprimento do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e, a partir de então, o Inbra.

O processo de regularização é longo e envolve etapas diferenciadas, uma equipe multidisciplinar de profissionais e instâncias diversas. O modelo implementado oferece identidade processual para os projetos de regularização no estado inteiro e<sup>31</sup> sinergia de atuação entre os entes cooperados multiníveis (Brasil, Tribunal de Contas, 2021, p. 5). Importante compreender que o Programa Registro para Todos surge dentro do núcleo de governança fundiária, o qual fora criado pelo Provimento n. 24/2022 e modificado pelo Provimento n. 26/2023. Vale a pena ressaltar que a estrutura de núcleos de governança fundiárias dentro dos Tribunais de Justiça surgem a partir de compromisso firmado no Fórum de Corregedores Gerais de Justiça da região do Matopiba em 2018 e torna-se uma instituição reconhecida pelo Poder Judiciário Nacional a partir do Provimento n. 144 do CNJ que, inclusive, determina sua criação na região da Amazônia Legal.

Dentro desse contexto, o programa Registro para Todos consiste em um programa que integra múltiplos entes federativos, bem como coloca como pilar fundamental o envolvimento das comunidades atingidas pelos projetos e se apresenta atualmente como um modelo a ser inserido dentro de um Plano Nacional de Reforma Agrária na gestão do MDA em 2024, ainda em construção, como um modelo de política fundiária que se utiliza de instrumentos diferentes da usual desapropriação, compra de imóveis ou redistribuição de terra pública, mas especialmente pelo instrumento da legitimação fundiária combinada com um cadastro social e geoespacial bem realizado.

O programa Registro para Todos apresenta um modelo de reforma fundiária não redistributiva, mas sim legitimadora de posses já existentes desde 2016 (marco temporal da lei), sendo mais inclusivo, democrático, já tendo mostrado sua eficiência de forma efetiva e apresentando-se como programa integrativo dos diversos níveis governamentais e com a sociedade.

A recente possibilidade de regularização das terras estaduais pelos estados corrobora com a intenção de se dinamizar o uso da legitimação fundiária<sup>32</sup> (Lei n. 13.465/2017) em maior escala, principalmente na região da Amazônia Legal, região em que a vulnerabilidade fundiária é mais evidente por diversas razões, tais como falta de informação registral, os cartórios ainda não são informatizados e organizados adequadamente, não oferecendo ainda a segurança jurídica adequada, falta de

---

<sup>31</sup> Governança multinível: a governança multinível é exercitada não a partir de hierarquia nas relações entre os atores públicos, mas, sim, com base em coordenação e coerência de propósitos que contribuem para o êxito de políticas com impacto em diferentes níveis territoriais.

<sup>32</sup> O que é legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb (inc. VII, art. 11, Lei n. 13.465/2017).

definição do que é terra pública ou particular, fragilidades institucionais, ausência de cadastros de direitos e cadastros geoespaciais bem definidos.

Nesse contexto, destaca-se que os municípios da Amazônia Maranhense, por apresentarem problemas fundiários de toda ordem, não se conhecendo, por exemplo, em muitos casos, as cadeias dominiais das terras, sendo grande também a ocorrência de títulos deslocados, sobreposição e registros falsos. Essa situação, segundo Gouvêa *et al.* (2009), deve-se não só à forma como essas terras foram ocupadas, mas também à inexistência de cadastros confiáveis nos cartórios o que, em grande medida, cede espaço para as fraudes.

Diante desse quadro, é muito difícil para os governos locais executarem em escala sua política de desenvolvimento urbano em áreas, uma vez que, sem a propriedade do solo definida, as prefeituras ficam sem mecanismo para realizar investimentos em infraestrutura e equipamentos públicos, considerando que o município perde uma importante fonte de recursos uma vez que as transações imobiliárias que ocorrem à margem do registro (Gouvêa *et al.*, 2009). Além disso, uma vez que os municípios não detêm, de fato, o domínio das áreas públicas, a realização de investimentos em infraestrutura na melhoria dos espaços públicos, implantação de equipamentos públicos comunitários para atendimento das demandas locais de saúde, educação, segurança e outros serviços urbanos se complexificam. Por outro lado, verifica-se que a falta de segurança quanto às moradias de milhares de famílias devido à falta de registro expõe a população a ameaças constantes de desocupações forçadas e invasões, impedindo também o uso econômico desses ativos no acesso a financiamentos.

Isso nos demonstra a importância de programas sociais que possibilitem a permanência dos moradores, reduzindo as desigualdades sociais e a não gentrificação desses espaços. Para tanto, destaca-se o programa de regularização por sua capacidade de garantir o direito fundamental à moradia para a população de baixa renda e promover o desenvolvimento local.

## CONCLUSÕES

Ao analisar os desafios e o desempenho das ações de regularização fundiária do programa Registro para Todos no estado do Maranhão, o presente estudo destacou as características dessa importante política pública e aspectos desafiadores como o grande montante de imóveis irregulares existentes no país, a complexidade em aplicar os instrumentos técnicos e a incapacidade dos municípios em face da execução das múltiplas etapas indispensáveis para a concretização da totalidade do processo de regularização fundiária, resultando em uma baixa interiorização das ações mesmo com a ampliação da parceria entre TJMA, prefeituras, Iterma, Incra e Governo do Estado do Maranhão.

Outro aspecto enfatizado é que, mesmo com as previsões legais, é preciso levar em consideração as singularidades territoriais dos diversos núcleos informais, ou seja, há grande quantitativo de inadequação fundiária, e esse não necessariamente obedece aos padrões urbanísticos. Isso faz que ordenamento jurídico previsto não consiga estabelecer um procedimento igualmente efetivo diante de realidades tão díspares e muito menos garantir a participação expressiva dos beneficiários, que precisam estar de acordo com o processo.

Nesse contexto, percebe-se que, seguindo a abordagem metodológica aplicada, associa-se métodos e técnicas jurídicas, urbanísticas e sociais que possibilitam o alcance de importantes resultados e a redução do atual quadro de agravamento de conflitos urbanos, além de combater as desigualdades sociais, em que se formam duas cidades em um mesmo território: a cidade dos incluídos e privilegiados que possuem seus direitos garantidos e a cidade informal, onde vive a maior parcela da população, composta pelos excluídos e marginalizados.

Entre os resultados do programa, destaca-se a regularização de aproximadamente 22.356 mil, beneficiando aproximadamente 89.424 mil pessoas em 140 municípios, somente no ano de 2023. Considerando os avanços e desafios expostos na pesquisa, ressalta-se que essas ações de forma isolada não solucionam o déficit habitacional, o que requer a implementação de uma política urbana capaz de combater a especulação imobiliária e garantir a permanência e a melhoria das condições de vida da população socialmente vulnerável.

Essas ações trazem consigo uma série de benefícios como a democratização do acesso à moradia, buscando a regularização dos assentamentos informais, impossibilitando ações de despejo, melhorando a qualidade de vida da população que, muitas vezes, se encontra em condições insalubres de habitação. Por fim, ressalta-se que é preciso reconhecer os importantes resultados alcançados pelo TJMA, todavia estes não foram suficientes para alterar o legado de exclusão social que se perpetua.

## REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. Modelos estatales, regimen político e ideas de nación. **La democracia en America Latina. Buenos Aires: Pnud, 2004.**

ARCINIEGAS, G. *et al.* A Geodesign Decision Support Environment for Integrating Management of Resource Flows in Spatial Planning. **Urban Planning**. v. 4, p. 32-51.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 6 out. 2020.

BRASIL. Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, 21 de novembro de 2003.

AZEVEDO, T.; MATIAS, F. L. Dinâmica da alteração do uso e ocupação agrícola na Amazônia Maranhense: uma análise a partir de dados do mapbiomas. **Anais do evento em comemoração aos 20 anos do Programa de Pós-Graduação em Geografia** (IG-UNICAMP). 2022.

BRANDÃO, Rommel Dias Marques Ribas. **Caminhos da política habitacional e do controle pelo TCU: e agora, José?** Texto para discussão. Brasília, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas**. Brasília: TCU, 2021.

BRINKS, Daniel M.; BLASS, Abby. **The DNA of Constitutional Justice in Latin America: politics, governance and judicial design**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho 2017**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 6 fev. 2021.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record. 2001.

DEININGER, Klaus; FEDER, Gershon. Land Registration, Governance, and Development: Evidence and Implications for Policy. **The World Bank Research Observer**, v. 24, n. 2, Oxford: Oxford University Press. 2009.

**DIRETRIZES voluntárias sobre a governança responsável da terra, dos recursos pesqueiros e florestais no contexto da segurança alimentar**. Disponível em: <https://landportal.org/pt/library/resources/diretrizesvolunt%C3%A1rias-sobre-governan%C3%A7a-respons%C3%A1vel-da-terra-dos-recursos#:~:text=As%20Diretrizes%20Volunt%C3%A1rias%20sobre%20a,e%20>. Acesso em: 6 maio 2021.

FREEMAN, Jody. Collaborative Governance in the Administrative State. **UCLA Law Review**, v. 45, n. 1, p. 1-98, October 1997.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte. 2018.

GOMES, D. S. A. *et al.* Regularização Fundiária em Palmas/TO: análise à luz da Agenda 2030. **Seminário Internacional: o direito como liberdade – 30 anos do direito achado na rua**. 2019. p. 1-16.

GOUVÊA, D. D e C. *et al.* A regularização fundiária urbana: na Amazônia Legal. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 73-93, 2009.

HEIDRICH, R. L. J. O reconhecimento do direito à moradia e o programa de regularização fundiária urbana de interesse social no RS. **Revista Estudos de Planejamento**, n. 14, p. 1-12, 2019.

Paulo Henrique de Aragão; DIAS, Luiz Jorge Bezerra da (Orgs.). **Sumário Executivo do Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Maranhão, ZEE**: etapa Bioma Amazônico. São Luís: IMESC, 2019.

LI, N. *et al.* Design and application of an ontology for geodesign. **Revue Internationale de Géomatique**, v. 22, n. 2, p. 145-168, 2012.

LOBEL, Orly. Setting the Agenda for New Governance Research. **Minnesota Law Review**, v. 89, n. 2, p. 498-509, december 2004.

LOBEL, Orly. The renew deal: the fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal thought. **Minnesota Law Review**, 2004. Disponível em: <https://scholarship.law.umn.edu/mlr/66>.

MACEDO, J. Urban land policy and new land tenure paradigms: legitimacy vs. legality in brazilian cities. **Land Use Policy**, v. 25. p. 259-270, 2008.

MALHEIROS, R. T.; DUARTE C. S. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1093-1115, 2019.

MARANHÃO. Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (Secid). **Manual Prático da Reurb/MA**. São Luís, 2019.

MARICATO, E. A terra é um nó na sociedade brasileira... Também nas cidades. **Cultura Vozes**, v. 93, n. 6, p. 7-22, 1999.

MASULLO, Y. A. G. *et al.* Produção e reprodução do espaço determinando desigualdades e contradições no município de São Luís/MA. **Geografia em Questão**, v. 6, p. 32-48, 2013.

MASULLO, Y. A. G. Produção de territórios informais e a regularização fundiária urbana no Maranhão, Brasil. **Revista Espaço & Geografia**, v. 25, n. 1. p. 135-160, 2022.

MEDEIROS, G. V. J. M. *et al.* A regularização fundiária e o ordenamento territorial urbano: avanços e desafios. **Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiás. p. 1-16, 2022.

MOURA, P. B.; OLIVESKI, P. M. A contribuição das universidades comunitárias nos processos de regularização fundiária urbana: a experiência da Unijuí via projeto de extensão. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. Goiânia, v. 5. n. 1. p. 104-126, 2019.

NÓBREGA, M. L. C. **Enfrentando a sucuri verde**: resistência camponesa e o território de uso comum – o caso das comunidades agroextrativistas na Amazônia maranhense. 2015. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wpcontent/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: dez. 2021.

OUTEIRO, G. M. Um estudo histórico-institucional do programa terra legal de regularização fundiária na Amazônia. **Revista Estudos Institucionais**. v. 5, n. 2, p. 559-585, 2019.

RIBEIRO, J. A. Z. M. T.; MOREIRA, T. A. A política fundiária nos planos locais de habitação: entre a demanda terra e o direito de propriedade. **Ambiente Construído**. Porto Alegre, v. 14, n. 4, p. 217-232. 2014.

SILVA, H. M. M. B. **Terra e moradia**. 1997. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

ZAKAYO, E. *et al.* Land regularization and community development nexus in cities of Sub-Saharan Africa: a critical review with urban growth and development perspectives. **International Journal of Scientific Research and Management (IJSRM)**. v. 6, n. 2, p. 1-12, 2018.

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: INSTRUMENTO DE JUSTIÇA SOCIAL E UNIÃO DO BRASIL

Eduardo Calmon de Almeida César<sup>33</sup>

Juvenal Pereira da Silva<sup>34</sup>

## RESUMO

Instrumento de grande valia, a regularização fundiária vem ao encontro dos anseios da sociedade brasileira, em pleno século XXI, corrigir distorções históricas, marginalizadas, as quais privaram muitos brasileiros e brasileiras do exercício do direito constitucional de moradia digna. Os aspectos sociais e econômicos margeiam a necessidade do enfrentamento da questão fundiária, dando o primeiro passo ao encontro do fôlio real tanto esperado por aquele ocupante de imóvel urbano ou rural. É por meio da legalização do seu imóvel que a função social da propriedade tem o seu mais amplo espectro, ou seja, a distribuição de justiça social erradicando as desigualdades históricas entre as classes mais e menos favorecidas na sociedade brasileira. São essas as linhas pelas quais o presente artigo se desenvolve buscando soluções que vão ao encontro do interesse de todos.

Palavras-chave: Regularização fundiária; justiça social; moradia.

## INTRODUÇÃO

A questão da regularização fundiária no Brasil é fruto de um processo histórico desordenado da forma com o Brasil colônia foi repartido e povoado associado, ainda, aos ciclos econômicos de instabilidade pelo qual o país passou ao longo de sua história.

Nesse contexto, o processo de urbanização brasileiro efetivamente voltou sua preocupação em relação ao direito à moradia de seus habitantes, no início do século XVIII, em que se desenvolve,

---

<sup>33</sup> Mestre e doutor em direito do estado pela Universidade do Estado de São Paulo. Juiz auxiliar da Corregedoria-Geral da Justiça.

<sup>34</sup> Especialista em direito processual penal. Desembargador e corregedor-geral da Justiça do estado de Mato Grosso.

amadurecendo no século XIX e, somente no século XX, começa a temática a participar do centro de discussão das políticas públicas urbanas.

A propósito, a exploração dos recursos naturais, desde a madeira até os minérios, foi sendo desenvolvida no continente nacional, em cada uma das capitanias hereditárias, no século XVI, por meio de diversas expedições colonizadoras e extratoras dos recursos da colônia, e foram surgindo os respectivos povoados por meio da miscigenação dos povos originários com os portugueses, holandeses e africanos trazidos à força pelo reino de Portugal para trabalharem na agricultura e extração dos minérios na colônia.

Nessa expansão populacional, pela colonização forçada pelo reino português, alguns centros urbanos se destacaram na produção de riqueza ensejando o crescimento populacional maior e desordenado em relação a outros locais.

A rigor surgem, com esse tipo de colonização, centros urbanos de destacável ascensão como cidades de porte considerável ante o recente desenvolvimento econômico da colônia e sua importância no cenário mundial do comércio.

Nesse sentido, inclusive, destaca Maricato (2015, p. 8) que, “[...] em 1780, Salvador tinha 32.209 habitantes no centro (distribuídos em dez freguesias) e 20.076 moradores no subúrbio (distribuídos em onze freguesias). Tratava-se, portanto, de uma cidade de porte razoável, com mais de 50 mil habitantes”.

Essa forma de desenvolvimento nacional ocorria nos terrenos litorais devido à forte influência do comércio pela via marítima, motivo pelo qual até o início do ciclo do café havia cidades mais povoadas no litoral do que no interior do país. Isso se verificou nos dois primeiros séculos do Brasil colônia.

Com a descoberta do ouro no interior do país e o decréscimo das exportações de açúcar, o eixo de colonização e exploração migra do litoral para o centro do Brasil, conduzindo diversos bandeirantes à descoberta do eldorado brasileiro. Tal fato contribuiu para a mudança da sede para a cidade do Rio de Janeiro em 1763.

Esse movimento promoveu a interiorização do país com a criação de vilarejos, vilas e pequenas cidades, em torno das riquezas minerais, oportunidade em que o Brasil começa, de fato, a ser povoado em decorrência da produção comercial.

Com o surgimento, então, das primeiras vilas e cidades, a utilização das leis portuguesas da época foi parâmetro normativo balizador para o desenho da política urbana e fundiária do Brasil



que, ao início, se valia das ordenações Filipinas entre 1540 e 1640 e a política urbana instituída por marquês de Pombal entre 1750 e 1777.

Entretanto, esse instrumento do direito não foi suficiente para superar a forma desordenada de ocupação do solo e distribuição de terras entre colonos e posseiros que surgia diariamente no ritmo da exploração dos recursos naturais.

Desde essa época, portanto, inicia-se o problema do déficit habitacional<sup>35</sup> e a disputa por terras em busca de melhores condições para o exercício da vida em sociedade, das disputas pelas áreas mais protegidas aos melhores locais de moradia como condição de vida.

No período da independência, em 1822, o Brasil possuía 12 centros urbanos classificados como cidades devido à forma como a sua rede urbana era construída. Entre as cidades, destacavam-se Olinda e São Paulo. Ao final do período, havia oito cidades e mais de 60 vilas.

Antes da queda da monarquia do império brasileiro, em 1850, no setor agrícola, há o uso indiscriminado da mão de obra escrava, oriunda de dois grandes grupos étnicos – os sudaneses, originários da Nigéria, Daomé e Costa do Marfim, e os bantos, capturados no Congo, Angola e Moçambique e desembarcados, em sua maioria, em Pernambuco, Minas Gerais e no Rio de Janeiro. As bases do sistema econômico brasileiro dão conta de que o direito de habitação era assegurado, única e exclusivamente, para os proprietários de terra que se responsabilizavam apenas pelo fornecimento de moradia, diga-se nada digna, e alimentação a essa mão de obra, ora escravizada.

Como expôs Souza (2013, p. 37), a preocupação com o respeito ao direito de propriedade, do ponto de vista governamental, voltava-se unicamente para os seus senhores, pois os escravos viviam às expensas deles.

Com a libertação do trabalho escravo, por meio da publicação da Lei Áurea de 1888, abolindo-se a escravatura brasileira e tornando as pessoas efetivamente livres, houve uma forte migração à procura de trabalho remunerado que fornecesse condições dignas para sobrevivência da família.

Esse fenômeno promoveu uma onda de migração do campo para as cidades, já que o mundo passava novamente por uma grande transformação decorrente da segunda revolução industrial que se iniciara em 1850 permanecendo até os meados de 1945.

---

<sup>35</sup> Há parcela considerável da doutrina que sustenta que, nessa época, não se fala da existência do surgimento do problema habitacional brasileiro haja vista que as relações de trabalho eram focadas na inexistência do homem livre. Nesse sentido, Flávio Villaça (1986).

A exigência desse novel período de desenvolvimento econômico em que houve a expansão do comércio com o encurtamento das distâncias pelos navios e trens a vapor, e, posteriormente, a invenção do automóvel e do avião fomentou as indústrias, em especial na Europa e nos Estados Unidos, primeiramente por demanda de matérias-primas e mercadorias, mas, posteriormente, pelo transporte de passageiros.

Foram quase dois milhões de pessoas libertas da escravidão que migraram para o interior e para as cidades à procura de novas oportunidades de trabalho, demandando, assim, uma política fundiária e habitacional que o novo Estado não tinha condições de atender da forma como o novo sistema migratório exigia.

Houve, assim, uma enorme proliferação de cortiços, no Rio de Janeiro, capital do Império do Brasil, entre os anos 1850 e 1860, em razão da majoração dos preços dos aluguéis e do déficit sistemático de habitações.

Além das pensões (espaços compartilhados entre pessoas), os cortiços fluminenses representavam quase que a única opção de habitação para a classe mais pobre da sociedade brasileira, incluindo, os negros libertos da escravidão.

A rigor, nas moradias coletivas viviam, com a debandada forte da imigração, os europeus, os alforriados e os ex-escravos à procura de novas oportunidades de trabalho movido pela forte e crescente demanda de produtos pela Inglaterra e os demais países.

Essa forma de moradia, precária e à margem das políticas públicas habitacionais da época, agravaram o problema social que a capital do país já vivenciava.

O descontentamento com os cortiços acoroçoou os ânimos da aristocracia carioca a ponto de ensejar uma campanha de repressão à construção de novos cortiços e pombais.

Traz Sidney Chalhoub (1996, p. 29), com bastante propriedade, a definição da hereditariedade do ócio dos moradores dos cortiços, como eram vistos à época, como uma espécie de contágio e, portanto, cabia reprimi-los a ponto: “[...] de se engendrar os instrumentos legais para a guerra de extermínio contra os cortiços ou a construção da política de expulsão das classes pobres/classes perigosas das áreas centrais da cidade”.

Classes pobres e classes perigosas eram as terminologias adotadas pela sociedade carioca, no século XIX, para se referir às classes populares.

Por fim, em 1893, como uma tentativa de expulsar as classes populares das áreas centrais da cidade e eliminar, de vez, os cortiços, a estalagem carioca mais emblemática, conhecida pelo nome de Cabeça de Porco, foi demolida, oportunidade em que os moradores retirados do local, ao buscar uma alternativa de nova instalação para suas moradias, com a aprovação do prefeito da época, Barata Ribeiro, subiram o morro e iniciaram a construção de casas com as madeiras do antigo cortiço. E, assim, então, deu-se início a um outro tipo de moradia, também marginalizada, denominada como favelas, as quais são conhecidas na realidade brasileira.

No mesmo sentido, Nicolau Sevcenko (2003, p. 73-74), assim como Sidney Chalhoub, desenha a política habitacional da época de ouro da capital brasileira explicitando o problemático panorama que os habitantes mais pobres enfrentavam no final do século XIX:

O plano geral da cidade, de relevo acidentado e repontado de áreas pantanosas, constituía obstáculo permanente à edificação de prédios e residências, que desde pelo menos 1882 não acompanhavam a demanda sempre crescente dos habitantes. [...] Carência de moradias e alojamentos, falta de condições sanitárias, moléstias (alto índice de mortalidade), carestia, fome, baixos salários, desemprego, miséria: eis os frutos mais acres desse crescimento fabuloso e que cabia à parte maior e mais humilde da população provar.

Esse é o cenário pelo qual o país se encontra inserido de norte a sul, de leste a oeste, problema que compete, agora, em pleno século XXI à busca de solução por meio do instrumento de política pública habitacional compatível e possível pela República brasileira.

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

No início dos anos de 1980, os municípios brasileiros conviviam com o problema da regularização fundiária, por meio do desenvolvimento desordenado urbano informal, sem que houvesse, de fato e de direito, uma política institucional de natureza nacional capaz de engendrar um programa validado de regularização fundiária.

Por vezes, algum município ensaiava desenvolver e assim procedia ao desenvolvimento de um arranjo normativo de urbanização e regularização das áreas urbanas de ocupação informal, consolidadas ou não, de modo a enfrentar a questão que, a cada dia, crescia de forma exponencial, sem, contudo, obter êxito por diversos fatores desde despreparo na forma de sua condução até a falta de recursos financeiros para investir em programas de habitação.

Com a constitucionalização da temática advinda com a Constituição Cidadã, o título VII, trouxe em seus capítulos, em especial, o II e o III, a preocupação com a política urbana e com a política agrícola, fundiária e reforma agrária.

De acordo com Saule Júnior (2004, p. 341), o novo parâmetro constitucional encorajou muitos prefeitos a editarem leis instituindo programas de urbanização e regularização fundiária em seus municípios não apenas para fomentar melhores condições da vida humana, mas, igualmente, para disciplinar questões inerentes à moradia e à proteção ambiental como a implementação de rede de esgoto, tratamento de resíduos sólidos, canalização de córregos, educação ambiental, recuperação de áreas verdes, além de, claro, conferir segurança jurídica à população moradora dos assentamentos.

A Constituição de 1988 contribuiu, ainda, com o desenvolvimento da política urbana, outorgando a possibilidade de cada um dos municípios do sistema federativo editar suas leis com vistas a instituir, no seu plano diretor, uma política eficaz de desenvolvimento social da cidade, a fim de garantir aos seus cidadãos o bem-estar tão esperado.

Já em 2001, veio o Estatuto da Cidade estabelecendo novo marco legal para as diretrizes gerais da política urbana destacando, entre seus capítulos, a necessidade de se enfrentar a questão da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda por meio da simplificação da legislação de parcelamento do solo e normas edilícias com objetivo de minimizar custos habitacionais e expandir a oferta de moradias e unidades habitacionais.

A regularização fundiária, então, passou a ser uma temática de extrema importância para fins de materialização do direito de moradia, consolidando a alteração da Constituição Federal pela Emenda Constitucional n. 26/2000, que consagrou o direito à moradia como um direito social inserido no artigo 6.º da Carta Maior do Brasil.

Nessa ótica, a propósito, José Nalini (2021, p. 167) sustenta que a regularização fundiária passa a ser enxergada como um procedimento multidisciplinar com múltiplas dimensões, com vista à resolução de diversas questões urbanísticas, ambientais, sociais, jurídicas e registrarias dividida em interesses sociais voltadas para a população de baixa renda e específica quando não caracterizado o interesse social. Isso significa dizer que atende a todos, indistintamente, os interesses de cada coletividade de pessoas de acordo com suas especificidades sociais e econômicas.

Iniciou-se, portanto, com a Lei n. 11.977/2009 e com o capítulo XII da Lei n. 6.105/1973, tratando da questão da regularização fundiária sendo, posteriormente, revogadas, em 23 de dezembro de 2016, pela Medida Provisória n. 759 de 22 de dezembro de 2016 que, em 11 de julho de 2017, foi

convertida, com alterações, na Lei n. 13.465/2017 que permanece até a data atual da publicação do presente artigo.

## INSTRUMENTO DE DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A regularização fundiária está normatizada pela Lei Federal n. 13.465/2017, pelo seu Decreto Regulamentar n. 9.310/2018, pelas leis municipais de cada município, além da própria previsão normativa estabelecida na consolidação das normas gerais da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Mato Grosso e, ainda, no Provimento TJMT/CGJ n. 09/2023-DFE de 9 de maio de 2023.

Por regularização fundiária, tem-se a medida adequada, proporcional e razoável para tratar uma irregularidade urbana ou rural, de caráter habitacional (direito à moradia), com ou sem descaso ao meio ambiente, com ou sem infraestrutura causada pela necessidade de a pessoa encontrar um abrigo seguro.

Assim, entende-se como tal a necessidade de se proceder à regularização do parcelamento do solo com a formalização das ocupações de áreas pelo Poder Público, a adequação de infraestrutura básica no local, inclusive com equipamentos públicos necessários para a correta ocupação do território ultimando na prática de atos jurídicos capazes de transformar o núcleo, até então informal, em formal, resultando, ao final, a titulação da propriedade aos seus ocupantes.

Portanto, a regularização fundiária deve-se voltar a conferir aos seus ocupantes a titulação da posse das áreas públicas ou privadas, possibilitando a aquisição do domínio ou outro direito real de moradia compatível pelos efetivos habitantes.

É por meio da implementação do direito de moradia, na sua concepção fundamentalmente material, que há perfeita identidade com os fundamentos e os objetivos da República brasileira insculpidos nos artigos 1.º e 3.º da Constituição Federal.

Nessa linha, a rigor, dignidade da pessoa humana, expressamente positivada, traz a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que faz valer o respeito e a consideração por parte do Estado Público e da comunidade, incidindo um plexo de direitos e obrigações fundamentais.

Dessa forma, o direito à moradia, intrinsecamente associado à dignidade da pessoa humana, constitui um dos fundamentos indispensáveis à manutenção da condição mínima de existir justamente por assegurar as necessidades materiais básicas vitais para a existência digna como pessoa e, portanto, sujeito de direitos e não objeto do Estado.

É nessa linha, inclusive, que, se a pessoa não dispõe de um local adequado, seguro, habitável e digno para se proteger e proteger a sua família contra as intempéries da vida, local este onde possa viver com o mínimo existencial, seguramente não haverá manutenção de sua dignidade e respeito aos seus direitos fundamentais e a própria vida como bem jurídico principal de proteção do texto constitucional.

Não é, sem propósitos, que a Constituição Federal consagrou o direito à moradia como um direito social do cidadão à luz da proteção do Estado, estabelecendo, de forma aberta, parâmetros mínimos necessários à manutenção do bem-estar físico, mental e social.

Nessa linha, portanto, Serrano Júnior (2004, p. 45-46) aduz que o direito à moradia é uma realidade constitucional para a existência de uma vida digna na medida em que proporciona ao cidadão um lar, um abrigo, uma paz, a intimidade das relações familiares, a tranquilidade e o próprio descanso da alma e do corpo.

## FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Não apenas com a mudança ideológica do Código Civil brasileiro de 2001, mas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a função social da propriedade mostrou ser um dos princípios mais importantes da República Brasileira.

Foi com a Constituição Federal de 1988 que a propriedade privada sofreu mitigação em sua livre utilidade. Deixou de ser ilimitada para ser limitada pela função social.

Nos incisos XXII e XXIII, do artigo 5.º, da Constituição de 1988, o direito à propriedade privada foi contemplado, entretanto, limitado ao cumprimento da função social e aos ditames da justiça social. Isso significa afirmar que o uso da propriedade deve não só assegurar o bem-estar do seu proprietário, mas, igualmente, demonstrar a utilidade em prol do bem-estar social. Do mesmo modo que constitui um direito fundamental à propriedade, é, por outro lado, um dever, também, fundamental exercê-lo de acordo com o interesse da coletividade.

Nessa esteira, a regularização fundiária vem concretizar o cumprimento da função social da propriedade na medida em que consiste em um instrumento eficaz para assegurar, àqueles que moram em assentamentos ou núcleos urbanos ou rurais informais, o direito fundamental à moradia digna, de modo a prever, inclusive, a legalização de ocupações já consolidadas em imóveis públicos ou privados prestigiando, de forma cristalina, o princípio da função social da propriedade.

É por essa razão que há uma associação inevitável, ao longo do processo histórico brasileiro, da regularização fundiária e da função social da propriedade.

Cintia Maria Scheid (2017, p. 452) ressalta com olhar detalhista a questão:

Com a Constituição Federal de 1988, o princípio da função social da propriedade, especialmente na política urbana, permitiu que a regularização fundiária urbana assumisse a roupagem de instituto jurídico capaz de viabilizar a política urbana de inclusão social pelo atendimento da função social da propriedade, o que acabou repercutindo de forma extraordinária na legislação infraconstitucional. A regularização fundiária desempenha, assim, papel fundamental no planejamento e no desenvolvimento da política urbana para fins de efetividade da função social da propriedade.

Há, ademais, outra associação ao princípio da função social da propriedade, além da regularização fundiária, que consiste na intrínseca relação que possui com a questão registral.

Isso representa o reconhecimento de sua vertente intimamente associada à função social do registro imobiliário na proporção em que confere ao sistema registral carga intelectual para equilibrar a legalidade estrita e os fins desejados pela regularização fundiária evitando-se, como consequência, apegos excessivos aos aspectos formais em prejuízos da materialização do direito de moradia e dignidade da pessoa humana.

É, a propósito, nesse sentido que a Egrégia Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Mato Grosso editou o Provimento TJMT/CGJ n. 09/2023-DFE de 9 de maio de 2023, instituindo o programa regularizar com foco a promover a regularização fundiária, por meio de procedimento de jurisdição voluntária, para o reconhecimento da propriedade de imóvel urbano ou urbanizado integrante de loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato de licença, localizada em área urbana consolidada, implantada e integrada à cidade, excluídas as áreas de risco ambiental ou de preservação permanente que não se enquadre nos termos do artigo 64, da Lei n. 12.651/2012, em favor de pessoas de renda preponderantemente baixa.

Esse ato normativo editado pela Corregedoria de Mato Grosso trouxe a desjudicialização das questões inerentes à regularização fundiária, pautando-se nos princípios da celeridade, da informalidade e da instrumentalidade.

## ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA TITULAÇÃO DOS OCUPANTES

A Lei n. 13.465, de 13 de julho de 2017, trouxe a facilitação dos trâmites procedimentais junto ao registro imobiliário, na medida em que simplificou as etapas necessárias à consecução do registro final do direito de propriedade.

Aliada à simplicidade procedimental e de documentos, garantiu, igualmente, a tutela dos direitos inerentes ao meio ambiente, urbano e social, e ao direito fundamental da moradia digna como fator de garantia à dignidade da pessoa humana, conferindo, assim, o direito fundamental de propriedade aos seus ocupantes.

Além de prever, em seu corpo normativo, a desjudicialização do procedimento, outorga àquele possuir da expertise, ou seja, ao titular do Registro imobiliário, todo o procedimento administrativo voltado à consecução da registrabilidade do parcelamento e titulação do direito real aos seus ocupantes.

Há, destarte, verdadeira guinada de paradigma, pois a atual legislação estabelece uma série de contemporizações, quanto à formalidade (especialidade objetiva e subjetiva), a fim de que, sem retificação de área, haja nova descrição do espaço territorial objeto do parcelamento irregular do solo com vista à abertura de matrícula e à consolidação do direito de propriedade.

Entre os arranjos institucionais previstos na legislação, o artigo 15 da referida lei permite a utilização de instrumentos, ora de direito público, ora de direito privado, como a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); dos arts. 9 a 14 da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001; e do art. 216-A da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4.º e a arrecadação de bem vago, nos termos do consórcio imobiliário, nos termos do a desapropriação por interesse social, nos termos do direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001; a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001; a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3.º do art. 1.228 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979; a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea “f” do inciso I do art. 17 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993; a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso, a doação e a compra e venda.

Em que pese o extenso rol dos instrumentos jurídicos à disposição dos entes responsáveis pela condução da regularização fundiária no país, de acordo com a repartição federativa, é conve-



niente esclarecer que não se trata de *numerus clausus*, mas, diversamente, *abertus* na proporção em que existem outros instrumentos jurídicos não contemplados que abrigam o objetivo esperado pela legislação.

A propósito, a legislação não exauriu as possibilidades, já que os institutos da usucapião de servidão (10 anos, art. 1.379 Código Civil) e a usucapião familiar (2 anos, art. 1.240-A, Código Civil) não estão previstos como direitos reais passíveis de regularização fundiárias, mas, de fato e de direito, os são, motivo pelo qual isso demonstra a possibilidade da existência de outros institutos com o mesmo objetivo proposto pela legislação em apreço.

Analisando as principais formas de titulação dos ocupantes do núcleo urbano a ser regularizado, destacam-se alguns, como legitimação fundiária. Esse instrumento jurídico consiste na forma mais célere e eficaz para assegurar ao ocupante do imóvel passível de regularização o direito de propriedade plena e originária, seja por meio da modalidade Reurb-S (social), seja por meio da modalidade Reurb-E (específica), pois incidem em imóveis públicos e privados residenciais ou não.

Por meio de um cadastro aprovado pelo Poder Público, reconhece-se, de forma unitária e global, a aquisição originária do direito de propriedade aos beneficiários da regularização fundiária destinada exclusivamente aos núcleos urbanos informais já consolidados (favelas, comunidades, invasões onde não há mais resistência do antigo proprietário e há abertura de vias de trânsito, independentemente do estado de conservação) comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016.

É preciso que haja a real condição da irreversibilidade da ocupação aliada ao tempo da posse dos ocupantes, natureza das edificações, existência de vias de circulação e a presença até de equipamentos públicos, conforme descreve o art. 9, § 2.º, e art. 11, III, da Lei n. 13.465/2017.

O preenchimento do quadro normativo assegurará ao ocupante a aquisição originária da unidade imobiliária com destinação urbana de forma livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, salvo quando disserem respeito ao próprio legitimado.

Tal medida traz a segurança jurídica necessária e decorrente, logicamente, da forma originária de aquisição que promove, automaticamente, o rompimento da cadeia sucessória imobiliária, dando início a uma nova cadeia de sucessão em absoluto respeito ao princípio da continuidade registral.

Simplificando ainda mais o procedimento administrativo, a legislação não exige qualquer assinatura do legitimado, seja de forma individual ou por listagem, já que não se trata de ato bilateral. Portanto, eventual falta de assinatura do beneficiário não constitui motivo suficiente e relevante para o registrador apresentar nota devolutiva e não proceder ao registro imobiliário.

A legitimação de posse e conversão em propriedade é outra forma de regularização fundiária em que o ocupante de terras públicas que as tenha tornado produtivas com seu trabalho e da sua família, passa a ter direito à legitimação de sua posse de área contínua até cem hectares desde que não seja proprietário de imóvel rural e comprove moradia permanente e cultura efetiva pelo prazo mínimo de um ano.

Trata-se de instituto que atende à função social da propriedade, a qual não se destina unicamente a imóveis privados, mas também a imóveis públicos.

Por se tratar de imóvel público, não há aquisição imediata do direito de propriedade pelo ocupante, ainda que demonstre os requisitos validadores, pois esse instrumento somente confere ao ocupante o reconhecimento de exercer legitimamente o direito de posse em área pública.

Ocorre, entretanto, que a precedência deste título nas mãos do ocupante o habilita a converter, automaticamente, em título de propriedade da área pública, desde que atenda aos requisitos do artigo 183, da Constituição Federal e decorra, necessariamente, o lapso temporal de cinco anos. Note-se que não há qualquer necessidade, conforme orienta o artigo 26, da Lei n. 13.465/2017, de prévia provocação ou prática de ato registral, decorrente de uma situação de fato sendo, destarte, a conversão automática.

A lei ainda traz a concessão do direito real de uso como instrumento de regularização fundiária e de planejamento das políticas públicas urbanas na medida em que incidente sobre imóveis públicos ou particulares, com ou sem remuneração, por tempo determinado ou indeterminado, outorga o direito de uso, resolúvel, ao ocupante para fins de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas e a preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistências.

Portanto, trata-se de um direito real autônomo sobre coisa alheia que atribui ao ocupante a possibilidade de usar a coisa, desde que atendidas as finalidades previstas na legislação.

Esse instituto é muito utilizado em programas governamentais envolvendo projetos de habitação popular de interesse social e incidente sobre os imóveis públicos, podendo, inclusive, ser dado em garantia nos contratos de financiamento habitacional, conforme dispõe o artigo 48, da Lei n. 12.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades).

Merece, igualmente, atenção o instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia em que reconhece o direito de uso àqueles que ocupam imóveis públicos urbanos de domínio da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, cuja dimensão seja até 250 metros quadrados, pelo período de uso contínuo de cinco anos, sem oposição, como sua moradia e de sua

família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel rural ou urbano, até a data de 22 de dezembro de 2016.

Essa modalidade sempre será gratuita na proporção em que mostra nitidamente seu caráter social consistente em assegurar, ao ocupante, o exercício do direito de moradia condição mínima para que seja mantida a dignidade da pessoa humana.

Há de se destacar, igualmente, que esse instituto, ainda, pode ser utilizado nas hipóteses de ocupação coletiva destinada única e exclusivamente para a população de baixa renda quando a divisão do número de ocupantes, pelo tamanho total do imóvel, resultar em unidades inferiores a 250 metros quadrados por possuidor, devendo, nesse caso, ser atribuída fração ideal de terreno igual a cada beneficiário, independentemente da dimensão do terreno que ocupe, salvo se houver acordo escrito entre os ocupantes.

Ressalta a redação do dispositivo<sup>36</sup> que abarca os núcleos urbanos informais, em especial, os coletivos em áreas marginalizadas pelo Estado como é o caso das comunidades carentes e favelas:

Art. 2.º Nos imóveis de que trata o art. 1.º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei n. 13.465, de 2017)

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

§ 2.º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3.º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

Por fim, em relação aos instrumentos privados de regularização fundiária, não há como deixar de comentar uma prática bastante peculiar ao povo brasileiro: o contrato de gaveta.

A rigor, a expansão dos núcleos urbanos informais, influenciados pela crise econômica pela qual o país nunca deixou de passar, somada ao contexto histórico brasileiro de despreocupação com o direito urbanístico constitucional e a forma de ocupação e assentamento do seu povo à terra,

<sup>36</sup> **Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2220.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm). Acesso em: 4 fev. 2024.

muitas das pessoas passaram a realizar seus negócios jurídicos por meio de contratos particulares em desacordo com a legislação civil que, para tanto, exigia-se forma pública para o ato<sup>37</sup>.

Isso trouxe e traz até hoje uma série de consequências práticas que indicam o grau de insegurança jurídica decorrente dessas relações negociais por não possuírem força suficiente para ingressar no fôlio real e materializar a transferência do direito real de propriedade.

Esses instrumentos particulares de compra e venda (contrato de gaveta) acabam gerando uma cadeia sucessiva de negociações capaz de perder de vista os primeiros proprietários dos imóveis; não há controle de continuidade; em alguns casos, o próprio instrumento de contrato, pelo decurso do tempo, se deteriora nas mãos dos possuidores, desaparecendo ao longo da vida.

Em tentativa exitosa, o legislador previu a possibilidade, por meio da regularização fundiária, da utilização desses instrumentos como forma de ingressar no fôlio real e outorgar ao possuidor do imóvel e titular do contrato particular a segurança registral decorrente do registro imobiliário.

Nesse sentido, constituem título hábil e legítimo para a aquisição da propriedade quando acompanhados de prova de quitação das obrigações do adquirente, devendo ser registrados, nas matrículas das unidades imobiliárias correspondentes, nos exatos termos do artigo 26, § 6.º e 41, da Lei n. 6.766/1979 e artigo 52, parágrafo único, da Lei n. 13.465/2017.

O registrador imobiliário exigirá do titular a comprovação idônea da existência de qualquer instrumento contratual, desde pré-contrato, proposta de compra, reserva de unidade, até cessão de posse, de que houve, verdadeiramente, uma transação negocial entre as partes, de modo que conseguirá extrair a legítima manifestação de vontade de ambos na transferência do direito imobiliário.

Deve-se ater à necessidade de se observarem as especificações objetivas do imóvel e subjetivas das partes envolvidas, o respectivo preço, se for o caso, sem necessidade, todavia, de dilatar qualquer produção probatória como oitiva de testemunhas que assistiram ao negócio celebrado.

Ainda, no caso da existência de uma cadeia precária de sucessão da propriedade, é lícito ao registrador proceder ao registro do último instrumento particular de contrato de gaveta, fazendo, outrossim, referência aos demais contratos intermediários, para fins de observância da continuidade, independentemente de qualquer comprovação de recolhimento do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) ou laudêmio, se aplicável, nas Reurb-S.

---

<sup>37</sup> Art. 108. Não dispendo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a 30 vezes o maior salário mínimo vigente no País. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 4 fev. 2024.

É nítida a vontade do legislador, conforme consta expressamente no artigo 13, § 2.º, da Lei n. 13.465/2017 em mitigar o princípio da continuidade e dar celeridade à resolução dos problemas urbanos, trazendo segurança jurídica e consolidação de todos os direitos no tempo e no espaço.

Tal medida contribui ao desenvolvimento sustentável do país na área econômica e social, pois, trazendo à regularidade o imóvel, o proprietário passa a gozar dos benefícios que o direito de propriedade oferece ao seu titular, podendo fruir de todos os direitos inerentes ao domínio, inclusive, com geração e circulação de riquezas.

Nesse sentido, inclusive, há um precedente do Superior Tribunal de Justiça envolvendo a questão oriunda do estado de Mato Grosso como se vê a seguir:

RECURSO ESPECIAL N. 1675513 – MT (2017/0128482-0) DECISÃO Trata-se de recurso especial interposto por ELONET – HABILITAÇÃO ASSESSORIA E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA. contra acórdão da Primeira Câmara Cível do TJMT assim ementado (e-STJ fl. 199): APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER CONSISTENTE NA TRANSFERÊNCIA DE PROPRIEDADE EM NOME DA COHAB/MT EM FAVOR DE MUTUÁRIO – PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO ADMINISTRADORA DA CARTEIRA IMOBILIÁRIA DA EXTINTA COHAB/MT E DO ESTADO DE MATO GROSSO – REJEITADA – OUTORGA DE ESCRITURA – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE ADJUDICAÇÃO COMPULSÓRIA DOS IMÓVEIS – CC, ARTS. 1.417 E 1.418 – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO. 1. Se a ELONETH assumiu por meio do Contrato n. 58/2011/SENF/SEFAZ-(EGE/SEFAZ) a administração e gerência dos créditos da extinta COHAB, por consequência, tem total responsabilidade pelas obrigações decorrentes da COHAB com os ex-mutuários. 2. O promitente comprador, titular de direito real, pode exigir do promitente vendedor, ou de terceiros, a quem os direitos deste forem cedidos, a outorga da escritura definitiva de compra e venda, se estiver comprovado o negócio jurídico por meio de instrumento público ou particular, a não pactuação de arrependimento, a recusa do vendedor na outorga da escritura e o adimplemento do requerente. Os embargos de declaração opostos foram acolhidos para suprir omissão, mantendo-se, contudo, a conclusão do acórdão embargado. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA Relator STJ – RECURSO ESPECIAL: REsp 1675513 MT 2017/0128482-0.

No mesmo sentido, o tribunal paulista vem entendendo:

ADJUDICAÇÃO COMPULSÓRIA – AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER CUMULADA COM PEDIDO DE INDENIZAÇÃO DE DANOS MORAIS – SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA – IRRESIGNAÇÃO DA AUTORA – CABIMENTO – “CONTRATO DE GAVETA” – INCONTROVÉRSIA DO FATO DE QUE A OBRIGAÇÃO DE PAGAR O PREÇO FOI INTEGRALMENTE SATISFEITA – IRREGULARIDADE DO IMÓVEL PERANTE O REGISTRO DE IMÓVEIS – IRRELEVÂNCIA – OBRIGAÇÃO DE A RÉ PROMOVER A REGULARIZAÇÃO PERANTE O OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS DE GUARUJÁ-SP – PRECEDENTES – DANOS MORAIS – INADIMPLEMENTO SEM REFLEXOS EM DIREITOS DE PERSONALIDADE DA APELANTE – SENTENÇA REFORMADA – RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO (TJSP – AC: 10088669220208260223 SP 1008866-92.2020.8.26.0223, Relator: Theodureto Camargo, Data de Julgamento: 31/8/2022, 8.ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 2/9/2022).

Convém ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral, fixou a tese do tema n. 1.124 – ARE 1.294.969, DJ, 19/02/2021 no sentido de que, nas hipóteses de registro dos contratos de compromisso de compra e venda, em razão da falta da quitação das parcelas, não poderá haver incidência do ITBI, já que a cobrança de tal imposto somente ocorre com a efetiva transferência da propriedade que se verifica com o registro do título aquisitivo no Registro de Imóveis.

## IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL NO PAÍS

A regularização dos espaços urbanos informais consolidados por pessoas que nunca tiveram a oportunidade de ingressar no sistema registral traz inúmeros benefícios à sociedade brasileira.

É de se destacar a melhora significativa da qualidade de vida dos moradores dos assentamentos, a sustentabilidade econômico-social e ambiental e o próprio mercado imobiliário com a ampliação de geração e circulação de riquezas.

Com o projeto de regularização fundiária, verifica-se forte tendência de aportes de investimentos no local objeto da regularização trazendo, conseqüentemente, uma melhoria da qualidade de vida dos beneficiados.

Com efeito, essa melhoria advém dos efeitos oblíquos decorrentes da segurança jurídica proporcionada pelo sistema de registros públicos a partir do momento em que a unidade ingressa no fôlio real.

A tranquilidade, a paz social e o fator de, agora, ser um bem dentro do comércio formal, assegura ao titular do imóvel um sentimento de segurança na medida em que não está mais sujeito a ações de despejo ou reintegrações de posse decorrente daquela ocupação indevida.

É o sentimento de pertencimento que permeia, também, o beneficiário, podendo usufruir do que o sistema legal permite, sendo a mola de estímulos para investir em melhorias físicas de suas casas e localidades.

Esses investimentos, em razão da formalidade do imóvel no sistema registral, objeto de garantia aos contratos de empréstimos, retorna a própria sociedade em que vive pela circulação do capital ampliando os negócios, gerando novos empregos e fazendo com que a economia se aqueça.

Com a regularização, há a inclusão da localidade no plano estratégico de política pública urbanística, fato este que vem ao encontro do desenvolvimento com a implantação de sistemas viários,

modificação da infraestrutura e equipamentos urbanos o que promove, ainda mais, a valorização do imóvel regularizado.

No tocante à sustentabilidade, a regularização necessariamente deve observar os impedimentos legais descritos no artigo 3.º, parágrafo único, da Lei n. 6.766/1976, que não permite qualquer espécie de parcelamento do solo em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas, em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados, em terrenos com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes, em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação e em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Portanto, as ações promovidas no direcionamento político devem buscar meios de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Do ponto de vista econômico-social, contribui para o aumento da arrecadação tributária na medida em que, com a formalidade, haverá cobrança dos impostos municipais como IPTU, o qual se reverte em benefício de toda coletividade por meio da realização de serviços e obras públicas que afetam todos de um modo geral. Ademais, as famílias localizadas nas áreas passíveis de regularização são mais suscetíveis, vulneráveis e mais sensíveis às dificuldades econômicas, razão pela qual a medida acaba por trazer mais oportunidades aos seus destinatários.

Nesse contexto, inclusive, ganha o município por meio do aumento da arrecadação dos tributos, porque o possibilita usufruir de taxas e impostos.

Dessa forma, a regularização fundiária, em especial a de interesse social, mostra-se fundamental como instrumento adequado para o combate à pobreza, na medida em que amplia o direito à cidade, o direito à moradia, colabora para o estabelecimento de padrões de habitabilidade, reduz as desigualdades sociais, favorece os cartórios de imóveis e o setor de tributação e, ainda, por final, atualiza a base de dados do município, justificando a necessidade do incremento de sua implementação<sup>38</sup>.

Assim, de acordo com Oliveira (2021, p. 60-61), isso ocorre porque ela movimentada ativamente as localidades em razão dos investimentos na melhoria de imóveis, acesso a financiamento em larga escala repercutindo direta ou indiretamente nas transações comerciais resulta do novo cenário de desenvolvimento econômico e social.

---

<sup>38</sup> FREITAS, SOUZA JUNIOR, 2024.



## DO DÉFICIT HABITACIONAL E A JUSTIÇA SOCIAL

Déficit se traduz na falta, na deficiência, na ineficiência de se aplicar algo que se pretendeu propor. Somente se reconhece déficit de algo quando se busca, em sua norma matriz, a sua implementação, por completo, e, diante de algum fato externo ou até mesmo interno, como inefetividade, não se consegue alcançar o seu resultado<sup>39</sup>.

O déficit habitacional é uma expressão que tem contribuído significativamente como parâmetro dogmático aos indicadores que auferem a falta de habitações e/ou existência de habitações em condições inadequadas como reflexo amplo das necessidades humanas e habitacionais.

O déficit e a inadequação habitacionais são formas de se compreender como a falta de moradia e/ou a precariedade de uma habitação compromete a dignidade da pessoa humana e o fato de justiça social.

Quando se institui um indicador tanto do aspecto qualitativo, quanto quantitativo do déficit habitacional e da inadequação domiciliar, o objetivo é dimensionar as moradias incapazes de atender o direito de acesso, por parte da população, a um conjunto de serviços habitacionais que sejam, pelo menos, os básicos necessários à vital condição humana.

Esse cálculo é aferido por meio de etapas divididas para a valoração de cada componente e subcomponente.

Partindo dos domicílios particulares, a Fundação João Pinheiro, localizada no bairro da Pampulha, em Belo Horizonte/MG, com muita propriedade, define a ordem dessas etapas da seguinte forma: 1. Dos classificados como permanentes e improvisados, selecionam-se e calculam-se os domicílios improvisados; 2. Dos domicílios particulares e permanentes, são retirados os domicílios rústicos; 3. Retirados os domicílios rústicos, identificam-se, entre os não rústicos, os domicílios tipo cômodo; 4. Os domicílios considerados não cômodos são o ponto de partida para se selecionarem os domicílios com ônus excessivo com aluguel nas áreas urbanas 5. Dos domicílios particulares, também são selecionados aqueles identificados como unidade doméstica convivente deficitária.

---

<sup>39</sup> CÉZAR, 2016.

Por meio dessa análise de indicadores, a Fundação<sup>40</sup> chegou à conclusão de que:

Entre 2016 e 2019, o déficit habitacional no Brasil cresceu de 5.768.482 para 5.964.993 moradias. No período, as regiões Norte e Nordeste tinham o maior déficit em termos relativos; Maranhão e Amazonas atingiram percentuais acima de 15%. Entre os domicílios caracterizados como déficit habitacional no país em 2019, as mulheres representam 59,1%; pardos e pretos, 68,7%; e famílias com renda de até um salário mínimo, 41,1%. Os números são parte da cartilha Déficit Habitacional e Inadequação de Domicílios no Brasil – Principais resultados para o período de 2016 a 2019 com a reponderação amostral e os dados por cor ou raça, desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP) em conjunto com o Ministério das Cidades. O documento apresenta um resumo dos dados para o período 2016-2019, incluindo o recorte por cor/raça, e traz, ainda, conceitos básicos e fluxos dos componentes e subcomponentes para o cálculo do déficit habitacional. No período avaliado, para todo o país, houve incremento no componente habitação precária, que representava 22,4% do déficit total em 2016 e passou para 24,9% em 2019. Nesse componente, os domicílios improvisados (prédios em construção, viadutos, vagões de trem, carroças, tendas, barracas, grutas etc.) passaram de 9,5% do total do déficit em 2016 para 13,4% em 2019. Por sua vez, os domicílios rústicos (sem parede de alvenaria ou madeira aparelhada) que haviam aumentado sua representação no déficit de 13,1% para 13,3% de 2016 para 2017, apresentaram redução em 2018 (12,0%) e 2019 (11,7%). Fazendo um corte regional, em 2019, 42,8% das habitações precárias estavam na região Nordeste do país; 20,9%, na região Norte; 19,0%, no Sudeste; 10,8%, no Sul; e 6,5%, no Centro-Oeste. No componente coabitação, as unidades conviventes (moradias com um mínimo de quatro pessoas, com mais de um núcleo familiar morando em conjunto e mais de duas pessoas por dormitório) foram responsáveis por 22% do total de domicílios considerados déficit habitacional em 2019. Os residentes em cômodos (quando famílias dividem cômodos da mesma habitação) somaram 1,7%. Em 2019, as regiões Sudeste (34,2%) e Nordeste (33,1%) apresentavam as maiores participações nesse componente, seguidas pela região Norte (18,7%), Sul e Centro-Oeste, com 7% cada. O ônus excessivo com aluguel urbano, que corresponde ao número de famílias com renda domiciliar de até três salários mínimos e que gastam mais de 30% de seu ganho com aluguel, mantém-se como o principal componente do déficit habitacional no Brasil. Em 2016, eram 2,863 milhões de domicílios nessa condição; em 2019, esse número subiu para 3,070 milhões. No período avaliado, o Sudeste foi a região que mais contribuiu para seu aumento: passou de 1.394.989 de moradias em 2016 para 1.551.696 em 2019. Os pardos (de 47,8% em 2016 para 50,0% em 2019) e brancos (de 40,3% para 36,1%) são os mais representativos nesse componente.

Nessa ideia de implementação dos direitos sociais, incluído o suprimento do déficit habitacional, o Estatuto da Cidade veio ao encontro desta visão com o propósito de promover a justiça social e a qualidade de vida para os cidadãos por meio de estratégias de elaboração de políticas urbanas inclusivas e sustentáveis.

<sup>40</sup> Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/em-2019-687-do-deficit-habitacional-no-brasil-foi-representado-por-pessoas-pretas-e-pardas-aponta-pesquisa/>. Acesso em: 4 fev. 2024.

A rigor, por justiça social, considera-se a estrutura sistêmica da sociedade como o objeto primário e como forma de cooperação social, em que as pessoas abdicam os interesses pessoais para proteger os interesses coletivos.

O doutrinador mais citado da história do direito americano, John Rawls, com propriedade, descreve acerca das questões de justiça social apresentado em três concepções em contextos diferentes.

Inicialmente, considera como princípios de justiça a ideia de equidade, que atribui às instituições o dever de manter uma estrutura básica da sociedade.

Em seguida, difunde a noção de desenvolvimento de um equilíbrio reflexivo dependente da conduta pessoal de cada indivíduo da sociedade em relação à bondade e à retidão.

Por último, apresenta um contexto de consenso sobreposto em que os padrões de acordos e desacordos dependem da estabilidade e das ordens sociais.

De acordo com tais preceitos dogmáticos de Rawls (1997, p. 57-59), conclui-se que é dever do Estado promover a justiça social e a participação política efetiva, materializando o direito social à moradia como reconhecimento de direito fundamental e social que é de aplicação imediata.

A falta da implementação do direito social de habitação e conseqüentemente a justa distribuição da justiça social, com a redução das desigualdades existentes nas classes sociais brasileira, representa obstáculo ao exercício pleno da cidadania, conquista advinda da Carta Cidadã que não pode ser preterida sob pena de violar a proporcionalidade por meio de se estabelecer uma proteção insuficiente aos direitos fundamentais.

Sendo assim, o Estado deve sair do seu comportamento passivo, como mero observador dos fatos econômicos e sociais, para se tornar protagonista, implementando políticas públicas dirigidas à moradia, por meio de ações programáticas governamentais, para fins de materialização do direito fundamental à habitação.

Por isso que não se mostra suficiente o reconhecimento do mero direito social sem que o Estado, por sua vez, promova ações concretas por meio de atuação positiva para a efetiva implementação e redução das desigualdades que assolam a sociedade brasileira.

É justamente por isso que o Governo brasileiro, em tempos oportunos, com a finalidade de dispor sobre políticas públicas habitacionais, criou o programa que veste como uma luva o problema brasileiro: o programa Minha Casa, Minha Vida.

Instituído pela Medida Provisória n. 459/2009, convertida, posteriormente, na Lei n. 11.977/2009, é gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal.

Até então o programa vem atendendo à sua função social, reduzindo as desigualdades e cumprindo, ainda que lentamente, a erradicação do déficit habitacional no Brasil com a concretização do direito constitucional de moradia digna.

## REALIDADE DE MATO GROSSO

Em Mato Grosso, a situação não é diferente do panorama brasileiro. Mais de 361 mil pessoas vivem sem acesso a uma moradia digna. No estado, o déficit habitacional atinge mais de 140 mil famílias que não têm acesso a uma habitação segura e de qualidade. Esses dados são fornecidos pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania (SETASC-MT) que apontam ainda que os números representam 27% das pessoas inscritas no Cadastro Único.

Recentemente, a Assembleia Legislativa de Mato Grosso promoveu audiência pública para debater o mecanismo de criação e implantação de programas habitacionais em Mato Grosso, pois o déficit habitacional atinge, na sua parte mais significativa, famílias de baixa renda em 23 dos 141 municípios mato-grossenses.

Não obstante, o estado de Mato Grosso, para neutralizar o déficit habitacional, lançou o programa Ser Família Habitação, instituído pela Lei Estadual n. 11.587/2021 e regulamentado pelo Decreto n. 1.398/2022 em que prevê a realização de uma parceria entre a Secretaria de Estado Assistência Social e Cidadania (SETASC) e a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (Sinfra), para construção de casas para famílias que se encontram em situação de extrema pobreza.

De acordo com a Lei n. 11.587/2021, as famílias com renda mensal de até sete salários mínimos serão atendidas pelo programa Ser Família Habitação<sup>41</sup>, por meio da MT Participações e Projetos S.A. (MT-PAR)<sup>42</sup> e por meio da parceria entre o governo do estado de Mato Grosso com os municípios e a Caixa Econômica Federal.

Essas parcerias firmadas entre as entidades, além de despertarem os olhares para a necessidade de se buscar uma resolução, em definitivo, para a concretização do direito social de moradia digna, trazem à importância da cooperação dos entes políticos como forma de compreender a pro-

<sup>41</sup> Disponível em: <https://www.setasc.mt.gov.br/ser-fam%C3%8Dlia-habita%C3%87%C3%83o>. Acesso em: 4 mar. 2024.

<sup>42</sup> Disponível em: <https://ltnk.dev/nVByS>. Acesso em: 4 mar. 2024.

blemática e adotar posturas ativas para a solução de um problema de justiça social que vem desde os primórdios do Brasil colônia.

## CONCLUSÃO

A questão do problema habitacional perpassa caminhos históricos, desde a colonização dos povos originários ao desenvolvimento econômico ao longo das décadas de ouro do país. Nunca houve tamanha preocupação com o respeito ao direito social de moradia e a preservação da dignidade das pessoas principalmente aquelas vulneráveis por estarem às margens de programas sociais.

Essa preocupação, hoje, presente em todo seio de discussão acadêmica e profissional não foge ao Plenário do Conselho Nacional de Justiça, comprometido em auxiliar os Tribunais de Justiça do país na missão de contribuir, por meio de audiências públicas e instrumentos normativos, com a busca constante por soluções viáveis para enfrentamento do problema habitacional e redução das desigualdades sociais.

Esse apoio incondicional que o Conselho Nacional de Justiça vem prestando aos tribunais tem tido resultados significativos no combate ao problema habitacional, seja por meio do fomento das ações de regularização fundiária conduzidas pelas Corregedorias locais, sob orientação do CNJ, junto aos entes políticos do estado e municípios, seja por meio da criação de procedimentos administrativos desburocratizados, de jurisdição voluntária, em que se busca dar celeridade e efetividade às medidas de registros imobiliários.

Esse trabalho incansável está apenas começando e já tem despertado os olhares públicos e sociais, além dos agentes políticos, para a promoção da justiça social e erradicação da informalidade dos ocupantes de áreas passíveis de regularização fundiária.

São eventos como solo seguro, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça, com apoio da sociedade civil e concretizado pelos tribunais estaduais, que fazem a sociedade brasileira ir, ponto a ponto, entendendo a razão da necessidade de promover a regularização do imóvel que ocupa e os benefícios sociais e econômicos provenientes da entrada no fôlio real imobiliário.

Certo de que todos (entes federativos, sociedade civil, notários e registradores, Corregedorias dos Tribunais de Justiça e o Conselho Nacional de Justiça, capitaneado pela Corregedoria Nacional de Justiça) estão unidos na mesma causa para a busca de soluções extrajudiciais para priorizar a regularização fundiária como fator de desenvolvimento humano, digno, econômico e social para o Brasil.

## REFERÊNCIAS

CÉZAR, Eduardo Calmon de Almeida. **Déficit das garantias constitucionais em processo administrativo**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. doi:10.11606/D.2.2017.tde-29032017-173630. Acesso em: 4 fev. 2024.

CÉZAR, Eduardo Calmon de Almeida. **A crise do sistema presidencialista no Brasil**: proposta de um novo sistema de governo. 2021. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. doi:10.11606/T.2.2021.tde-16092022-162936. Acesso em: 4 fev. 2024.

CHALHOUB, S. **Cidade febril**: cortiços e epidemias na Corte imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

FREITAS, Daniela Lima de; SOUZA JUNIOR, Almir Mariano de. **Impactos a curto prazo da regularização fundiária em núcleos urbanos de interesse social da cidade de São Miguel/RN**. Disponível em: [https://editorarealize.com.br/editora/ebooks/conimas/2019/ebook2/PROPOSTA\\_EV133\\_MD1\\_ID746\\_01092019225834.pdf](https://editorarealize.com.br/editora/ebooks/conimas/2019/ebook2/PROPOSTA_EV133_MD1_ID746_01092019225834.pdf). Acesso em: 4 fev. 2024.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

OLIVEIRA, Bruno Helásio Amorim de. **Políticas públicas de regularização fundiária como instrumento de concretização do direito fundamental à moradia**: a implementação de políticas habitacionais no município de Camaçari-BA a partir de 2010. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. 1.ed. São Paulo: Livraria Martin Fontes, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2004.

SCHIED, Cintia Maria. O princípio da função social e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, ano 40, n. 83, 2017.

SERRANO JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2004.

SEVCENKO, Nicolau. **Literatura como missão**: tensões sociais e criação cultural na Primeira República. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.



# DESAFIOS PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DA REGULARI- ZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA AMAZÔNIA LEGAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS RESULTADOS DO PRO- GRAMA REDE AMAZÔNIA

Luly Rodrigues da Cunha Fischer<sup>43</sup>

Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos Santos<sup>44</sup>

José Roberto Pinheiro Maia Bezerra Júnior<sup>45</sup>

## RESUMO

Analisa os desafios da aplicação da Lei n. 13.465/2017 no território urbano da Amazônia Legal em áreas previamente destinadas aos municípios pela União com base na Lei n. 11.952/2009. O estudo empregou o método analítico, apoiado nas técnicas de pesquisa documental, bibliográfica e de estudo de caso. A discussão foi organizada em três partes. Inicialmente discute as características do processo de urbanização e a caracterização fundiária da região, para em seguida compreender as limitações impostas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017 no território. Na segunda parte, apresenta o Programa Rede Amazônia e os resultados alcançados pelo projeto de pesquisa-ação (2019-2023). A última seção apresenta os desafios identificados para a implementação dos projetos de regularização nas áreas-piloto estudadas. Conclui que a possibilidade de aplicação da Lei n. 13.465/2017 em áreas urbanas na Amazônia Legal é parcial e possui especificidades que deverão ser levadas em consideração para a elaboração de políticas públicas sobre a temática para a região tanto na área fundiária como urbanística.

---

<sup>43</sup> Doutora em direito (Universidade Federal do Pará/Universidade de Paris 12, França) e professora adjunta do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA. Vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia. Membro da Clínica Multiverdades.

<sup>44</sup> Arquiteta e urbanista, Doutora pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Universidade Federal do Pará). Professora adjunta da Faculdade de Engenharia Sanitária e Ambiental da UFPA e professora do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia. Coordenadora da Clínica Multiverdades. Coordenou o Programa Rede Amazônia.

<sup>45</sup> Desembargador do TJPA, Corregedor-Geral de Justiça (2023-2025).

Palavras-chave: Propriedade. Segurança na posse. Região Norte. Urbanização extensiva. Ordenamento territorial.

## APRESENTAÇÃO

O presente artigo é fruto de parceria firmada entre a Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Pará e a Universidade Federal do Pará, escopo do Projeto “Regularizar – Pará” que integra o Programa Permanente de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, nos termos do Provimento CNJ n. 144, de 25 de abril de 2023, com o intuito de difundir o conhecimento acadêmico e técnico construído a partir das experiências acumuladas pela Universidade no desenvolvimento de projetos de regularização fundiária na Amazônia Legal.

## INTRODUÇÃO

A área denominada como Amazônia Legal (AL), corresponde, aproximadamente, à metade do território nacional. Do ponto de vista fundiário, a área possui baixo percentual de áreas estimadas como privadas, com grande concentração de áreas públicas federais, apenas em parte destinada. A região também recebe destaque em razão dos conflitos pelo uso da terra, especialmente em áreas rurais, com destinação ambiental e para o reconhecimento de territórios tradicionais. Menor destaque recebe a temática urbano ambiental na região, mas a temática fundiária não se faz menos que complexa nesses espaços na Amazônia Legal. Distanciando-se do senso comum e da histórica visão de que a região é uma “terra sem homens”, a região hoje denominada de AL passou por diferentes processos de organização de suas redes urbanas, que apresenta, ao mesmo tempo, especificidades históricas, geográficas e culturais e problemáticas comuns os médios e grandes centros urbanos das demais regiões do país<sup>46</sup>.

A partir de 1988, quando foi dado maior destaque à questão urbana, por meio da constitucionalização da temática, bem como de sua regulamentação por meio da Lei n. 10.257/2001, o debate sobre a regularização fundiária urbana passou a figurar como uma prioridade no planejamento municipal dos municípios, que se viram incapazes de aplicar instrumentos da promoção das funções sociais da cidade e da propriedade contidos na legislação nacional, especialmente por não serem

---

<sup>46</sup> CORRÊA, 1987.

plenamente aplicáveis à propriedade pública, mesmo que ocupada por particulares. Visando adereçar essa temática, diversas normas foram editadas para facilitar o processo de destinação patrimonial da União para os ocupantes, inclusive com normas nacionais de aplicação específica para a AL, mas sem a devida interpretação integrada com padrões urbanístico ambientais. A Lei n. 11.977/2009, posteriormente substituída pela Lei n. 13.465/2017, foi a norma que na região marcou a necessidade de interligar questões fundiárias e urbanístico ambientais em áreas urbanas.

O presente artigo visa sistematizar o conhecimento acumulado sobre os desafios do processo de regularização fundiária urbana na região da Amazônia Legal a partir da Lei n. 13.465/2017 a partir da experiência de trabalho em rede do Programa Rede Amazônia.

O estudo foi elaborado a partir do método analítico, com apoio de dados primários e secundários. Os dados primários foram obtidos a partir de levantamentos de campo em municípios-piloto na região. Já os dados secundários são provenientes de pesquisa bibliográfica do tipo narrativa, levantamento documental fundiário, registral e legislativo relevante para as áreas estudadas.

O resultado da análise foi organizado em três seções. Na primeira parte, elaborada com base nas fontes secundárias, é feita uma revisão da literatura sobre o processo de urbanização na Amazônia Legal e estimativas sobre irregularidade fundiária e privatização de terras. Complementarmente, é feita uma análise dedutiva sobre as limitações que esses dados indicam para a aplicação da Lei n. 13.465/2017 para a região. Em seguida, é feita uma descrição do Projeto Rede Amazônia, com destaque à justificativa de sua criação, metodologia de execução do programa e resultados alcançados. A terceira parte corresponde à análise dos dados, fazendo um cotejamento das duas primeiras partes da discussão e tem como objetivo mostrar os pontos de avanço no conhecimento da problemática da regularização fundiária urbana na região, com destaque para a elaboração de novos arranjos de políticas públicas que incorporem no plano jurídico questões fundiárias e urbanístico ambientais.

## URBANIZAÇÃO NA AMAZÔNIA LEGAL, IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E APLICAÇÃO DA LEI N. 13/465/2017

A visão da Amazônia no século XXI deve ser de uma “floresta urbanizada”, em que 70% da população vive em núcleos urbanos e os outros 30% estão inseridos no contexto urbano. Esses índices tendem apenas a aumentar, uma vez que as taxas de crescimento populacional e de urbanização na região são superiores à média nacional<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> BECKER, 1995, p. 53-89; BECKER, 2001, p. 135-159.

Produto de diversos rearranjos territoriais, sua estrutura urbana resulta em grande complexidade do padrão de urbanização, que pode ser assim classificado: a) metrópoles contemporâneas, compostas por estruturas urbanas complexas; b) cidades novas e modernas, implantadas para servir a grandes projetos de exploração de recursos, que servem de base de operação e de reprodução social, fazendo desses espaços verdadeiros enclaves urbanos na rede de cidades da Amazônia; c) cidades de colonização, que serviram de apoio a projetos de colonização públicos e particulares, implantados ao longo de rodovias; d) cidades de surgimento espontâneo, caracterizadas por estruturas urbanas novas e precárias associadas às atividades e serviços complementares, formais ou não, relativas aos grandes projetos ou de apoios às novas frentes econômicas; e e) cidades tradicionais, compostas por estruturas urbanas mais antigas, baseadas no transporte fluvial, e menos sujeitas às transformações recentes decorrentes dos impactos sociais, culturais e ambientais promovidos pela introdução de novos modelos de produção<sup>48</sup>.

Para além dessas tipologias, a distinção entre urbano e rural na Amazônia é complexa, uma vez que as cidades apresentam um processo de urbanização extensiva, entendida como aquela que abarca espaços múltiplos, criando malhas regionais e mundiais ligadas às formas capitalistas de produção do espaço e demais processos urbanos (pensamentos, costumes, formas construção); já a estrutura física do que se espera de um processo de urbanização baseado no modelo industrial não chega completamente a todos os lugares<sup>49</sup>.

Essa forma de apropriação do espaço urbano na região em que as linhas do que se convencionou denominar de urbano e rural são borradas ainda que, para o Direito, sejam conceitos muito bem definidos<sup>50</sup>, permite o apagamento do uso do solo pela população original (indígenas, ribeirinhos, caboclos, quilombolas etc.) em áreas urbanas, periurbanas e mesmo rurais, uma vez que o controle do território por tais populações era feito pela posse e efetivo trabalho no território, enquanto o sistema jurídico e as políticas públicas nele baseadas pressupõem o emprego de uma forma de uso do espaço baseado na propriedade privada da terra e nos padrões formais de produção do espaço urbano baseado na metrópole<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> VICENTINI, 2004.

<sup>49</sup> GOMES, 2017, p. 891-918.

<sup>50</sup> A definição do perímetro urbano é uma das mais elementares competências municipais, pois delimita o exercício de seu poder de polícia no que concerne o parcelamento do solo. Para defini-lo, o critério é jurídico, conforme dispõe o art. 3.º do Decreto-Lei n. 311, de 2 de março de 1938. Um assentamento ou aglomeração humana, no Brasil, só adquire a categoria de cidade quando o seu território se transforma em município. Portanto, cidade, no Brasil, é caracterizada por ser a sede do governo municipal, qualquer que seja sua população.

<sup>51</sup> GOMES, 2017, p. 891-918.

Para além das complexidades ligadas à forma de urbanização e produção do modo de vida urbano na região, acrescenta-se a situação fundiária que tem por base a propriedade pública, com a formação de um mercado de terras por meio da expansão da fronteira agrícola que não foi saneado pelas regras de validação dos apossamentos do Código Civil de 1916. Se as cidades ribeirinhas possuem problemas fundiários decorrentes da ocupação de terras públicas consideradas várzeas, terrenos reservados e terrenos de marinha e acrescidos de rios e espelho d'água de rios predominantemente federais, sob gestão da Secretaria de Patrimônio da União; enquanto as cidades de beira de estrada estão situadas em áreas federalizadas em decorrência de políticas de colonização dirigida, atualmente sob gestão do Incra.

Uma constante nos dois modelos, no que concerne ao aspecto fundiário, é a baixa ingerência dos estados federados e dos municípios sobre o território, ficando dependentes de transferências de patrimônio para constituir estoque público e privado de terras em seu território, sem o qual há pouca efetividade de instrumentos de comando e controle do uso e parcelamento o solo urbano e rural na Amazônia Legal<sup>52</sup>. Muitas estratégias de regularização dominial realizadas pelo estado e pelo município acabam por gerar insegurança jurídica para os titulados, uma vez que encampa terras públicas federais, sem a possibilidade de convalidação sem direta ação federal, fragilizando a constituição de um mercado de terras formal na região.

Nesse contexto, a Lei n. 13.465/2017, que é a norma geral de regularização fundiária urbana em vigor no país, possui regras específicas para a regularização fundiária urbana (Reurb) em áreas da União. Assim, para a região da Amazônia Legal, o procedimento especial previsto nos artigos 83 e seguintes é a norma geral. Nesse sentido, o Decreto Regulamentador n. 9.310/2018 (arts. 93, 96 e 109-B) deixa claro que, para que os municípios promovam Reurb em áreas da União sob gestão da Superintendência de Patrimônio da União (SPU), é necessária a prévia formalização da transferência

---

<sup>52</sup> “Os Municípios no Brasil somente adquirem bens quando esses lhes são concedidos pela União ou pelos Estados ou pela aquisição de áreas particulares. Portanto, a doação de áreas públicas é a forma inicial de constituição do Patrimônio público municipal. Ante o exposto, é de se esperar que os Municípios apenas dependam de doações dos demais entes federados para em sua fase inicial, isto é, para a instalação de sua sede, pois a própria expansão da cidade possibilitará a aquisição de novas áreas patrimoniais. Mas, essa presunção não se confirma em grande parte da Amazônia, no qual o Pará está inserido. Podemos apontar algumas razões para a ocorrência dessa particularidade. A primeira é o problema da grilagem que inviabiliza a formação de um mercado formal de terras, limitando a atuação dos municípios não apenas na constituição de um patrimônio próprio, mas também no exercício de sua competência urbanística, como por exemplo, para o controle da função social da propriedade urbana e cobrança de tributos. Como o Município não pode desapropriar bens do Estado e da União, o crescimento urbano sobre terras públicas os torna dependentes de novas doações de terras públicas, o que compromete seu papel de regulador do uso do solo urbano. Mesmo quando o município consegue identificar que a área objeto de sua pretensão se trata de um bem público, há incerteza quanto à dominialidade do bem, ou se trata de bem público que não pode ser doado, mas apenas cedido, ficando o município definitivamente dependente do Estado ou da União. Há ainda situações em que mesmo que uma área seja de domínio público, o ente municipal não possui direito de preferência à destinação da área para a constituição de seu patrimônio, como no caso de conflito com demandas de reconhecimento de territórios indígenas e quilombolas, ou a criação de unidades de conservação” (FISCHER, 2014, p. 31-32).

da área ou a celebração de acordo de cooperação técnica ou de instrumento congêneres, inclusive na modalidade de Reurb-E.

O Incra também ficou autorizado, apenas por meio de doação, a destinar áreas de sua propriedade para a mesma finalidade, por força do art. 3.º da Lei n. 13.465/2017, que alterou o art. 22 da Lei n. 13.001/2015, destinando os remanescentes de projetos de assentamento, aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e às entidades da administração pública indireta, independentemente de licitação, para a utilização de seus serviços ou para as atividades ou obras reconhecidas como de interesse público ou social, observado, no que couber, o disposto na Lei n. 9.636, de 15 de maio de 1998. Caso esses imóveis estejam localizados na faixa de fronteira, a doação de áreas deverá ser precedida do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (CDN), na forma da Lei n. 6.634/1979.

Acrescenta-se que há bens federais que são expressamente retirados do escopo de aplicação da política, como é o caso da previsão contida no art. 3.º, §§ 8.º, 9.º, 10, 11, 12 do Decreto Federal n. 9.310/2018. Não é admitida a Regularização Fundiária Urbana em núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, definidos como os locais e as adjacências onde o presidente da República e o vice-presidente da República trabalham ou residem oficialmente durante o mandato presidencial, e das infraestruturas críticas, cujas instalações, serviços e bens, se forem interrompidos ou destruídos, provocarão sérios impactos à sociedade e ao Estado.

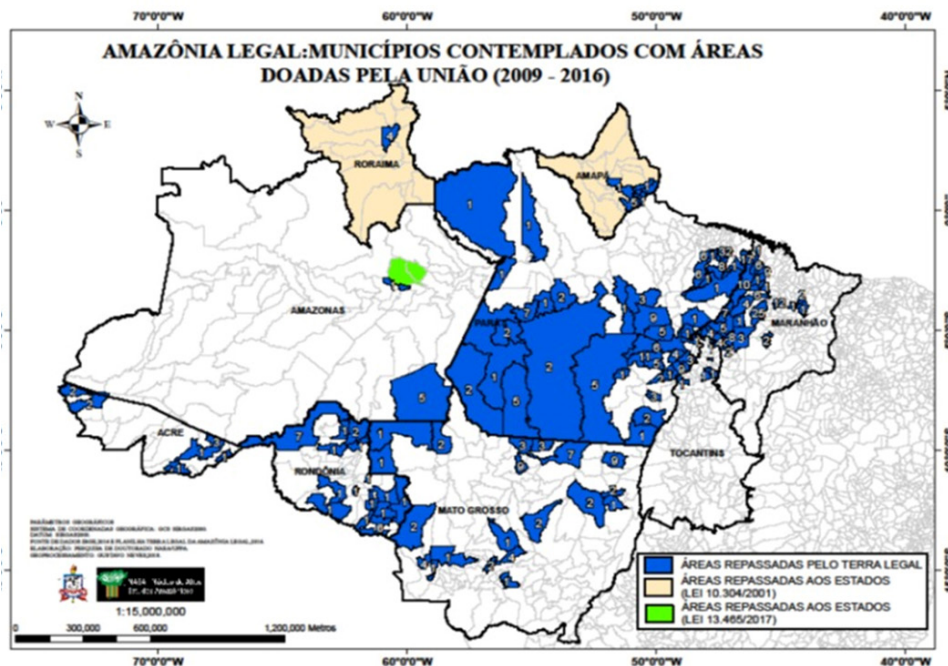
Para além da questão dominial, a Lei n. 13.465/2017 possui marcos temporais para a aplicação de instrumentos que dialoguem com a dinâmica ocupacional da região. Considerando que diversos projetos de urbanização de enclave na região foram iniciados nas décadas de 80 e 90 do século passado, processos de registro simplificado de parcelamento do uso do solo não podem ser empregados nos municípios para a regularização de suas sedes e vilas, uma vez que são atrelados ao marco temporal da lei de parcelamento do uso do solo urbano, como é o caso dos arts. 9.º, § 2.º, e 69.

Portanto, para operacionalizar o processamento da regularização fundiária urbana, municípios de qualquer escala, historicamente privados do gerenciamento direto do estoque fundiário que necessitam regularizar por vezes sua sede municipal de forma integral, necessitam de assessoramento jurídico que tenha conhecimento não apenas das disposições gerais da Lei n. 13.465/2017, mas das normas específicas, definições e procedimentos distintos previstos na legislação patrimonial da União, bem como celebrem previamente acordo de cooperação técnica ou solicitem doação, a ser deferida conforme a conveniência e oportunidade da União, para poder operacionalizar uma política municipal de Reurb em seus territórios.

Considerando que, até 2017, havia o entendimento disseminado na região de que os municípios não se sujeitavam à Lei n. 11.977/2009 por força da existência de norma específica de regularização

fundiária urbana na Lei n. 11.952/2009 para a Amazônia Legal<sup>53</sup>, apesar da massiva destinação de terras a municípios em toda a região pelo programa Terra Legal (atualmente sob a responsabilidade do Incra), a operacionalização da destinação dos lotes urbanizados pelos entes locais não ocorreu de forma desembaraçada na região<sup>54</sup>. A figura a seguir demonstra o impacto do processo de destinação de áreas urbanas (sedes municipais e vilas) pela União com base na Lei n. 11.952/2009 e autorizações legislativas para a estadualização de antigos territórios federais no período (2009-2016) na Amazônia Legal<sup>55</sup>.

Figura 1 – Municípios contemplados com áreas doadas pela União (2009-2016)



Fonte: NAEA/UFPA, 2019.

<sup>53</sup> Mesmo com a edição da Lei n. 11.977/2009 posterior à Lei n. 11.952/2009 não foram identificadas instituições que realizassem a aprovação prévia de projetos de regularização urbana ao processo de titulação dos ocupantes no período de 2009-2018 na região norte. Houve iniciativas na cidade de Belém-PA por meio do programa municipal Chão Legal, mas que não foram concluídas com o atendimento de todas as disposições legais federais. Para estimular a aplicação da Lei n. 11.977/2009 na região a UFPA desenvolveu em parceria com o Ministério das Cidades o projeto denominado Moradia Cidadã, que buscou a aproximação das duas normas em seis municípios-piloto no Estado do Pará (2012-2018).

<sup>54</sup> As hipóteses levantadas em pesquisa exploratória para a elaboração do Programa Rede Amazônia foram: a) baixa capacidade técnica e operacional municipal instalada; e o desconhecimento sobre alterações nos marcos legais vigentes na época (Lei n. 11.977/2009). Esse contexto dificultou a continuidade das ações idealizadas pelo governo federal no âmbito municipal, com efeito inexpressivo no ordenamento territorial e melhoria da qualidade de vida dos ocupantes, com relatos de casos de regularização somente por demanda de moradores que detinham condições de arcar com os custos do processo.

<sup>55</sup> De acordo com levantamento documental durante a vigência do programa Terra Legal houve o repasse de áreas para 138 municípios na Amazônia Legal, contemplando 412 núcleos urbanos informais (12.000 hectares), com a estimativa de titulação de 250.000 domicílios.



## PROGRAMA REDE AMAZÔNIA: HISTÓRICO, MÉTODO E RESULTADOS

A experiência acumulada de pesquisadores de diversas áreas do conhecimento com a temática da regularização fundiária urbana na Universidade Federal do Pará (UFPA), envolvendo atividades de gestão, ensino, pesquisa e extensão, especialmente depois da consolidação dos resultados do Projeto Moradia Cidadã (2012-2018) tornaram a universidade um polo de formação e apoio técnico para diversos municípios do estado do Pará.

O Projeto Moradia Cidadã<sup>56</sup> foi uma parceria firmada entre a UFPA e o Ministério das Cidades para a atuação em seis municípios localizados no nordeste paraense, com possibilidade de repercussão metodológica para os demais estados da Amazônia Legal, como experimento na construção e validação da metodologia aplicada a regularização fundiária na Amazônia. Esse escopo inicial de trabalho, possibilitou o delineamento e validação metodológica, resultando na elaboração e na aprovação de projetos de parcelamento do solo de 19 glebas ocupadas, com registro imediato de Certidões de Regularização Fundiária de dez bairros incidentes nestas áreas trabalhadas, ficando as demais peças técnicas de regularização a serem processadas, pelos municípios, para fins de registro junto aos cartórios, com projeção de titulação e registro total de 15.000 imóveis ao final das ações.

Do ponto de vista de desenvolvimento da pesquisa sobre os processos de regularização no Pará, com a extrapolação para as demais regiões da AL foram alcançados os seguintes resultados:

- a) identificação da importância da atuação em redes de assistência técnica interinstitucional, pois amplia a vida útil do projeto frente às constantes mudanças institucionais e alterações de equipe técnica;
- b) verificação que a capacidade técnica multi e interdisciplinar da instituição Universidade para coordenar redes de assistência técnica e desenvolver estudos complexos;
- c) possibilidade de articulação da regularização com os temas prevenção de conflitos e melhorias habitacionais e sanitárias;
- d) identificação da necessidade do processamento da regularização em duas escalas de trabalho, a macroescala – que envolve os estudos técnicos multidisciplinares referente ao núcleo urbano informal (gleba), com sua macroestrutura: bairro-quadra-logradouros, e a microescala, que envolve o detalhamento da leitura dos usos e ocupação do solo na sua

<sup>56</sup> Cf. DIAS, OLIVEIRA, BRITO FILHO, 2014.

estrutura quadra-lote-unidade, para fins de confecção de peças técnicas, aprovação e registro gradual das Certidões de Regularização Fundiária; e

- e) possibilidade do mapeamento e saneamento dos casos de conflitos familiares e vizinhança, bem como o encaminhamento dos casos de direito de construir e necessidades habitacionais, titulação e registros dos lotes, compondo um fluxo metodológico de mitigação das (in) conformidades socioambientais, urbanísticas e fundiárias<sup>57</sup>.

Com base no fluxo metodológico desenvolvido, foi renovada a parceria da UFPA com o Ministério das Cidades para dar início ao compartilhamento da proposta de trabalho junto às diferentes instituições que atuam na temática no contexto da Amazônia, assim constituindo o Programa Rede Amazônia (2019-2023)<sup>58</sup>. Com a pretensão de alcançar os nove estados que compõem a região da Amazônia Legal, tendo as instituições de ensino universitário como base de irradiação e alcance dos municípios, o Programa estruturou-se a partir de três eixos, todos sob a coordenação geral da UFPA:

- 1) projeto de mobilização institucional e compartilhamento de práticas de regularização integrada, voltado a formação de nove grupos de trabalho estaduais;
- 2) capacitação para formação de instrutores, multiplicadores e executores de regularização integrada; e
- 3) seleção e desenvolvimento de ações piloto.

Esse último eixo, cujos resultados serviram de base para as conclusões que serão apresentadas na seção a seguir, permitiu o processamento de projetos de regularização fundiária urbana em 12 municípios. Destaca-se que somente um município beneficiário do programa não respondeu satisfatoriamente as ações de capacitação e assessoramento técnico com base na metodologia proposta, tendo suas atividades suspensas pós-fase de levantamento topográfico e estudo urbanístico ambiental preliminar. Deste universo de atuação, os municípios de Sapucaia/PA, Marituba/PA, Senador La Roque/MA e Satubinha/MA então em fase de processamento de Certidão de Regularização Fundiária, em vias de registro e titulação de aproximadamente 4.000 imóveis<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> SANTOS, NASCIMENTO, DUARTE, 2020.

<sup>58</sup> A Rede estrutura-se a partir desta coordenação cooperada, com nove Grupos de Trabalho, sob coordenações estaduais de Universidades dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas Maranhão, Mato Grosso, Tocantins, Rondônia, Roraima e do Pará, mobilizaram parcerias com 32 organizações governamentais e da sociedade civil. A execução financeira do Programa contou com aporte financeiro da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional, por meio de Termo de Execução Descentralizada, n. 3/2019, sob gestão financeira da Fundação de Desenvolvimento e Amparo à Pesquisa (Fadesp).

<sup>59</sup> No caso dos municípios do estado do Pará, o município de Marituba possui uma parceria com a Corregedoria do Tribunal de Justiça do Pará, aderindo ao Projeto Regularizar no ano de 2023, em atendimento ao Provimento CNJ n. 144/2023. A corregedoria, por mesmo

A escolha das áreas piloto se deu por adesão dos municípios, a partir de uma pré-seleção pelos grupos estaduais de áreas com potencial para estudos de especificidades no processo de regularização fundiária urbana. O quadro a seguir apresenta os dados gerais das áreas selecionadas para análise.

**Quadro 1 – Áreas piloto para tipologias específicas de regularização fundiária urbana na Amazônia Legal**

ESTADO	MUNICÍPIO	TIPO DE ÁREA URBANA	ÁREA (ha)	LOTES	ESTUDO DESCONFORMIDADE
Rondônia	Ariquemes	Parte da sede	97,17	1051	Garimpo regularizado em processo de urbanização
	Machadinho	Parte da sede	72,72	1052	Não há
Amapá	Ferreira Gomes	Parte da sede 5 bairros	88,15	1172	Hidrelétrica, risco de alagamento, parcelamento sem registro, titulação prévia pós-doação
Mato Grosso	Nova Ubiratã	Vila parcial	70,23	654	Polo industrial (moveleiro) com ocupação residencial
	Cuiabá	Sede parcial	70,23	1600	Incidência de área de preservação permanente
Roraima	Boa Vista	Parte da sede 4 áreas	70	3566	Parcelamento sem registro, incidência de área de preservação permanente
Amazonas	Irlanduba	Sede parcial	266,46	341	Risco geotécnico, titulação prévia pós-doação
Pará	Sapucaia	Sede 5 bairros	173,96	978	Linhão de energia, risco de alagamento
	Cachoeira do Piriá	Sede parcial	304,79	2224	Garimpo irregular
	Marituba	Sede 1 bairro	78	1865	Área de proteção Ambiental
Maranhão	Satubinha	Sede	112,44	1330	Não há
	Senador La Rocque	Vila total	57,43	818	Faixa de domínio de rodovia
Tocantins	Luzinópolis	Sede 5 bairros	50,73	607	Não há
Acre	Porto Acre	Vila total	138,23	1007	Agrovila, faixa de fronteira, cláusula de inalienabilidade <i>suis generis</i> , classificação de corpo hídrico.

Fonte: elaborado pelas autoras a partir do relatório final do Programa Rede Amazônia, 2023.

do mesmo programa acompanha o andamento do registro da Reurb do município de Sapucaia, ainda não aderiu ao projeto do Poder Judiciário.

A partir dos dados acima sistematizados é possível afirmar que a tipologia dos municípios estudados é predominantemente do eixo rodoviário, com exceção do município de Iranduba/AM, que possui interface com rio federal. Nos municípios de eixo rodoviário, apareceu a demanda de integração do projeto de Reurb com casas de pouso para moradores de áreas rurais que necessitam permanecer em núcleos urbanos e também a acomodação de caminhoneiros. O município de Marituba/PA é representativo por sua localização em área metropolitana.

O município de Porto Acre/AC é representativo para o estudo da aplicação da legislação fundiária em faixa de fronteira. Dois municípios possuem garimpagem em perímetro urbano, sendo um de natureza irregular (Cachoeira do Piriá/PA) e outro regularizado, mas com grande demanda de infraestrutura (Ariquemes/RO). A relação entre atividade mineral e urbanização na região é estudada a partir da mineração industrial, mas não há estudos e parâmetros detalhados para infraestruturas mínimas para garantir o bem-estar dos trabalhadores na área que atuam de forma autônoma ou em regime de cooperativas ligadas ao garimpo.

As demais áreas apresentam potencialidades para o estudo da aplicação de disposições já disciplinadas na Lei n. 13.465/2017: ocupação de áreas de preservação permanente, risco geotécnico, reservatórios artificiais e unidades de conservação (área de proteção ambiental). Foram ainda localizadas situações de ocupação de faixa de servidão de rodovias e linhões de alta-tensão, sendo para a última hipótese obrigatória a realização de estudos para fins de remoção ou modificação da infraestrutura da concessionária. As áreas de rodovias, igualmente identificadas como áreas não edificáveis, ainda que passíveis de regularização foram contabilizadas com áreas de restrição para titulação, que necessitarão de ajustes legislativos e/ou análise do tipo de ocupação com a hipótese de titulação com os programas de regularização de faixa de servidão de rodovias federais.

Quanto à situação do parcelamento e a regularidade registral, ainda que as áreas dos projetos-piloto tivessem indicação de integridade das glebas destinadas pela União, foram identificadas as seguintes situações: áreas íntegras para destinação, áreas tituladas pelo município previamente ao repasse da União e que necessitam de levantamento cartorial, áreas regularizadas pelo município depois da destinação feita pela União, mas sem registro prévio de parcelamento e não exclusão de rodovias estaduais do processo de destinação feito pela União. Destaca-se a situação identificada no município de Porto Acre, em que há contradição nas condições de titulação (impossibilidade de alienação plena aos ocupantes) e as disposições contidas na Lei n. 11.952/2009.

Cumprе esclarecer que, nos projetos-piloto, não foram identificadas áreas de ocupação de várzea, terrenos de marinha e acrescidos terrenos reservados e acrescidos e ocupação de espelhos d'água e ilhas pelo fato desses tipos de bens públicos serem regularizados pelas SPU e não pelo Inbra. A titulação realizada pelo Programa Terra Legal também excluía a sobreposição de áreas soli-

citadas por municípios com terras indígenas, unidades de conservação de proteção integral e outros territórios tradicionais formalmente reconhecidos. Na realização de cadastros e levantamentos de campo não houve indicação da existência de populações tradicionais nas áreas estudadas.

A elaboração de estudos multidisciplinares de regularização fundiária urbana nessas áreas não estava atrelada ao processo de titulação dos ocupantes, ainda que esse possa ser um resultado a ser perseguido pelos municípios participantes. O principal objetivo era aplicar e adaptar a metodologia desenvolvidas para municípios paraenses em outros estados da Amazônia Legal. Com a conclusão do projeto o objetivo geral foi considerado atendido. No entanto, as áreas com atividades de garimpo irregular, limitações para a destinação de domínio pleno dos lotes ocupados e com mudanças de gestão local receberam as peças técnicas, mas deram continuidade aos processos administrativos de aprovação da Reurb.

## DESAFIOS IDENTIFICADOS PARA A REALIZAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA AMAZÔNIA LEGAL

A conclusão do projeto Rede Amazônia, representando um segundo ciclo de pesquisas aplicadas em regularização fundiária urbana coordenado pela UFPA, permitiu a consolidação de uma metodologia de intervenção que compreende a aplicação da Lei n. 13.465/2017 como um instrumento de estruturação de municípios de pequenos e médio porte na Amazônia Legal, pois representa, em alguns casos, o acesso às peças técnicas e estruturação de procedimentos administrativos na macro e microescala do território municipal.

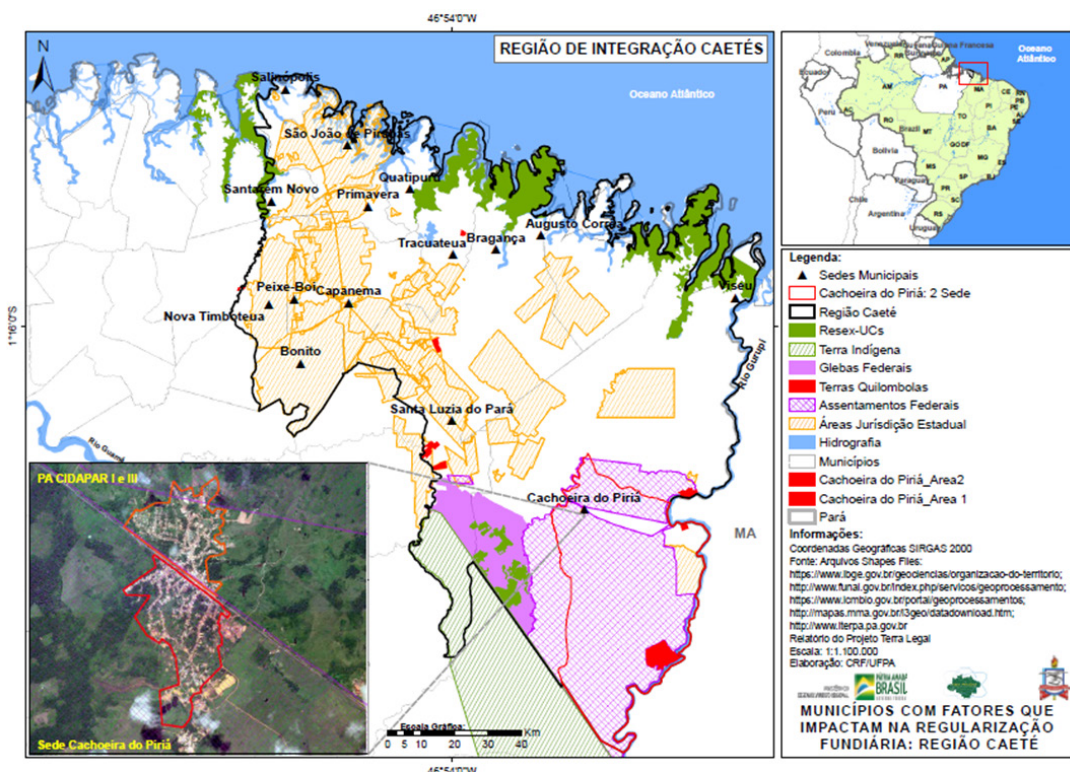
A partir do conceito de urbanização extensiva, a análise de macroescala não se limita ao perímetro da área patrimonial destinada ao município. É feito um diagnóstico de todas as afetações do território municipal, para que a regularização fundiária urbana seja vista de forma integrada com o contexto do ordenamento do território municipal. Essa interpretação se coaduna com o disposto no art. 40, § 2.º, da Lei n. 10.257/2001, que trata dos critérios para a elaboração do plano diretor, ainda que a definição de parcelamento urbano e rural não tenha sido abandonada pelo ordenamento jurídico brasileiro. A figura 2 ilustra o trabalho realizado em um dos municípios estudados.

A elaboração dos estudos técnicos multidisciplinares referente ao núcleo urbano informal (gleba) permite a estruturação da área em bairros, quadras e logradouros, com consequente assistência para a elaboração legislativa das normas que oficializam a estruturação territorial. É apenas em um segundo momento que é feita a análise da microescala da gleba, que permite a leitura dos usos e ocupação do solo na escala da quadra-lote-unidade e que poderá ou não gerar titulação

definitiva para os ocupantes, de acordo com o planejamento de destinação patrimonial local, ainda que se reconheça que a Lei n. 13.465/2017 privilegie a titulação de domínio pleno individual do lote.

Essa abordagem da Lei n. 13.465/2017 para a Amazônia Legal faz sentido em razão das dimensões das destinações patrimoniais que ainda são necessárias para a estruturação dos territórios municipais, ainda em grande parte públicos federais, seja no meio urbano como rural.

Figura 2 – Macro escala do diagnóstico do município de Cachoeira do Piriá/PA para fins de Reurb



Fonte: NAEA/UFGPA, 2021.

Quanto à tipologia de cidades na Amazônia Legal, a ampliação de projetos-piloto para os demais estados permitiu melhor compreensão das especificidades da regularização fundiária urbana em áreas situadas em faixas de fronteira e em estados em que o processo de estadualização e municipalização de terras nas porções do território em que o repasse é possível é ainda um gargalo para a estruturação municipal. Os procedimentos de destinação, já especializados por versarem sobre bens federais, importam em manifestação do CDN tornando os processos mais longos.

O crescimento das atividades de garimpo irregular na região, seja em áreas urbanas, periurbanas e rurais, demonstra a necessidade de se pensar uma visão integrada entre direito minerário



e regularização fundiária urbana e permitam que os trabalhadores do garimpo e os serviços a ele associados possam cumprir as funções sociais da cidade. Considerando que esses parâmetros são regulamentados apenas para grandes empresas, será necessário avançar em pesquisas para desenvolver uma visão integrada entre direito minerário e direito urbanístico ambiental, prevenindo riscos geotécnicos e contaminação. Para as demais tipologias identificadas de núcleos urbanos informais as disposições existentes na Lei n. 13.465/2017, interpretadas com outras disposições urbanístico-ambientais compatíveis se mostraram suficientes para a operacionalização dos projetos de regularização fundiária urbana.

No plano da microescala, foram identificadas atividades de uso coletivo e familiar abaixo da fração mínima de parcelamento, atualmente definidos como agricultura urbana que passaram a ter sua regularização patrimonial realizada diretamente pelo município. Essas parcelas, consideradas pelos direito agrário como minifúndios, estavam fora do escopo da regularização agrária, mas fazem parte do contexto da urbanização extensiva. Para manter essa dinâmica e esse tipo de uso do solo, medidas no plano local na área tributária e urbanística necessitam ser institucionalizadas, para evitar o parcelamento desses imóveis e a expulsão de seus moradores em decorrência de processos de especulação imobiliária. Essa temática também necessitará de aprofundamento na região, devendo ser articulada com programas de extensão agrícola e creditícia de fomento à segurança alimentar<sup>60</sup>.

Ainda que nenhuma área de estudo tenha abordado diretamente a temática, a literatura especializada sobre urbanização na Amazônia demonstra a necessidade do desenvolvimento de estudos multidisciplinares que comportem abordagens fundiário-urbanísticas que reconheçam o processo histórico de ocupação de ilhas, várzeas, espelhos d'água e demais bens públicos da União ligados aos rios (terrenos de marinha, terrenos reservados e seus respectivos acréscidos) não apenas para povos e comunidades tradicionais em meio rural, mas também em meio urbano, de forma permanente e/ou sazonal para que esses ecossistemas e as tecnologias de sua ocupação sejam reconhecidas e valorizadas pelo planejamento urbano, políticas habitacionais e de assistência técnica de interesse social na região, evitando a descaracterização desses ecossistemas para que possam ser incorporados à cidade formal. Nesse sentido, estudos no plano legislativo se fazem necessários, bem como uma política pública de destinação dirigida de sedes e vilas para municípios ribeirinhos se faz necessária por parte do governo federal na região para ampliar a disponibilidade de serviços e equipamentos públicos e comunitários de qualidade para a população<sup>61</sup>.

Vale mencionar um dos grandes desafios impostos no plano fundiário para os municípios da Amazônia Legal, com especial destaque para os classificados como ribeirinhos neste artigo, é a

---

<sup>60</sup> FOLHES, 2021.

<sup>61</sup> CARDOSO, VICENTE, BRITO, 2021, p. 1-15; VICENTE, CARDOSO, 2021, p. 197-218.

complexidade e morosidade da destinação patrimonial prévia dessas áreas para a implementação da política pública de regularização e estruturação municipal. A uniformização de procedimentos e a simplificação de acesso patrimonial entre entes federados deve ser uma meta para o fomento de políticas públicas na região.

Nesse ponto, a Lei n. 13.465/2017 ampliou a competência municipal de ordenamento do uso do solo em áreas privadas e estaduais, especialmente em terras devolutas, mas deu tratamento distinto para os bens da União. Estender aos bens da União a dispensa da necessidade de acordo de cooperação técnica prévia ou ato congênere ou a obrigatoriedade de doação prévia por parte do Incra, bastando simples notificação e em nossa avaliação mais factível com uma realidade de baixo conhecimento e controle patrimonial dos órgãos da União na Amazônia Legal, além de ser um tratamento diferenciado não justificado entre estados e União no que concerne à satisfação do interesse público de ordenamento territorial e cumprimento das funções sociais da cidade.

Por fim, ainda no aspecto de normas de destinação fundiária geral, um desafio evidenciado no processo de regularização da escala lote é a desconsideração de que a ocupação territorial na Amazônia foi dirigida em grande parte pelo governo federal no período das décadas de 80 e 90 do século passado na região, mas os marcos temporais previstos para a aplicação de instrumentos de regularização dos ocupantes previstos na Lei n. 13.465/2017 não levaram em conta esse processo, reduzindo a eficácia dos instrumentos de parcelamento e destinação da legislação federal. Assim, houve ganho na integração do plano urbanístico fundiário com a alteração do art. 30 da Lei n. 11.952/2009 pela Lei n. 13.465/2017, mas nesse ponto as especificidades do processo de urbanização estatal da Amazônia Legal foram negligenciadas pelo legislador.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo teve por objetivo sistematizar o conhecimento acumulado sobre os desafios do processo de regularização fundiária urbana na região da Amazônia Legal a partir da Lei n. 13.465/2017 e da experiência de trabalho em rede do Programa Rede Amazônia.

Inicialmente trouxe uma revisão narrativa dos textos considerados pertinentes para apresentar para o público dentro e fora da Amazônia Legal as características do processo de urbanização da região, que possui especificidades históricas, geográficas e culturais, com reflexos diretos no processo de apropriação do espaço urbano e periurbanos, especialmente pelo fato de boa parte das políticas públicas elaboradas em nível federal e mesmo estadual não reconhecerem e não darem tratamento diferenciado para uma urbanização extensiva presente no território.



Em seguida, o texto apresentou um histórico do desenvolvimento de uma metodologia multidisciplinar para o tratamento das questões fundiário-urbanísticas em meio urbano pela UFPA, bem como sua extrapolação e aperfeiçoamento por meio de projetos de pesquisa, intervenção em diferentes tipologias urbanas que, por mais que sejam diversas, não conseguem ainda exprimir a complexidade do urbano e de suas questões fundiárias nos diferentes ecossistemas que integram a Amazônia Legal. Essa primeira extrapolação para além dos limites do estado do Pará já abriu pautas de pesquisa que envolvem a relação entre cidade e garimpo, bem como de cidade e produção agrícola de subsistência, atualmente denominada de agricultura urbana, que se pretende desenvolver nos próximos ciclos, se os estudos de caso permitirem.

Na última parte do texto, foi elaborada uma síntese dos principais desafios, bem como de algumas especificidades que já se mostram claras e que necessitavam ser sistematizadas para iniciar um debate no plano legislativo e no processo de elaboração de políticas públicas no plano federal, especialmente no processo de democratização do acesso à terra da União na região, especialmente pelo processo de simplificação e uniformização do processamento e aprovação de projetos de regularização fundiária sobre bens públicos na Amazônia Legal.

A partir da exposição, é possível afirmar que os efeitos da Lei n. 13.465/2017 na região são mitigados pela presença de regras especiais de destinação patrimonial da União para fins de regularização fundiária, reduzindo, ou ao menos retardando, a ampliação da autonomia concedida aos Municípios para esse fim.

Como avaliação dos resultados e das propostas apresentadas, é importante salientar que o texto deixou de destacar o tratamento de territórios de povos e comunidade tradicionais em áreas urbanas e periurbanas, não como uma estratégia de apagamento, mas pelo fato de ser um tema sob o qual a equipe ainda não desenvolveu estudos e pesquisas que permitam abordagem de acordo com os tratados e as normas internacionais que sirvam de guidão interpretativo para o tratamento adequado do tema.

## REFERÊNCIAS

BECKER, B. K. Undoing Myths: The Amazonian: an Urbanized Forest. In: CLÜSENER-GODT, M.; SACHS, I. (Org.). **Brazilian perspectives on Sustainable Development of the Amazon Region**. Paris: UNESCO/Parthenon, 1995. p. 53-89.

BECKER. Revisão das Políticas de Ocupação Amazônica: é possível identificar modelos para projetar cenários? **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 12, p. 135-159, 2001.

CARDOSO, A. C. D.; VICENTE, L. R.; Brito, R. Espacialidades da Várzea Amazônica: os Casos de Afuá, Mocajuba e Belém. **P@ranoá**, v. 29, p. 1-15, 2021.

CORRÊA, R. L. A periodização da rede urbana da Amazônia. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 4, n. 3, p. 39-68, 1987.

DIAS, D. M. S.; OLIVEIRA, M. C. C.; BRITO FILHO, J. C. M. **Direito à moradia**: análise do projeto Moradia Cidadã em Concórdia do Pará. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Pará.

FISCHER, L. R. C. **Ordenamento territorial e planejamento municipal**: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do Art. 30, VIII da constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará. Law Université Paris-Nord-Paris XIII, 2014.

FOLHES, Ricardo Theophilo *et al.*. Agricultura e produção do espaço urbano: reflexões para uma agenda de pesquisa. **Novos Cadernos NAEA**, v. 24, n. 2, ago. 2021.

GOMES, T. DO V. *et al.* Santarém (PA): um caso de espaço metropolitano sob múltiplas determinações. **Cadernos Metrópole**, v. 19, n. 40, p. 891-918, set. 2017.

SANTOS, MYRIAN SILVANA DA SILVA CARDOSO ATAÍDE DOS; NASCIMENTO, D. M.; DUARTE, ANDRÉ AUGUSTO AZEVEDO MONTENEGRO. Efeitos da regularização fundiária urbana na Amazônia paraense: modelo de mensuração de conformidade urbana em diferentes contextos de ocupação. **Regularização Fundiária na Amazônia Legal**: êxitos, impasses e desafios para as cidades. 1.ed. Belém: NAEA, 2020.

VICENTE, L. R.; CARDOSO, Ana Cláudia Duarte. Códigos Espaciais Ribeirinhos na Amazônia: estudo de assentamentos em Afuá (PA). In: REZENDE, Marco Antônio Penido de; CASTRO, Maria Luiza Almeida Cunha de Castro. (Org.). **Arquitetura Vernácula & Sustentabilidade no ambiente construído**. 1. ed. Belo Horizonte: Vernaculum, 2021. p. 197-218.

VICENTINI, Y. **Cidade e história na Amazônia**. Curitiba: UFPR, 2004.

# A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS OCUPAÇÕES ADJACENTES DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO DE RONDÔNIA COMO MEDIDA DE EFETIVA GESTÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Marcelo Tramontini<sup>62</sup>

Stefanny F.S. Kotti<sup>63</sup>

Junior S. Mariano<sup>64</sup>

## RESUMO

Este trabalho apresenta as características das Unidades de Conservação do estado de Rondônia, os desafios do órgão estadual encarregado da administração, as restrições na implementação da regularização fundiária e os conflitos com a preservação ambiental. É debatido se a política de regularização fundiária em Rondônia pode contribuir com a proteção ambiental das Unidades de Conservação estaduais mediante a conciliação dos interesses de efetiva gestão e conservação com o direito à moradia nas áreas adjacentes.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Regularização Fundiária. Unidades de Conservação.

## INTRODUÇÃO

A criação das Unidades de Conservação (UCs) é um fator importante na preservação e proteção da diversidade biológica, do ecossistema e na manutenção dos recursos naturais brasileiros, em consonância com os preceitos da Constituição Federal (Brasil, 1988) de garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado e de centralização no desenvolvimento sustentável.

<sup>62</sup> Bacharel em direito pela Universidade Paranaense em 1995. Juiz de direito do TJRO. Pós-graduando em direito notarial e registral pelo Damásio Educacional. Atualmente, atua como juiz auxiliar extrajudicial da Corregedoria-Geral da Justiça de Rondônia.

<sup>63</sup> Bacharela em direito pelo Centro Universitário São Lucas em 2019. Atualmente, atua como coordenadora do Núcleo de Regularização Fundiária Urbana e Rural da Corregedoria Geral da Justiça de Rondônia.

<sup>64</sup> Bacharel em direito pela Fundação Universidade Federal de Rondônia em 2023. Atualmente, atua como técnico judiciário do Núcleo de Regularização Fundiária Urbana e Rural da Corregedoria Geral da Justiça de Rondônia.

O objetivo inicial de conquista do território rondoniense para proteção da soberania do Estado Brasileiro contribuiu para ocupações irregulares e desordenadas, inicialmente sem grandes observâncias à conservação ambiental. Tal fato reflete em descontrole gerencial por parte da Administração Pública no momento em que o Estado passou a planificar a colonização da região com previsão de áreas de proteção ambiental.

Por um lado, tem-se o interesse individual de crescimento econômico, enquanto, do outro, o interesse coletivo na conservação e preservação do meio ambiente. Apesar de inicialmente parecerem antagônicos, a disposição constitucional (Brasil, 1988) determina que tais interesses sejam aliados na definição do uso e exploração do solo em conformidade com a função social da propriedade, o que deve ocorrer a partir da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, da preservação do meio ambiente e do desenvolvimento econômico de forma sustentável.

Um dos fatores preponderantes para a falta de controle e fiscalização eficaz das UCs é a extensão territorial significativa que essas áreas costumam ter. Portanto, o presente artigo analisará como o estado de Rondônia, no controle dos territórios das Unidades de Conservação, pode se valer da regularização fundiária nas adjacências das referidas áreas como medida para a efetiva gestão e a respectiva proteção ambiental.

Para tanto, será considerado como premissa que é dever do estado de Rondônia realizar a regularização fundiária das ocupações limítrofes das UCs, a fim de que os próprios beneficiários passem a exercer a função de “fiscais indiretos” como uma alternativa cooperativa na proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, na medida em que diretamente protegem também suas propriedades.

## PLANEJAMENTO DA GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ESTADUAIS DE RONDÔNIA

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estabelecido pela Lei Federal n. 9.985/2000, define legalmente as UCs dentro do

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção [...]. (Brasil, 2000)

Essencialmente, tais áreas são escolhidas sob o propósito de salvaguardar os recursos ambientais e a biodiversidade natural, abrangendo aspectos como floresta, fauna, recursos hídricos e outras características do ambiente físico como um todo, representando também a principal estratégia de conservação da natureza, em que são garantidos espaços para a pesquisa científica, a educação ambiental, a recreação ao ar livre e o ecoturismo (Salvio *et al.*, 2020). No âmbito da Amazônia Legal, as UCs desempenham papel fundamental também na manutenção da cultura dos povos tradicionais.

Pela mencionada estratégia, a Constituição Federal (Brasil, 1988) atribui competência concorrente à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para a conservação das paisagens naturais notáveis e do meio ambiente, assim também para a preservação das florestas, da fauna e da flora.

Esse escopo relaciona-se, necessariamente, à garantia constitucional preceituada pelo *caput* do art. 225 da Lei Maior, que assegura a todos o “[...] direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988).

As diretrizes imperativas de conservação ambiental e de desenvolvimento sustentável de atribuição concorrente aos entes federados traduziu-se, pelo escopo executivo do SNUC, na elaboração de planos de manejo para cada UC. Os planos de manejo foram definidos como o documento técnico que, considerando os objetivos gerais de cada área, “estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”, em procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas (Brasil, 2000).

O mesmo documento estabelece, no artigo 27, § 1.º, a necessidade de que o referido planejamento abranja “a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, bem como medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas” (Brasil, 2020). Desse modo, é no plano de manejo que a Administração Pública irá, após a necessária investigação, elaboração e implementação, gerir cada unidade e as áreas de seu entorno relevantes para a conservação ambiental, determinando o que pode ser realizado em sua dimensão.

A criação das referidas unidades deve atender ao já mencionado preceito constitucional de garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que aqui se desenvolve, pelo que dispõe o art. 225, § 1.º, inciso III, da Constituição Federal (Brasil, 1988), na definição pelo Poder Público, em cada uma das esferas, de: “[...] espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos,

sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

Desse modo, a divisão das UCs em diferentes categorias de manejo de ecossistemas atende ao mandamento constitucional vigente de proteção especial, ao passo que encontra justificativa teórica na verificação da espécie de proteção eleita, dentro da moldura escolhida que se enquadre melhor com as características fáticas de cada área mensurada (Oliveira, 2010).

É por tal motivo que a designação dos espaços a serem ambientalmente conservados deve ser adequada aos fins de cada unidade, uma vez que a “[...] proteção somente será eficaz se as normas forem efetivamente aplicadas. [...] Desta maneira, a escolha da unidade de conservação não é suficiente, devendo ocorrer o efetivo respeito ao Plano de Manejo” (Havrenne, 2017, p. 186).

Nesse sentido, destaca-se que a Legislação Federal n. 9.985/2000 (Brasil), determina a obrigatoriedade da elaboração de plano de manejo no prazo de cinco anos a partir da criação da UC.

O plano de manejo também deverá atender às necessidades de catalogação da evolução das comunidades tradicionais que habitam a UC, promovendo suas práticas tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica, como apregoa o art. 7.º, “j”, da Convenção sobre Diversidade Biológica de 1994 (Brasil, 1998).

## O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E O SISTEMA ESTADUAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA DE RONDÔNIA

Os territórios de interesse ambiental, delimitados como protegidos (integrantes do SNUC), na competência atribuída constitucionalmente, podem ser classificados, a partir de suas características específicas, em Unidades de Proteção Integral ou em Unidades de Uso Sustentável, conforme apregoa o art 7.º, *caput*, da Lei Federal n. 9.985/2000 (Brasil).

A primeira foi definida sob o conceito de “[...] manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo apenas o uso indireto dos seus atributos naturais [...]” e possui o objetivo básico de “[...] preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais” (Brasil, 2000).

O estado de Rondônia reconhece, no seu âmbito de atuação, até o presente momento, UCs de Proteção Integral sob as seguintes categorias de manejo: Parque Estadual (Parque), Estações Ecológicas (Esec) e Reservas Biológicas (Rebio), elencados na Tabela 1.

A legislação estadual (Rondônia, 2002) define como parque o “[...] espaço terrestre e/ou aquático que contenha exemplos significativos de ecossistemas naturais regionais, inalterado ou pouco alterado pelo homem [...]”, e que, ao mesmo tempo, “[...] ofereça relevantes interesses do ponto de vista científico, histórico, cultural, cênico, educativo, recreativo e turístico”. O objetivo básico definido na Lei n. 1.144/2002 (Rondônia) para estes territórios é a preservação integral de seus ecossistemas dos recursos naturais ali existentes, de modo a viabilizar a “realização de pesquisas científicas, o desenvolvimento de atividades de educação ambiental e a interpretação ambiental, a recreação e o turismo”.

As Esecs também foram definidas sob o objetivo de preservação da natureza, de realização de pesquisas científicas e de propagação educativa, sendo nelas a realização de pesquisas dependentes de “[...] autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade [...]”, ficando também sujeitas às “[...] condições e restrições por este estabelecidas, bem como as previstas em regulamento”, tendo também hipóteses de alteração de ecossistemas muito restritas (Rondônia, 2002).

Já as Rebios foram reguladas (Rondônia, 2002) com o objetivo de verdadeira “[...] preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais a qualquer título [...]”, onde foram resguardadas, como exceções, as “[...] medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias a recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais”.

Em todos os casos, podem ser admitidas visitas públicas nas áreas circundantes e nos territórios das UCs de Proteção Integral, inclusive em áreas restritas, desde que esteja regulado no respectivo plano de manejo, respeite a capacidade de carga da área utilizada e atenda aos objetivos de cada unidade.

Por outro lado, a legislação nacional instauradora do SNUC (Brasil, 2000) define as Unidades de Uso Sustentável a partir do objetivo básico de “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”. Para tal compreensão, a referida lei apresenta o conceito de uso sustentável como a “[...] exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável” (Brasil, 2000).

Nesta divisão, o estado de Rondônia atua em unidades catalogadas no manejo pelas categorias de Reserva Extrativista (Resex), Floresta Estadual de Rendimento Sustentado (Ferse) e Área de Proteção Ambiental (APA), as quais estão especificadas na Tabela 2.

A legislação estadual (Rondônia, 2002) define como Resex a “área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja sustentabilidade baseia-se no extrativismo, na agricultura familiar e na criação de animais domésticos e silvestres de pequeno porte”, sendo a forma de UC onde se objetiva “proteger os meios de vida e a cultura dessas populações e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade”.

Já a Fers, no mesmo âmbito, caracteriza a área destinada a assegurar, “[...] mediante a exploração racional, um suprimento de produtos florestais, a proteção da fauna e da flora local”, sendo UCs em que são garantidas “[...] a sobrevivência de suas espécies em condições naturais” e, ainda, proporcionadas “condições ao desenvolvimento da educação, do lazer e do turismo [...]”. Nelas, são permitidas, portanto, a permanência de populações tradicionais que a habitavam no momento de sua criação, bem como a exploração sustentável de seus recursos (Rondônia, 2002).

Enfim, a APA é, na normativa rondoniense (2002), a área que possui “[...] certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem estar das populações humanas [...]”, sendo consagrada nesta UC objetivos básicos de “[...] proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais”.

Portanto, no território rondoniense, existem 40 Unidades de Conservação estaduais que formam o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza de Rondônia (SEUC/RO), cuja instalação foi disciplinada pela Lei Estadual n. 1.144/2002. A referida normativa determinou que todas as categorias de UCs, com exceção da APA, deverão ter previsão de zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.

Pelo exposto, é relevante notar que a grande maioria das UCs de Rondônia foi criada entre o período de 1989 a 1996, pouco depois da instalação do estado de Rondônia – antigo Território Federal de Rondônia –, que ocorreu somente em 4 de janeiro de 1982, e estão inseridas como parte da estratégia de ordenamento territorial das atividades econômicas, extrativistas e naturais que abrangeram o estado, o que aconteceu, na análise de Marcela Silva (2021), por meio dos projetos governamentais destinados à região.

Portanto, é notável que o estado de Rondônia possui grande desafio na gestão de tantas áreas que, em elevado número e inseridas em território com histórico de dificultosa ocupação e administração, obsta o cumprimento das determinações legais para as UCs.

Determinação importante na gestão dessas áreas é a já delineada elaboração de planos de manejo, o que o SEUC/RO repetiu do Sistema Nacional ao estabelecer prazo de 5 anos a partir da



criação da UC para elaboração, indo além ao exigir também a revisão no prazo máximo de 10 anos (Rondônia, 2002).

Para visualização de dados levantados sobre aspectos da situação de cada UC do SEUC/RO, foram elaboradas as tabelas a seguir que se referem às categorias:

**Tabela 1 – Unidades de Conservação Estaduais de Proteção Integral em Rondônia por área e existência de plano de manejo aprovado (continua)**

<b>PROTEÇÃO INTEGRAL</b>		
<b>PARQUES ESTADUAIS</b>	<b>ÁREA (ha)</b>	<b>EXISTÊNCIA DE PLANO DE MANEJO</b>
Parque Serra dos Reis	36.442,2576	Sim
Parque Corumbiara	424.339,1460	Sim
Parque Guajará-Mirim	207.148,2660	Sim

**Tabela 1 – Unidades de Conservação Estaduais de Proteção Integral em Rondônia por área e existência de plano de manejo aprovado (continuação)**

<b>PROTEÇÃO INTEGRAL</b>		
<b>ESTAÇÕES ECOLÓGICAS</b>	<b>ÁREA (ha)</b>	<b>EXISTÊNCIA DE PLANO DE MANEJO</b>
Esec Samuel	71.060,7232	Sim
Esec Serra dos Três Irmãos	87.412,7161	Não
<b>RESERVAS BIOLÓGICAS</b>	<b>ÁREA (ha)</b>	<b>EXISTÊNCIA DE PLANO DE MANEJO</b>
Rebio Traçadal	22.540,0000	Não
Rebio Rio Ouro Preto	46.438,0000	Não

Fonte: Elaborada pelos autores com base em Rondônia (1989, 1990c, 1990d, 1990e, 1990f, 1990g e 1995d).

Tabela 2 – Unidades de Conservação Estaduais de Uso Sustentável em Rondônia por área e existência de plano de manejo aprovado (continua)

USO SUSTENTÁVEL		
RESERVA EXTRATIVISTA	ÁREA (ha)	EXISTÊNCIA DE PLANO DE MANEJO
Resex Rio Preto Jacundá	95.300,0000	Sim
Resex do Rio Pacaás Novos	342.903,5029	Sim
Resex do Rio Cautário	146.400,0000	Sim
Resex Massaranduba	5.566,2166	Sim
Resex Castanheira	10.200,0000	Sim
Resex Aquariquara	18.100,0000	Sim
Resex Roxinho	882,2142	Sim
Resex do Itaúba	1.758,0759	Sim
Resex Freijó	600,3607	Sim
Resex do Piquiá	1.448,9203	Sim
Resex Maracatiara	9.503,1284	Sim

Tabela 2 – Unidades de Conservação Estaduais de Uso Sustentável em Rondônia por área e existência de plano de manejo aprovado (continuação)

USO SUSTENTÁVEL		
RESERVA EXTRATIVISTA	ÁREA (ha)	EXISTÊNCIA DE PLANO DE MANEJO
Resex Garrote	802,5166	Sim
Resex Pedras Negras	124.408,9756	Não
Resex Curralinho	1.757,6564	Não
Resex Jacy-Paraná	205.000,0000	Não
Resex Angelim	8.923,2090	Não
Resex Ipê	815,4633	Não
Resex Seringueira	537,4691	Não
Resex Jatobá	1.135,1793	Não
Resex do Mogno	2.450,1162	Não
Resex Sucupira	3.188,0291	Não
Resex Maracatiara	9.503,1284	Sim

FLORESTAS ESTADUAIS DE RENDIMENTO SUSTENTADO	ÁREA (ha)	EXISTÊNCIA DE PLANO DE MANEJO
Fers do Rio Machado	175.781,0000	Não
Fers Rio Madeira B	51.856,0710	Não
Fers Rio Vermelho C	4.126,8860	Não
Fers Cedro	2.566,7434	Não
Fers Mutum	11.471,0435	Não
Fers Araras	964,7733	Não
Fers Periquito	1.162,5504	Não
Fers Gavião	440,3945	Não
Fers Tucano	659,5607	Não
Fers do Rio Pardo (Sub Judge)	Parte de uma área de 1.44.417,0000	Não

Tabela 2 – Unidades de Conservação Estaduais de Uso Sustentável em Rondônia por área e existência de plano de manejo aprovado (continuação)

USO SUSTENTÁVEL		
ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	ÁREA (ha)	EXISTÊNCIA DE PLANO DE MANEJO
APA do Rio Madeira	5.554,0884	Não
APA do Rio Pardo (Sub Judge)	Parte de uma área de 1.44.417,0000	Não

Fonte: Elaborada pelos autores com base em Rondônia (1990a, 1990b, 1990g, 1991, 1995a, 1995b, 1995c, 1995e, 1995f, 1995g, 1995h, 1995i, 1995j, 1995k, 1995l, 1995m, 1995n, 1995o, 1995p, 1995r, 1995s, 1995t, 1996a, 1996b, 1996c, 1996d, 1996e, 1996f, 1996g, 1996h, 1996i e 2010).

Nota explicativa: Os territórios da Fers do Rio Pardo e da Apa do Rio Pardo estão contidas numa mesma área aproximada de 144.417,0000 ha, ainda não definidos individualmente.

A partir do levantamento, é possível verificar, para cada unidade do SEUC/RO, a respectiva medida em hectares e a informação sobre a existência ou não de plano de manejo. Aqui, visualiza-se que a imperiosidade da elaboração do plano de manejo no prazo legal não se concretizou entre as unidades de gestão do estado, de modo que 24 das 40 UCs (60%) não dispõem, até a presente data, de plano de manejo aprovado para a adequada definição do funcionamento e catalogação das especificidades.

Ainda, a presente pesquisa observou que tais planos foram elaborados, em sua maioria, entre o período de 2003 a 2016, decorrendo em evidente desatualização fática e, em alguns casos, legal, pelo próprio critério do SEUC/RO.

Pelos dados, também é possível notar a dimensão das UCs, levando em consideração a medida de cada uma delas, conforme definido nos regulamentos de criação, que perfazem uma área total de 2.276.062,2537 ha, aproximadamente correspondente à área do estado de Sergipe<sup>65</sup>.

## DIFICULDADE PARA A EFETIVA GESTÃO

Em Rondônia, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (Sedam) é o órgão responsável pela gestão das UCs (Rondônia, 2000), o que faz por meio da Coordenadoria de Unidade de Conservação (CUC), que representa em termos de área aproximadamente 18% da área superficial do estado, conforme dados estimados pela Secretaria<sup>66</sup>.

O sistema do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), administrado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), de acordo com o art. 50 da Lei Federal n. 9.998/2000, também armazena os principais dados de cada Unidade de Conservação em âmbito federal, estadual e municipal, os quais são fornecidos pelos órgãos responsáveis pela gestão.

A administração e supervisão das UCS enfrentam consideráveis desafios devido à vasta extensão territorial, o que implica obstáculos na catalogação da biodiversidade natural, na identificação dos aspectos sociais e culturais envolvidos, no monitoramento eficaz e precípito contra invasões, desmatamentos, grilagens de terras e extrações ilegais de recursos naturais.

Nas considerações feitas por Silva (2021), o conceito de gestão efetiva abrange três elementos essenciais: o primeiro refere-se a projetos que sejam condizentes com a realidade local e incorporem o sistema de áreas protegidas; depois, o processo de gestão deve estar alinhado ao projeto idealizado; por último, deve-se percorrer o cumprimento dos objetivos planejados para as áreas ambientalmente protegidas.

---

<sup>65</sup> Área do estado do Sergipe disponível no Portal Cidades do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referente ao cálculo territorial do Censo de 2022 em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/se/panorama>. Acesso em 5 mar. 2024.

<sup>66</sup> Representação da área da UCs estadual sobre o território rondoniense disponível no portal da CUC em: <https://cuc.sedam.ro.gov.br/sobre/>. Acesso em: 29 fev. 2024.

Nessa premissa, torna-se necessário analisar as características de cada UC, a fim de estabelecer uma gestão personalizada, de acordo com as particularidades. As de extensão mais ampla normalmente exigem um investimento de recursos mais substancial, demandando, também, um planejamento estratégico mais abrangente e uma coordenação de equipe bem detalhada. Já as áreas protegidas localizadas em regiões de fronteira requerem monitoramentos mais rigorosos, dada sua propensão comum a serem utilizadas como zonas para atividades ilícitas, como o tráfico de drogas.

No estado de Rondônia, subsiste, ainda, um desafio relacionado à identificação dos limites exatos das UCs em virtude da ausência de georreferenciamento que traga parâmetros precisos de dimensão, limite, confrontação e localização que compõem todo o perímetro de proteção. Tal lacuna compromete a eficácia da gestão ambiental, uma vez que existem conflitos entre confrontantes e o Poder Público, além de sobreposição de áreas e demais fatores que comprometem a eficácia do já explicado plano de manejo.

O geoprocessamento tem papel fundamental para facilitar os estudos dedicados à preservação e à gestão dos recursos naturais, mediante a análise espacial da superfície da terra, executados por Sistemas de Informação Geoespacial (Oliveira, 2018).

O estado de Rondônia, por intermédio da Sedam e Secretaria de Estado de Patrimônio e Regularização Fundiária (Sepat), celebrou o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) n. 2- DSG-002-00, de 18 de maio de 2023, com a União, representada pelo Comando do Exército Brasileiro, por intermédio da Diretoria de Serviço Geográfico (SDG), para elaboração de planejamento físico e financeiro e identificação das especificações técnicas do projeto de construção da base cartográfica digital contínua do estado de Rondônia e do Projeto de Georreferenciamento de Unidades de Conservação<sup>67</sup>.

Após a conclusão bem-sucedida dos trabalhos estabelecidos no ACT, delinea-se a celebração de um convênio para a execução das atividades planejadas, mediante compromisso colaborativo entre os envolvidos, que representa a oportunidade de uma gestão mais efetiva quanto aos recursos naturais, à conservação ambiental, ao desenvolvimento econômico sustentável, ao mapeamento qualificado da biodiversidade, da ocupação e da zona de amortecimento, a partir da visão mais precisa e abrangente do território rondoniense.

A concretização desse projeto não apenas alinha-se aos objetivos de modernização e eficiência administrativa, mas representa uma peça-chave para o desenvolvimento de estratégias que podem moldar políticas públicas.

---

<sup>67</sup> Informação obtida a partir de acesso ao documento físico em visita técnica institucional desta CGJ à Sedam na data de 27/2/2024. Disponível em acesso restrito pelo SEI do Governo do Estado de Rondônia sob o n. 0028.083659/2022-07 (Tipo: Convênios/Ajustes: Formalização/Alteração com Repasse).

## RELAÇÃO ENTRE A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE EM RONDÔNIA

Historicamente, o desenvolvimento econômico de Rondônia foi predominantemente caracterizado pela prática da atividade extrativista desde os primeiros registros no século XVII até o final da década de 1960, impulsionada pela utilização dos recursos naturais – a floresta, cassiterita, ouro e outros minerais –, posteriormente pelo desenvolvimento de atividade agrícolas (Rondônia, 1989). Até o referido período, o avanço sobre o território caracterizou forma de política de ocupação pouco ordenada, em conquista que seguiu a abertura das “linhas” pela Comissão das Linhas Telegráficas Mato Grosso-Amazonas, a Construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, criação de colônias agrícolas e outras medidas feitas para induzir a povoação do território no decorrer dos ciclos econômicos que permearam a história do estado (Souza, 2011).

No contexto geo-históricográfico, quanto às políticas públicas de ocupação na Amazônia Ocidental – 1970 a 2002, Ximenes e Locatelli (2017, p. 12) esclarecem que:

A colonização de Rondônia entre os anos 1970 e 2002 foi patrocinada pelo Governo Federal, aliada às promessas de incentivo contribuindo para a vinda de trabalhadores rurais de outras regiões brasileiras. Uma ocupação que incentivava o desmatamento e queimadas para que as propriedades pudessem ser consideradas produtivas.

Os critérios para concessão dessas ocupações eram estabelecidos pelo Incra, criado pelo Decreto n. 1.110, de 9 de julho de 1970, acompanhadas de iniciativas promovidas pelo governo propagando as oportunidades na região, incentivando a migração local (Ximenes e Locatelli, 2017).

A estruturação territorial de Rondônia, resultado da intervenção do Governo Federal, foi moldada pela construção da BR-364, pela implementação de projetos de colonização e pelo expressivo movimento migratório, impulsionado pelas promessas de concessão gratuita de terras nos processos de colonização (Ximenes e Locatelli, 2017).

O Incra desenvolveu Projetos Integrados de Colonização (PICs) para superar os desafios sociais decorrentes da população vinculada à construção de estradas, garimpo e projetos de colonização malsucedidos, mediante o fornecimento de infraestrutura, saúde e educação, o que incentivou a migração de novos residentes da região sul do Brasil (Rondônia, 1989).

Sucessivamente, o governo optou por adotar nova abordagem nas ocupações na região amazônica – atração de empresários para atividade agrícola. Para tanto, o Incra introduziu os Projetos de Assentamento Dirigidos (PADs), com o planejamento de licitação de grandes áreas, aumentando

a área de assentamento para 250 hectares, além da consagração de licitação de áreas com lotes de 500 e 2.000 hectares, o que propiciou receber um número cada vez maior de migrantes, perdendo o controle dos processos de ocupações em razão volume de famílias que não detinham a situação regularizada da posse (Rondônia, 1989).

Nesse cenário, ocupações desordenadas consolidaram-se ao longo do tempo; além disso, os impactos causados pela rápida ocupação em situação de precariedade contribuíram para a exploração de recursos naturais e a transformação da floresta local, mas que também atendeu, na época, à sua maneira, à necessidade de desenvolvimento econômico e social.

Ao mesmo tempo, dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), compilados pelo TerraBrasilis<sup>68</sup>, referente ao período de 1988 a 2023, revelam que o desenvolvimento ocorrido em Rondônia o colocou como terceiro estado da Amazônia Legal com a maior taxa de desmatamento acumulada, totalizando em média 66.979,00 m<sup>2</sup> (13.64%). O período de 1988 a 2007 apresentou as maiores taxas de desmatamento, destacando-se 1995 como o ano com o histórico mais elevado de desmatamento (4.730,00 m<sup>2</sup>), correspondente a 7,06% de toda área desmatada, coincidindo com o período de instituição da grande maioria das UC.

A presente análise, ao trabalhar o escopo investigativo, não localizou dados concretos para determinar se o aumento do desmatamento ocorreu devido ao conhecimento dos ocupantes locais sobre a instituição de áreas de preservação permanente, o que demanda pesquisas especificamente voltadas ao tema.

De todo modo, importa destacar que o direito à moradia, também figura em privilegiada posição entre as garantias pretendidas pela República Brasileira, destacando-se, no art. 6.º, *caput*, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Nesse sentido, a hermenêutica constitucional melhor compatível com a persecução das finalidades dispostas na Lei Maior determina que o ente estatal deve compatibilizar a conservação ambiental com a promoção do direito à moradia. Para tanto, um projeto de instituição de segurança do ordenamento do solo da propriedade a partir dos caminhos traçados no histórico de ocupação e colonização do estado de Rondônia deve ser formatado em consonância com a política de regularização fundiária a ser promovida pela Administração Pública Estadual nas Unidades de Conservação, em conjunto com os órgãos federais competentes.

Não se olvida que os já mencionados instrumentos de criação das UCs estaduais determinaram a desapropriação das áreas particulares correspondentes aos territórios, contudo, a própria lei que

---

<sup>68</sup> Informações sobre as taxas de desmatamento obtidas na aba de gráficos do Mapa de Desmatamento do portal TerraBrasilis, atualizado até 9/11/2023. Disponível em: [http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/rates](http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates). Acesso em: 24 fev. 2024.

instituiu o SEUC/RO determinou ao órgão administrador também o estabelecimento de regulação sobre a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos circundantes às referidas unidades, bem como a inclusão de tais áreas nas análises e conclusões que permeiam a elaboração e implementação dos planos de manejo (Rondônia, 2002).

Desse modo, a gestão da UC deve compreender a ordenação de direitos e deveres dos titulares de domínio ou posse sobre às suas respectivas áreas, de maneira que o Estado de Rondônia deve ter como evidente o que é área desapropriada e afeta ao domínio público e o que terá seu uso e ocupação regulados e limitados para os fins compatíveis com as exigências da UC.

Foi nesse entendimento que Oliveira (2010, p. 14) apresentou:

De fato, conquanto nem sempre seja possível identificar a mens legis da dominialidade indicada, é evidente que a titularidade da área é um dos fatores essenciais para possibilitar a aplicação integral das normas previstas no Plano de Manejo. Muitas vezes, as restrições impostas ao uso e gozo em uma unidade de conservação implicarão o completo esvaziamento econômico do direito e, ainda que a função socioambiental atualmente integre o próprio conceito de propriedade, a proteção da biodiversidade não pode representar expropriação vedada pela Constituição Federal de 1988 (arts. 5.º, XXII a XXIV, e 184).

Contribuindo nessa mesma ideia, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento elaborou a Cartilha de Regularização Fundiária – Cenário e Legislações (Brasil, 2020), compilando pesquisas que indicaram uma redução nos índices de desmatamento da áreas regularizadas:

Técnicos do Incra realizaram estudos em assentamentos no estado do Pará, e ficou demonstrada uma correlação entre área titulada e redução do desmatamento. Em 2017, por exemplo, o desmatamento em áreas não tituladas foi 134% maior do que em áreas tituladas. Portanto, a regularização fundiária é fundamental para a redução do desmatamento ilegal. (Brasil, 2020)

Isso se deve ao fato de que a regularização fundiária é um conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais destinadas a regularizar as ocupações irregulares, que proporciona a titulação dos ocupantes, pautada na observância da função social da propriedade rural, assegurando simultaneamente os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme os preceitos constitucionais já expostos anteriormente. Ao trazer tais ocupantes irregulares para a regularidade, ou seja, para a legalidade, isso faz que eles se submetam mais eficazmente aos preceitos legais, em especial ambientais, do que aqueles ocupantes que não possuem título de propriedade.

Além disso, a regularização fundiária viabiliza o acesso a crédito rural com taxas de juros mais baixas, permitindo a realização de investimentos econômicos com abordagem mais sustentável.



A efetividade da fiscalização ambiental está intrinsecamente ligada à função dos órgãos competentes em responsabilizar e sancionar os agentes pela degradação ambiental, que somente se concretiza mediante o cadastramento e, principalmente, a regularização das pessoas que ocupam as áreas em questão. Refere-se a um mecanismo intimamente vinculado ao receio de perda da propriedade, pois a condição de irregularidade proporciona a “segurança” de não perder algo que ainda não pertence legalmente ao indivíduo.

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS OCUPAÇÕES ADJACENTES DAS ÁREAS DO SEUC/RO

Considerando o importante papel da regularização fundiária para assegurar os direitos inerentes à propriedade, à moradia, ao desenvolvimento sustentável e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é essencial que as ocupações das áreas adjacentes, como as zonas de amortecimento e os corredores ecológicos das UCs, também sejam inseridas no contexto de regularidade desde que atendam às particularidades de cada uma das unidades e as normais legais.

Do contrário, a contínua omissão do Poder Público em relação à concretização da regularização fundiária dessas áreas acarreta na inexistência de método de controle de quem realmente teria o direito de uso mediante o exercício de atividades que serão reconhecidas como adequadas, contra quem se vale das áreas circundantes e das UCs para fins exploratórios.

Todo cenário descrito agrava a destruição ambiental, a exploração e a comercialização ilegal, os conflitos fundiários e outros problemas jurídicos, sociais e que ferem até mesmo direitos humanos. Portanto, na concretização dos trabalhos a serem executados com o ACT mencionado, especialmente do georreferenciamento das UCs, como subproduto da atualização da base cartográfica do estado de Rondônia, exsurge a responsabilidade do estado em adotar, o quanto antes, as providências para atualização dos respectivos planos de manejo, o que se traduz no levantamento socioeconômico, na catalogação das comunidades tradicionais e locais, na estratégia de desenvolvimento econômico sustentável, e, sucessivamente, na regularização fundiária que contribuirá para a persecução dos objetivos planejados.

A partir da regularização fundiária das áreas adjacentes, infere-se a conjunção dos fatores propícios para que os proprietários beneficiários assumam o papel de “fiscais indiretos” das UCs, em cooperação com o Poder Público, como forma de prevenir invasões ilegais e, conseqüentemente, resguardar suas propriedades contra esbulho. Tal expectativa pode ser fortalecida mediante a dis-

seminação de informações entre os proprietários sobre a relevância das UCs no contexto ambiental, econômico e, de maneira mais significativa, na própria existência da vida humana.

Outrossim, investimentos financeiros advindos de multas ambientais podem ser revertidos para pesquisas sobre a utilização e as potencialidades econômicas passíveis de serem desenvolvidas em cada uma das zonas adjacentes às Unidades de Conservação, oportunizando a capacitação dos proprietários locais quanto ao uso adequado da terra como maneira de fortalecer a conexão entre o progresso econômico e a proteção ambiental.

Com isso, busca-se a construção de um senso coletivo de pertencimento, pelo qual os beneficiários se tornam ativos defensores e interessados na gestão consciente e responsável.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise feita no presente estudo, foi possível verificar a possibilidade de conciliação dos interesses de proteção ambiental e de promoção do ordenamento do solo nas zona circundantes às Unidades de Conservação por meio da regularização fundiária como medida pela qual os beneficiários consigam colaborar na defesa das áreas protegidas enquanto resguardam suas propriedades e garantem a própria subsistência.

Para tanto, partiu-se da consideração geral de que o estado de Rondônia, na administração do Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza, deve conhecer claramente as dimensões e os limites das UCs, compreendendo todo o zoneamento interno, as zonas de amortecimento e os corredores ecológicos.

Tal planejamento, portanto, corresponde à identificação do que é área estritamente protegida e do que é passível de uso e ocupação nos limites normativos que consideram a finalidade de cada UC, bem como o cumprimento legal de criação, atualização e implementação dos planos de manejo como forma de traçar estratégia para uma gestão eficiente e desenvolver política pública das respectivas áreas.

Dessa forma, a pesquisa das premissas gerais apresentadas neste estudo guiou a indução de que é válido definir a titularidade das áreas adjacentes numa eficaz política de controle como importante medida para o combate à destruição ambiental e à comercialização/exploração ilegal, além de contribuir para o convívio pacífico entre as comunidades tradicionais e locais, o desenvolvimento econômico sustentável e a cooperação na fiscalização com o Poder Público.

Contudo, faz-se necessária a realização de pesquisas mais específicas para explorar as relações existentes entre a regularização fundiária e a proteção ambiental, a situação das UCs do estado de Rondônia e a necessidade de atualização dos planos de manejo, bem como os resultados concretos que resultam da reversão dos valores obtidos nas autuações ambientais no benefício da população local.

De igual modo, após a conclusão dos trabalhos da base cartográfica, impera-se essencial revisar as áreas demarcadas como UCs e as respectivas normatizações.

Estudos mais detalhados também são necessários para determinar quais regiões circundantes às UCs estão em situação de ilegalidade, constituindo a primeira fase do processo de trabalho da regularização fundiária a ser implementado pelo órgão gestor de terras competente.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Cartilha de Regularização Fundiária** – Cenário e Legislação 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/cartilha-explica-processo-de-regularizacao-fundiaria-na-amazonia/regularizacaofundiariacenarioleislacao.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 2.519 de 16 de março de 1998**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1992. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2519.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm). Acesso em: 4 mar. 2024.

BRASIL. **Lei Ordinária Federal n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm). Acesso em: 28 fev. 2024.

HAVRENNE, M. F. D. **Regularização fundiária rural na constituição econômica de 1988**. 2018. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-08092020-023614/pt-br.php>. Acesso em: 5 mar. 2024.

OLIVEIRA, L. J. D. Regularização fundiária de unidades de conservação. **Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, ano 9, n. 32/33, p. 143-176, jan./dez. 2010. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-32-33-janeiro-dezembro-2010/regularizacao-fundiaria-de-unidades-de-conservacao>. Acesso em: 5 mar. 2024.

OLIVEIRA, V. S. O. **Geoprocessamento como ferramenta para o monitoramento ambiental de unidades de conservação**: o caso do Parque Estadual dos Pirineus e da Apa dos Pirineus. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação, Engenharia Florestal) – Universidade Federal do Pampa. São Gabriel/RS, 2018.

RONDÔNIA. Decreto n. 4.247, de 18 de julho de 1989. Cria a Estação Ecológica de Samuel [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia**: Porto Velho, n. 1841, 20 jul. 1989. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/detalhes.aspx?coddoc=8238>. Acesso em: 5 mar. 2024.

RONDÔNIA. Decreto n. 4.567, de 23 de março de 1990. Cria, no Município de Porto Velho, Estado de Rondônia, a Floresta Estadual de Rendimento Sustentado do Rio Vermelho [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia**: Porto Velho, n. 2008, 23 mar. 1990a. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/detalhes.aspx?coddoc=8558>. Acesso em: 5 mar. 2024.

RONDÔNIA. Decreto n. 4.571, de 23 de março de 1990. Cria, no Município de Porto Velho, Estado de Rondônia, a Floresta Estadual de Rendimento Sustentado do Rio Machado [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia**: Porto Velho, n. 2008, 23 mar. 1990b.

RONDÔNIA. Decreto n. 4.575, de 23 de março de 1990. Cria, nos municípios de Guajará-Mirim e Vila Nova do Mamoré, estado de Rondônia, o Parque Estadual de Guarajá-Mirim [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia**: Porto Velho, n. 2008, 23 mar. 1990c. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/detalhes.aspx?coddoc=8566>. Acesso em: 5 mar. 2024.

RONDÔNIA. Decreto n. 4.576, de 23 de março de 1990. Cria, no município de Cerejeiras, estado de Rondônia, o Parque Estadual de Corumbiara [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia**: Porto Velho, n. 2008, 23 mar. 1990d. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/detalhes.aspx?coddoc=8567>. Acesso em: 5 mar. 2024.

RONDÔNIA. Decreto n. 4.580, de 28 de março de 1990. Cria, no município de Guajará-Mirim, estado de Rondônia, a Reserva Biológica do Rio Ouro Preto [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia**: Porto Velho, n. 2009, 29 mar. 1990e.

RONDÔNIA. Decreto n. 4.583, de 28 de março de 1990. Cria, no município de Guajará-Mirim, estado de Rondônia, a Reserva Biológica do Traçadal [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 2009, 29 mar. 1990f.

RONDÔNIA. Decreto n. 4.584, de 28 de março de 1990. Cria, no município de Porto Velho, estado de Rondônia, a Estação Ecológica Estadual Serra dos Três Irmãos [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 2009, 29 março 2024. 1990g. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/detalhes.aspx?coddoc=8567>. Acesso em: 5 mar. 2024.

RONDÔNIA. Decreto n. 5.124, de 6 de junho de 1991. Declara como área de proteção especial do Governo de Rondônia, o trecho do Rio Madeira, compreendido o montante das corredeiras do Santo Antônio até abaixo do Igarapé Belmont [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 2327, 17 jul. 1991. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/detalhes.aspx?coddoc=33327>. Acesso em: 5 mar. 2024. [Revogado pela] Lei Complementar Estadual n. 633/2011.

RONDÔNIA. Decreto n. 6.952, de 14 de julho de 1995. Cria, no município de Costa Marques, estado de Rondônia, a Reserva Estadual Extrativista do Curralinho [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3309, 19 jul. 1995a.

RONDÔNIA. Decreto n. 6.953, de 14 de julho de 1995. Cria, no município de Guajará-Mirim, estado de Rondônia, a Reserva Extrativista do Rio Pacaás Novos [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3309, 19 jul. 1995b.

RONDÔNIA. Decreto n. 6.954, de 14 de julho de 1995. Cria, nos municípios de Costa Marques e Alta Floresta, estado de Rondônia, a Reserva Estadual Extrativista Pedras Negras, [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3309, 19 jul. 1995c.

RONDÔNIA. Decreto n. 7027, de 8 de março de 1995. Cria [...] o Parque Estadual Serra dos Reis [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3326, 11 ago. 1995d. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/detalhes.aspx?coddoc=11018>. Acesso em: 5 mar. 2024. [Última alteração pela] Ordinária Estadual n. 765, de 29/12/1997.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.028, de 8 de agosto de 1995. Cria, nos municípios de Costa Marques e Guajará Mirim, estado de Rondônia, a Reserva Extrativista do Rio Cautário [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3326, 11 ago. 1995e.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.095, de 4 de setembro de 1995. Cria, no município de Machadinho D'Oeste, estado de Rondônia, a Reserva Extrativista Angelim [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3345, 8 set. 1995f.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.096, de 4 de setembro de 1995. Cria, no município de Machadinho D'Oeste, estado de Rondônia, a Reserva Extrativista Maracatiara [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3345, 8 set. 1995g.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.097, de 4 de setembro de 1995. Cria, no município de Machadinho D'Oeste, estado de Rondônia, a Reserva Extrativista Freijó [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3345, 8 set. 1995h.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.098, de 4 de setembro de 1995. Cria, no município de Machadinho D'Oeste, Estado de Rondônia, a Reserva Extrativista do Piquiá [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3345, 8 set. 1995i.

RONDÔNIA (Estado). Decreto n. 7.099, de 4 de setembro de 1995. Cria, no município de Machadinho D'Oeste, estado de Rondônia, a Reserva Extrativista do Mogno [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3345, 8 set. 1995j.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.100, de 4 de setembro de 1995. Cria, no município de Machadinho D'Oeste, estado de Rondônia, a Reserva Extrativista do Itaúba [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3345, 8 set. 1995k.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.101, de 4 de setembro de 1995. Cria, no município de Machadinho D'Oeste, estado de Rondônia, a Reserva Extrativista Ipé [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3345, 8 set. 1995l.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.102, de 4 de setembro de 1995. Cria, no município de Machadinho D'Oeste, estado de Rondônia, a Reserva Extrativista Jatobá [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3345, 8 set. 1995m.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.103, de 4 de setembro de 1995. Cria, no município de Machadinho D'Oeste, estado de Rondônia, a Reserva Extrativista Massaranduba [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3345, 8 set. 1995n.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.104, de 4 de setembro de 1995. Cria, no município de Machadinho D'Oeste, estado de Rondônia, a Reserva Extrativista Sucupira [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3345, 8 set. 1995o.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.105, de 4 de setembro de 1995. Cria, no município de Machadinho D'Oeste, estado de Rondônia, a Reserva Extrativista Castanheira [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3345, 8 set. 1995p.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.106, de 4 de setembro de 1995. Cria, no município de Machadinho D'Oeste, estado de Rondônia, a Reserva Extrativista Aquariquara [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3345, 8 set. 1995q.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.107, de 4 de setembro de 1995. Cria, no município de Machadinho D'Oeste, estado de Rondônia, a Reserva Extrativista Roxinho [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3345, 8 set. 1995r.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.108, de 4 de setembro de 1995. Cria, no município de Machadinho D'Oeste, estado de Rondônia, a Reserva Extrativista Seringueira [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3345, 8 set. 1995s.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.109, de 4 de setembro de 1995. Cria, no município de Machadinho D'Oeste, estado de Rondônia, a Reserva Extrativista Garrote [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3345, 8 set. 1995t.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.335, de 17 de janeiro de 1996. Cria, nos municípios de Porto Velho, Campo Novo de Rondônia e Nova Mamoré, estado de Rondônia, a Reserva Extrativista do Rio Jaci-Paraná. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3432, 19 jan. 1996a. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/detalhes.aspx?coddoc=11326>. Acesso em: 5 mar. 2024. [Repristinado pela] Lei Complementar Estadual n. 770/2014.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.336 de 17 de janeiro de 1996. Cria, no município de Machadinho D'Oeste, estado de Rondônia, a Reserva Extrativista do Rio Preto, Jacundá [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3432, 19 jan. 1996b.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.600, de 8 de outubro de 1996. Cria, no município de Porto Velho, estado de Rondônia, a Floresta Estadual de Rendimento Sustentado do Rio MADEIRA "B" [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3611, 11 out. 1996c.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.601, de 8 de outubro de 1996. Cria, no município de Machadinho d'Oeste, estado de Rondônia, a Floresta Estadual de Rendimento Sustentado CEDRO [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3611, 11 out. 1996d.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.602, de 8 de outubro de 1996. Cria, no município de Cujubim, Estado de Rondônia, a Floresta Estadual de Rendimento Sustentado MUTUM [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia:** Porto Velho, n. 3611, 11 out. 1996e.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.603, de 8 de outubro de 1996. Cria, no município de Cujubim, estado de Rondônia, a Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Tucano [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia**: Porto Velho, n. 3611, 11 out. 1996f.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.604, de 8 de outubro de 1996. Cria no Município de Cujubim, Estado de Rondônia, a Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Gavião [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia**: Porto Velho, n. 3611, 11 out. 1996g.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.605, de 8 de outubro de 1996. Cria, no Município de Cujubim, estado de Rondônia, a Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Araras [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia**: Porto Velho, n. 3611, 11 out. 1996h.

RONDÔNIA. Decreto n. 7.606, de 8 de outubro de 1996. Cria, no município de Cujubim, estado de Rondônia, a Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Periquito [...]. **Diário Oficial do Estado de Rondônia**: Porto Velho, n. 3611, 11 out. 1996i.

RONDÔNIA. **Lei Complementar Estadual n. 224, de 04 de janeiro de 2000**. Modifica a Organização Administrativa do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Porto Velho: Governadoria do Estado, 2000. Disponível em: <https://sapl.al.ro.leg.br/norma/3784>. Acesso em: 5 mar. 2024. [Revogada pela] Lei Complementar Estadual n. 832, de 11/08/2015.

RONDÔNIA. **Lei Ordinária Estadual n. 1.144, de 12 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza de Rondônia (Seuc/RO) e dá outras providências. Porto Velho: Governadoria do Estado, 2002. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/detalhes.aspx?coddoc=33141>. Acesso em: 28 fev. 2024. [Última alteração pela] Lei estadual n. 3.945, de 12/12/2016.

RONDÔNIA. **Lei Complementar Estadual n. 581, de 30 de junho de 2010**. Cria Área de Proteção do Rio Pardo (Apa Rio PAR) e a Floresta Estadual Rio Pardo (FES) Rio Pardo [...]. Porto Velho: Governadoria do Estado, 2010. Disponível em: <https://sapl.al.ro.leg.br/norma/5019>. Acesso em: 6 mar. 2024. [Última alteração pela] Lei Complementar Estadual n. 633/2011.

SALVIO, G. M. M. *et al.* Sistemas estaduais de unidades de conservação do Brasil. **Revista Tecnológica e Sociedade**. v. 16, n. 39, p. 113-131, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/8978>. Acesso em: 4 mar. 2024.

SILVA, M.G. da. Gestão de reservas extrativistas em Rondônia: **o plano de manejo em questão**. 2021. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração,



Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir), Porto Velho, 2021. Disponível em: <http://www.ri.unir.br/jspui/handle/123456789/3387>. Acesso em: 5 mar. 2024.

SOUZA, V.A. de. **Rondônia, uma memória em disputa**. 2011. Tese (Doutorado). Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2011.

XIMENES, C. C.; LOCATELLI, M. Reflexão geo-históricográfica: políticas públicas de ocupação na Amazônia Ocidental 1970 a 2002, Capítulo III. *In*: **Transformação espacial**: estudos geo-históricográficos na Amazônia Ocidental. Curitiba: CRV, 2017, p. 11-43.

# SOLO SEGURO: SEUS IMPACTOS NO REGISTRO DE TERRAS INDÍGENAS NO ÂMBITO DO ESTADO DE RORAIMA

Mozarildo Monteiro Cavalcanti <sup>69</sup>

Rafaella Holanda Silveira <sup>70</sup>

Cristina Leite Lopes Cardoso <sup>71</sup>

Robervando Magalhães e Silva <sup>72</sup>

Yara Micaella da Silva Araújo <sup>73</sup>

## RESUMO

O programa Solo Seguro, instituído pelo CNJ, volta-se à regularização fundiária urbana e rural, utilizando-se de instrumentos legais como a Reurb, de toda a extensão territorial da Amazônia Legal, traçando diretrizes que devem ser observadas pelos estados participantes quando da execução do programa. Durante o ano de 2023, a Corregedoria-Geral de Justiça do TJRR desenvolveu um conjunto de ações em cooperação com as Fazendas Públicas e os Cartórios, não obstante outros atores, culminando com a titulação de várias regiões ao longo do estado e, ainda, com o mapeamento dos territórios indígenas demarcados e homologados já registrados, bem como aqueles, em menor proporção, passíveis de registro, objeto de análise do presente estudo.

Palavras-chave: Solo Seguro. Registro. Homologação. Demarcação. Territórios indígenas.

---

<sup>69</sup> Corregedor-geral de Justiça do TJRR (biênio 2023-2025); graduado em direito pela UDF Centro Universitário (1992); mestre em segurança pública, direitos humanos e cidadania pela Universidade Estadual de Roraima (2019); doutorando em sociologia e direito pela Universidade Federal Fluminense.

<sup>70</sup> Juíza auxiliar da Corregedoria-Geral de Justiça do TJRR (biênio 2023-2025); graduada em direito pela UNIFOR (2009); especialista em direito e processo do trabalho pela Universidade Anhuera (2013).

<sup>71</sup> Assessora Jurídica na CGJ/TJRR; graduada em direito pela UFRJ; mestre em direito pela Unirio; doutora em sociologia e direito pela Universidade Federal Fluminense.

<sup>72</sup> Diretor de gestão extrajudicial CGJ/TJRR; graduado em direito pela UFRR; especialista em gestão pública do Poder Judiciário e direito notarial e registral.

<sup>73</sup> Assistente técnica da CGJ/TJRR; graduada em direito pela UFRR; especialista em direito civil e empresarial (IBMEC-Damásio); mestre em direito pela Unesa.

## INTRODUÇÃO

A Corregedoria Nacional de Justiça, por meio do Provimento n. 144/2023, instituiu o programa de regularização fundiária permanente intitulado Solo Seguro, por meio do qual as Corregedorias Estaduais devem conjugar esforços visando implementar ações em cooperação com as Fazendas Públicas em seus respectivos âmbitos de competência em matéria fundiária, assim como com as Serventias Extrajudiciais, voltadas ao combate das ocupações clandestinas e à titulação, mais célere, dos proprietários (ocupantes) de áreas urbanas e rurais, valendo-se de instrumentos a exemplo da Reurb (Lei n. 13.465/2017).

Nesse contexto, o programa de regularização fundiária permanente Solo Seguro volta-se aos estados que compõem a denominada Amazônia Legal, abarcando um conjunto de diretrizes, entre as quais, o desenvolvimento de ações que observem a proteção ambiental, a efetivação do direito à moradia, o desenvolvimento e o fomento da agricultura familiar, o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas e quilombolas, entre outros, a depender das peculiaridades de cada estado federado participante.

No contexto do estado de Roraima, no qual se observa um panorama geográfico, político, histórico e cultural marcado pela significativa presença de territórios indígenas ao longo de toda a sua extensão, o programa Solo Seguro mostrou-se eficaz instrumento de reconhecimento dos legítimos direitos (à terra) das populações indígenas, a partir do monitoramento (mapeamento) junto aos Cartórios, no decurso da execução do programa em comento, das áreas indígenas demarcadas e homologadas já registradas e aquelas ainda pendentes de registro, em menor proporção, para as quais voltar-se-ão novas ações, não obstante as demais situações (titulações), urbanas e rurais, atendidas no decurso da semana *Solo Seguro* (edição 2023, ainda que não sejam objeto do presente estudo).

## O REGISTRO DOS TERRITÓRIOS INDÍGENAS DEMARCADOS E HOMOLOGADOS NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS DO ESTADO DE RORAIMA

### O PROGRAMA SOLO SEGURO E A POLÍTICA INDIGENISTA TERRITORIAL BRASILEIRA

O âmbito de abrangência do programa permanente de regularização fundiária urbana e rural instituído em 2023 e intitulado Solo Seguro, sobre o qual se discorrerá com maior vagar no decorrer

do presente estudo, requer uma compreensão preliminar da área territorial denominada Amazônia Legal, para a qual ele se volta. A Amazônia Brasileira passou a ser chamada de Amazônia Legal, tratando-se de uma acepção política e não meramente geográfica, surgida com a necessidade de o Estado Brasileiro promover e planejar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico das unidades da federação que compõem essa região, cuja delimitação se embasa na presença do bioma (conjunto de ecossistemas) amazônico.

O conceito Amazônia Legal foi adotado a partir da edição da Lei n. 1.806, de 6 de janeiro de 1953, que criou a ora extinta Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). O referido ato normativo incorporou à Amazônia Brasileira os estados do Maranhão, Goiás e Mato Grosso.

Acerca da abrangência da Amazônia Legal (brasileira), assim se extrai da redação do art. 2.º da Lei n. 1.806/1953: “A **Amazônia brasileira**, para efeito de planejamento econômico e execução do Plano definido nesta lei, abrange a região compreendida pelos estados do **Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco e, ainda, a parte do estado de Mato Grosso** a norte do paralelo de 16.º, a do estado de Goiás a norte do paralelo de 13.º e a do **Maranhão** a oeste do meridiano de 44.º”. Nas lições de Montanari Júnior (2013), “com esse dispositivo legal [Lei n. 1.806/1953] a Amazônia Brasileira passou a ser chamada de Amazônia Legal” .

Em 1966 houve a edição da Lei n. 5.173, que extinguiu a SPVEA e criou a Superintendência de Desenvolvimento Amazônico (Sudam), ampliando-se também os limites da Amazônia Legal ao englobar os Territórios Federais de Roraima, Rondônia, entre outros. Em 1977, com a Lei Complementar n. 31/1977, em seu art. 45, a Amazônia Legal viu-se novamente estendida com a inclusão de toda a área do estado de Mato Grosso.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi criado o estado do Tocantins, a partir de desmembramento, bem como os Territórios Federais de Roraima e Amapá foram transformados em estado, mantidos seus limites geográficos (art. 13 e 14). Portanto, a Amazônia Legal é atualmente integrada pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão (oeste do meridiano de 44.º).

É importante observar que a Amazônia Legal ainda pode ser subdividida em Amazônia Ocidental, composta pelos estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima, por força do Decreto-Lei n. 291, de 28 de fevereiro de 1967, ao passo que, por exclusão, as demais unidades federadas, a saber, Pará, Maranhão, Amapá, Tocantins e Mato Grosso compõem a Amazônia Oriental.

Segundo Montanari Júnior (2013), a Amazônia Legal abarca “uma superfície de aproximadamente 5.217.423 km<sup>2</sup>, correspondente a cerca de 61% do território brasileiro. Foi instituída com o objetivo

de definir a delimitação geográfica da região política captadora de incentivos fiscais com o propósito de promoção do seu desenvolvimento regional” (Montanari Júnior, 2013, p. 117).

Adentrando nos aspectos da denominada política indigenista, esta vem sendo compreendida como as iniciativas desenvolvidas pelas diferentes esferas do Estado voltadas às populações indígenas, devendo-se observar que, na vigência das Constituições brasileiras pretéritas, de 1934, 1946, 1967 e 1969, tal política era centrada na tentativa de incorporação dos povos originários à comunhão nacional, mas com a promulgação da vigente Constituição Federal de 1988 essa diretriz se viu suprimida, reconhecendo-se aos indígenas, conforme se extrai do art. 231, sua organização social, costumes, línguas, crenças, tradições e direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

Nesse sentido, Eduardo Raffa Valente (2019) discorre que a Constituição de 1988 modificou profundamente a política indigenista do Estado brasileiro, substituindo-se a aceção assimilacionista ou integracionista, a partir da qual se deveriam conjugar esforços unicamente para integrar o indígena aos não índios, pela concepção da interação, por meio da qual se deveria preservar a pluriétnicidade presente no território nacional, com respeito às diferenças culturais. É o que se extrai do presente trecho:

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) promoveu uma mudança radical de paradigmas em relação aos indígenas. O novo documento constitucional modificou profundamente a política indigenista do Estado brasileiro, operando-se a substituição da concepção assimilacionista (ou integracionista) pela perspectiva da interação, no sentido da preservação da pluriétnicidade presente no território nacional. Passou-se a repudiar a ideia de “infantilização” do indígena e a correspondente percepção de superioridade cultural da sociedade envolvente, a fim de considerá-lo como ser humano dotado de capacidade plena, pertencente a um grupo étnico distinto daqueles pertinentes aos não-índios, mas que se mantêm em constante interação, sem qualquer hierarquia e com respeito às diferenças culturais de cada qual. (VALENTE, 2019, p. 131)

Portanto, pode-se afirmar que a política indigenista abarca o conjunto de ações governamentais direcionadas às populações indígenas pelo Governo Brasileiro ou mesmo aquelas ações adotadas por organizações não governamentais em benefício dos interesses dos povos indígenas, razão pela qual não se pode olvidar que existe um conjunto de atores que atuam em prol dos interesses dos povos originários, a exemplo dos próprios indígenas, seus representantes legais, organizações (ONGs etc.), Estado, entre outros.

Daí porque se pode afirmar existir uma distinção na seara indigenista, de modo que política indígena é aquela protagonizada pelos próprios índios, ao passo que a política indigenista é a desenvolvida pelo Estado, não estando aquela subordinada a esta<sup>74</sup>. Assim, o supracitado art. 231

<sup>74</sup> MONTANARI JÚNIOR, 2013, p. 97.

da CF/1988 preceitua em sua redação que (*in litteris*) “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (BRASIL, 2016).

Daniel Viegas (2017), citando Uadi Bulos, observa que, para este, existem três hipóteses que qualificam uma terra como indígena a partir da tradicionalidade, a saber: (i) os territórios utilizados para as suas atividades produtivas; (ii) as terras imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar dos povos indígenas; e (iii) os espaços necessários à sua reprodução física e cultural, de acordo com seus usos, costumes e tradições<sup>75</sup>.

Erick Linhares (2013), a seu turno, destaca que a “relação com o solo permeia toda a cultura indígena: crenças, línguas, costumes, tradições e religiões estão atrelados à terra onde vivem. Por isso, a ‘posse de um território tribal é condição essencial à sobrevivência dos índios’<sup>76</sup>. Daí a importância de identificar e demarcar suas terras como premissa para o exercício dos demais direitos”<sup>77</sup>. Afirma, ainda, que o elemento de definição do indígena é o modo de ocupação e exploração do solo, ou seja, o uso coletivo e comum da terra e de seus recursos (propriedade comunal), sendo o traço diferencial para a definição de indígena a coletividade e não o indivíduo, concluindo que “basta ser um agrupamento indígena para merecer proteção, sendo desinfluyente seu grau de integração à cultura não índia”<sup>78</sup>.

É oportuno revisitar as lições de Montanari Júnior (2013) ao observar ter inexistido traço de política indigenista tanto na outorgada Constituição Brasileira de 1824 (Constituição do Império) quanto na Constituição de 1891 (primeira Constituição Republicana – República da Espada), de modo que os direitos dos povos indígenas, em relação à terra, só passaram a receber algum reconhecimento com a Constituição de 1934, ao dispor em seu art. 129 que “Será respeitada a posse de terras dos silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las”<sup>79</sup>.

Nas Constituições do Estado Novo (1937), bem como na de 1946, foi mantido o supracitado direito à terra, nos termos já previstos na Constituição de 1934. Durante o Governo Militar, pela Constituição de 1967, permaneceu-se reconhecendo os direitos dos povos indígenas à terra, acrescentando-se o di-

---

<sup>75</sup> VIEGAS, 2017, p. 133.

<sup>76</sup> RIBEIRO, 1962, p. 143.

<sup>77</sup> LINHARES, 2013, p. 25.

<sup>78</sup> LINHARES, 2013, p. 28.

<sup>79</sup> MONTANARI JÚNIOR, 2013, p. 98.

reito ao usufruto (art. 186), bem como se reconheceu, nesta Constituição, a titularidade das terras ocupadas pelos indígenas à União (art. 4.º)<sup>80</sup>.

Não obstante o que já fora discorrido sobre as mudanças advindas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, no que diz respeito, especificamente, à política indigenista territorial, a exemplo da substituição da concepção assimilacionista pela pluriétnicidade (interação), o Estado brasileiro assumiu a responsabilidade de promover a proteção integral dos direitos dos povos indígenas, especialmente na figura da Fundação Nacional do Índio (Funai), permanecendo sobre as terras indígenas a titularidade/domínio da União, nos termos do art. 20, inc. XI, da CF/1988, que passou a deter a incumbência precípua de demarcar, no lapso temporal de cinco anos da promulgação da Constituição (art. 67, do ADCT) os territórios indígenas, bem como promover a proteção dos povos, gerir políticas públicas, entre outros.

É oportuno trazer a redação do supracitado artigo 67 do ADCT quando dispõe que “A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição” (Brasil, 2016). Daí porque, em matéria de demarcação, ser imprescindível a compreensão de duas relevantes teorias acerca da posse: a teoria da tradicionalidade imemorial e a teoria do fato indígena.

Para Erick Linhares (2013), “A teoria da tradicionalidade imemorial ou histórica preconiza que a posse indígena é indefinida no tempo. Logo, terra indígena seria aquela por eles declarada ou reconhecida como tal”<sup>81</sup>. O mesmo autor não se furta igualmente da análise da teoria do fato indígena, explicando que “Por sua vez, para teoria do fato indígena [...] a posse para fins de demarcação é aferida segundo um marco temporal bem definido, por exemplo: no Brasil é a data de promulgação da atual Constituição Federal, isto é, 05 de outubro de 1988”. E conclui sobre ela: “não são incluídas nesse processo de reconhecimento de terras que os índios não mais ocupem, ainda que habitadas anteriormente”<sup>82</sup>. No plano infraconstitucional, o Estado brasileiro igualmente apresenta instrumentos de política indigenista como o Estatuto de Índio, Lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973, entre outros diplomas normativos.

Quanto ao Programa Permanente de Regularização Fundiária instituído pelo Provimento CNJ n. 144/2023, este vem sendo orientado por algumas diretrizes, que devem ser observadas pelas Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados, quando de sua execução, entre as quais o “estímulo e

<sup>80</sup> MONTANARI JÚNIOR, 2013, p. 99.

<sup>81</sup> LINHARES, 2013.

<sup>82</sup> LINHARES, 2013, p. 27.

monitoramento contínuo das atividades afetas à regularização fundiária, objetivando [...] respeito e reconhecimento de direitos legítimos de [...] povos indígenas” (art. 2.º, inc. V, “d”) (BRASIL-CNJ, 2023).

É oportuno, sobre a temática, lembrar que em 2023 foi realizado, em São Luís, capital do Estado do Maranhão, o Fórum Nacional Fundiário das Corregedorias-Gerais dos Tribunais de Justiça (92.º Encoge) e, no dia 6 de outubro, após as exposições temáticas, debates e deliberações, foi aprovada a Carta de São Luís, à unanimidade, contendo vários enunciados, entre os quais o Enunciado n. 7, cuja redação encampa a seguinte diretriz “7. Garantir o registro dos territórios indígenas demarcados e homologados, junto aos Cartórios de Imóveis, favorecendo a posse plena, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais”.

O estado de Roraima, que compõe a Amazônia Legal (na sua porção ocidental – Amazônia Ocidental) apresenta uma vasta extensão de territórios indígenas demarcados e homologados, alguns dos quais já registrados junto aos Cartórios de Imóveis e outros, porção menor, ainda passível de registro, cujo levantamento/mapeamento foi possível a partir dos esforços conjugados e direcionados à execução do programa Solo Seguro.

## O PROCESSO DE REGISTRO DE TERRAS INDÍGENAS: OS TERRITÓRIOS INDÍGENAS DEMARCADOS E HOMOLOGADOS NO ÂMBITO DO ESTADO DE RORAIMA JÁ REGISTRADOS JUNTO AOS CARTÓRIOS DE IMÓVEIS E AQUELES PASSÍVEIS DE REGISTRO

A colonização de Roraima remonta ao ano de 1750, quando não índios chegaram à região para então permanecer. Essa movimentação da Coroa Portuguesa estaria atrelada à cobiça e presença estrangeira na região, razão pela qual, em 1752 o Rei de Portugal assinou a Carta Régia para a Construção do Forte São Joaquim do Rio Branco, para instalar ali um representante do governo da província de São José do Rio Negro, autoridade maior de toda a região dos Rios Negro e Branco (às margens do qual a capital Boa Vista/RR se localiza)<sup>83</sup>.

Desse modo, o estado de Roraima, criado em 5 de outubro de 1988 com a promulgação da Constituição Federal, outrora Território Federal do Rio Branco, passando para Território Federal de Roraima e hoje Estado da Federação, está localizado na zona mais setentrional do Brasil, integrando o Norte e a Amazônia, possuindo fronteiras com a República Cooperativista da Guiana e com a

<sup>83</sup> FREITAS, 2009, p. 123.



República Bolivariana da Venezuela, bem como uma vasta extensão de territórios indígenas em pelo menos 14 dos seus 15 municípios<sup>84,85</sup>.

A relação dos povos indígenas com o direito à terra transcende à ideia de mera demarcação espacial, sendo questão fundamental e viva inerente à sua sobrevivência (Ribeiro, 1962, p. 218), uma vez que tem “cunho cultural abrangendo não só à terra, mas também os territórios, a água, a flora, a fauna etc” (Montanari Jr., 2013, p. 54). Essa relação não tem cunho econômico, embora na atualidade muitos povos indígenas, em busca de sua autonomia, usufruam desse espaço retirando deles a base de suas subsistências.

É condição inerente à sua autodeterminação que se entende pelo direito de “estabelecer livremente sua condição política e determinar seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (Art. 1.º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966) (BRASIL, 1992). Inseparável dessa análise é o conhecimento do projeto intitulado Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), objeto de estudo de Isaias Montanari Jr (2013), que tem importância por:

Estabelecer um forte vínculo entre o meio ambiente e a política de melhoria das populações indígenas, especialmente por unir esforços na regularização fundiária de suas terras no Brasil, o que na prática confere eficácia à Declaração dos Povos Indígenas aprovada pela ONU, conferindo não só o direito à terra, mas um espaço para desenvolver suas atividades produtivas, consideradas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições” (Montanari Jr., 2013, p. 92).

Formulado no início da década de 1990, em momento de preocupação com o meio ambiente, com a reunião de diversos atores, este projeto trouxe em seu bojo quatro componentes: 1) regularização fundiária; 2) vigilância e proteção; 3) estudos e capacitação; e 4) apoio ao gerenciamento (Montanari Jr., 2013, p. 94), sendo o componente da regularização fundiária o ponto fundamental:

O componente em alusão ainda se distinguiu em subcomponentes de identificação, visando identificar e delimitar os espaços destinados às reservas indígenas, bem como atualizar as informações a respeito das áreas. A demarcação é a regularização das áreas indígenas levadas a efeito por empresas privadas contratadas pela FUNAI e algumas experiências de demarcação participativa com os próprios indígenas e avaliação ambiental (Montanari Jr., 2013, p. 95).

É de relevo diferenciar a chamada política indigenista, como já discorrido acima, tratando-se de ações políticas governamentais direcionadas para as populações indígenas, da “política indígena”, cujo protagonismo se dá em demandas e planejamento dos próprios indígenas, havendo, ainda,

<sup>84</sup> FREITAS, 2009, p. 11.

<sup>85</sup> SILVA, 2019, p. 59.

outros atores que contribuem para a execução de políticas indigenistas. Isaias Montanari Jr. (2013), em seu estudo específico sobre Roraima destaca que:

Nesse conjunto encontramos principalmente as organizações não governamentais (ONGs) a exemplo do Instituto Socioambiental (ISA). Somam-se a este universo de agentes não indígenas as organizações religiosas católicas como o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) Conselho Indigenista de Roraima (CIR) e protestantes como a sociedade dos índios Unidos do Norte de Roraima (SODIUR) que se relacionam com os povos indígenas há muito tempo, em diversos campos de atuação e com objetivos bastante diferentes (Montanari Jr. 2013, p. 98).

O conceito de Terras Indígenas, hodiernamente, é extraído da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>86</sup> (art. 231), sem prejuízo de outros diplomas infraconstitucionais, como o Estatuto do Índio (Lei n. 6.001/1973).

Conforme prevê a Constituição:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1.º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles **habitadas em caráter permanente**, as utilizadas para suas **atividades produtivas**, as imprescindíveis à **preservação dos recursos ambientais** necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua **reprodução física e cultural**, segundo seus usos, costumes e tradições (CRFB/1988) (grifos nossos).

Conforme o parágrafo segundo do mesmo dispositivo, temos que: “As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes” (CF/1988). Assim, deve ser lido em conjunto com o artigo 20, inc. XI, que prevê serem “bens da União: XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” (CF/1988).

Cabe ressaltar que o Estado está em mora com o tempo de execução das demarcações, inicialmente apontado como cinco anos pelo Estatuto do Índio, o que já teria se esvaído em 1978; houve outra tentativa verificada no artigo 67, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com outro prazo de cinco anos; portanto, sinalizando a dívida do Estado junto aos povos indígenas.

---

<sup>86</sup> A Constituição da República Federativa do Brasil traz os direitos dos povos indígenas tanto em capítulos específicos – no título VIII, “Da Ordem Social”, e no capítulo VIII, “Dos Índios” –, quanto em outros artigos ao longo de seu texto.

Assim, a demarcação das terras indígenas é realizada por meio de um procedimento administrativo, baseado em requisitos legais e técnicos, sendo competente para a demarcação o Poder Executivo de maneira exclusiva<sup>87</sup>.

Segundo dispõe a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), “o processo de demarcação, regulamentado pelo Decreto n. 1775/96, é o meio administrativo para identificar e sinalizar os limites do território tradicionalmente ocupado pelos povos indígenas” (CIMI s/d), que acontecerá em conformidade com as seguintes etapas:

**I Verificação da demanda territorial:** é o início do processo. Verifica-se a demanda apontada pelo povo indígena, o que é feito por um antropólogo. Nesta etapa não apenas será indicada a área, mas o contexto socioeconômico do povo.

**II Estudos de identificação e delimitação:** a Funai nomeia um Grupo Técnico (GT), coordenado por um antropólogo, que elaborará o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena (RCID), conforme regras estabelecidas pela Portaria do Ministério da Justiça n. 14/99.

É importante observar que as terras tradicionalmente ocupadas são fundamentadas por estudos antropológicos apoiados por pesquisa de equipe interdisciplinar nas áreas ambiental, histórica, jurídica, agrária, cartográfica e outras que se façam necessárias. Consta ainda no relatório o levantamento fundiário para identificação e censo de (eventual) presença de ocupantes não índios na área sob demarcação, caracterização qualitativa de tal ocupação, levantamento de dados sobre (eventual) existência de títulos de posse e/ou domínio de terras incidentes no território reivindicado pelo povo indígena e identificado pelo Grupo Técnico. O Decreto prevê que os órgãos públicos devem, no âmbito de suas competências, prestar informações sobre a área objeto da identificação (POLITIZE)<sup>88</sup>.

Tal relatório será submetido à aprovação do(a) Presidente(a) da Funai. Após aprovado, um resumo do documento é publicado no Diário Oficial da União, no Diário Oficial do Estado onde se localiza a área e na Prefeitura Municipal da situação da área.

**III Contraditório Administrativo:** essa etapa garante o direito dos estados, municípios e de qualquer interessado na área a ser demarcada de manifestarem-se e apresentarem suas objeções<sup>89</sup> à Funai. O Decreto estabelece como prazo o início do procedimento demarcatório até noventa dias após a publicação do resumo do RCDI e a análise e julgamento será da competência do Ministro da Justiça.

**IV Delimitação do território:** aqui será feita a declaração dos limites da terra indígena e a determinação de sua demarcação, mediante uma portaria declaratória, feita pelo Ministro da Justiça.

**V Demarcação física do território e aprovação:** essa demarcação é feita pela Funai e consiste na fixação dos marcos que estabelecem os limites físicos da terra indígena; a aprovação se dá mediante decreto.

<sup>87</sup> Nos termos do Decreto n. 1.775/1996, o grupo indígena envolvido participará do procedimento em todas as fases da regularização fundiária.

<sup>88</sup> Disponível em: <https://www.politize.com.br/demarcacao-de-terras-indigenas/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

<sup>89</sup> O contraditório poderá ser instruído com títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias, mapas, e os interessados poderão, neste momento, pleitear indenização ou demonstrar vícios, totais ou parciais, do relatório.

**VI Levantamento fundiário de avaliação de benfeitorias implementadas pelos ocupantes não indígenas:** trata-se do levantamento das pessoas não indígenas que estejam na área que será demarcada. Se essas pessoas forem consideradas ocupantes de boa-fé, elas serão indenizadas e deverão, obrigatoriamente, deixar o local. Se forem ocupações de má-fé, por exemplo as grilagens, não terão direito à indenização. Enquanto a avaliação de benfeitorias implementadas pelos não indígenas será feita pela Funai, o cadastro dos ocupantes não indígenas<sup>90</sup> será realizado pelo Inca.

**VII Homologação da demarcação:** a cargo da Presidência da República mediante decreto presidencial.

**VIII Registro das terras indígenas:** feito pela Funai junto à Secretaria de Patrimônio da União (SPU), em até trinta dias após a publicação do decreto de homologação (artigo 6.º, do Decreto n. 1.775/96).

Acerca do registro de terras indígenas, impende destacar que em 2018 foi editado pelo CNJ o Provimento n. 70/2018, dispondo sobre a abertura de matrícula e o registro de terras indígenas. O Provimento em comento foi revogado pelo Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça (Provimento n. 149/2023), disciplinando a temática em Capítulo específico, a partir do art. 424 e seguintes.

Vale ressaltar que há ainda a possibilidade de reserva indígena<sup>91</sup> e de restrição de uso<sup>92</sup>, que fogem ao escopo deste estudo.

---

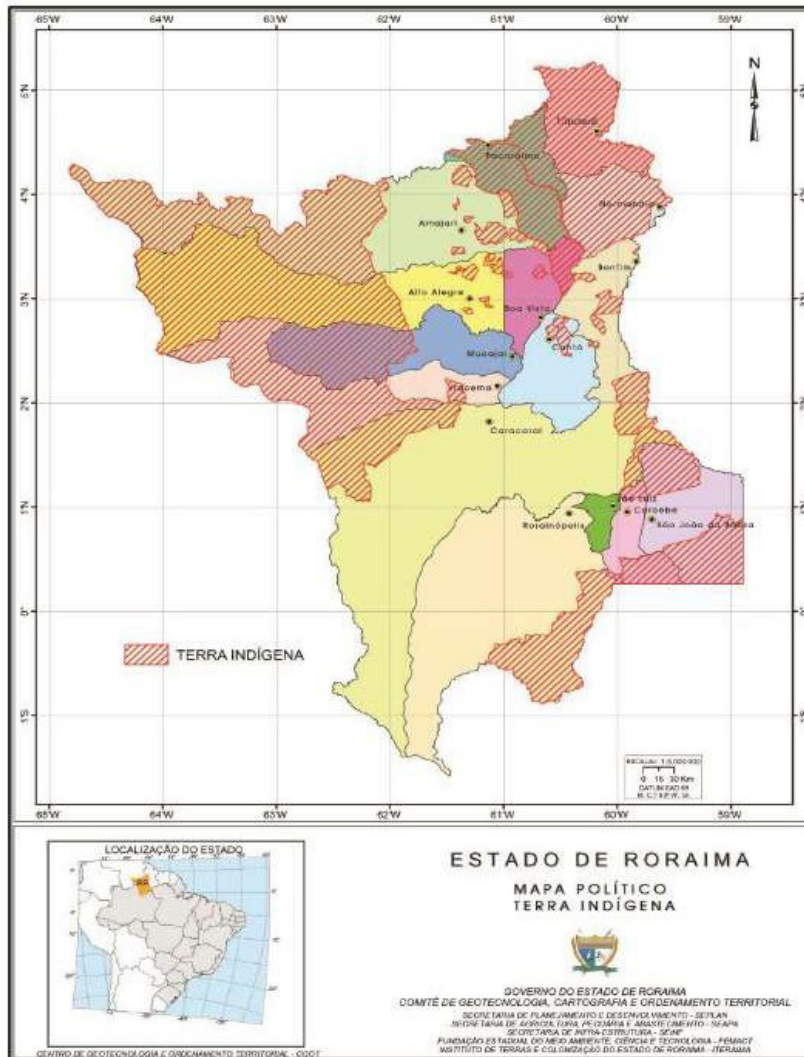
<sup>90</sup> É responsabilidade do Inca realizar o reassentamento dos ocupantes não indígenas que se enquadrem no perfil da reforma agrária.

<sup>91</sup> Em casos extraordinários, como de conflito interno irreversível, impactos de grandes empreendimentos ou impossibilidade técnica de reconhecimento de terra de ocupação tradicional, a Funai promove o reconhecimento do direito territorial das comunidades indígenas na modalidade de Reserva Indígena, conforme o disposto no art. 26 da Lei n. 6.001/1973, em parceria com os órgãos agrários dos estados e governo federal.

<sup>92</sup> Nos casos de povos isolados, a Funai se utiliza do dispositivo legal de restrição de uso para proteger a área ocupada pelos indígenas contra terceiros, amparando-se no artigo 7.º do Decreto n. 1.775/1996, no artigo 231 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e no artigo 1.º, inciso VII da Lei n. 5.371/1967, ao mesmo tempo em que se procedem os estudos de identificação e delimitação da área, visando à integridade física desses povos em situação de isolamento voluntário.

Vejamos abaixo o mapeamento das Terras Indígenas do Estado de Roraima, bem como o mapeamento dos territórios homologados:

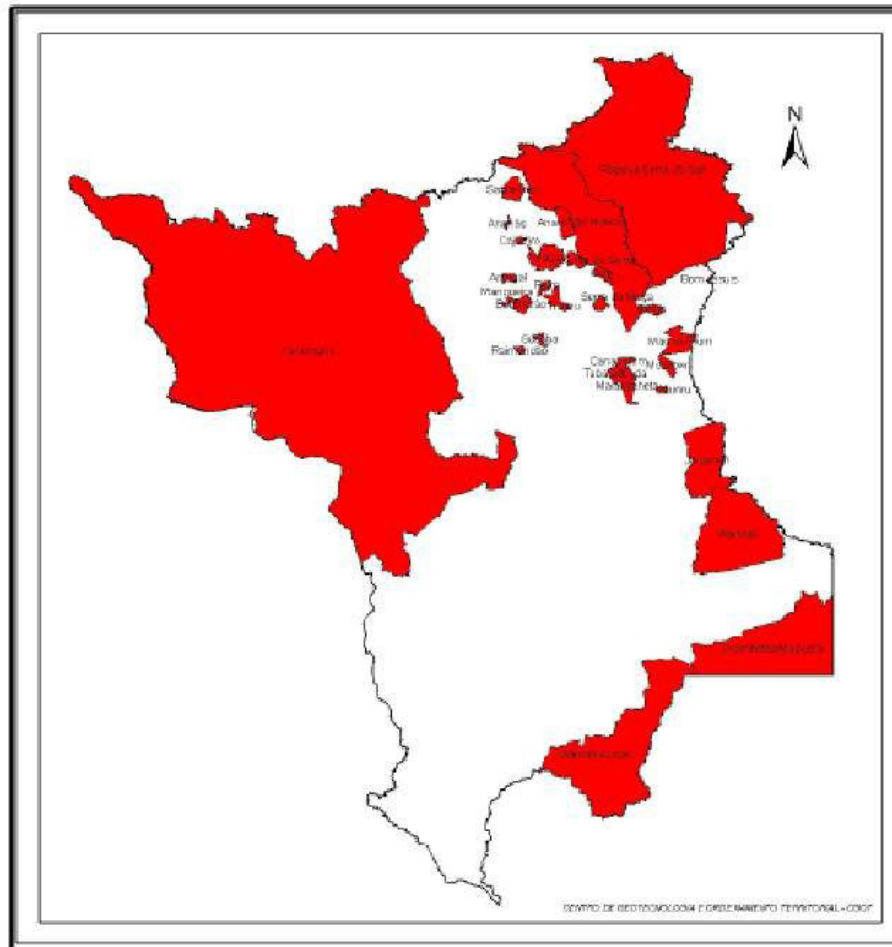
Figura 1 – Terras indígenas e municípios de Roraima<sup>93</sup>



Mapa 20- Terras Indígenas e Municípios-Fonte: Comitê de Geotecnologia, Cartografia e ordenamento Territorial

<sup>93</sup> SILVA, 2019, p. 98.

Figura 2 – Terras indígenas homologadas – Roraima<sup>94</sup>



Mapa 31- 32 Terras Indígenas homologadas - Fonte: Centro de Geotecnologia, Cartografia e Planejamento Territorial

A Corregedoria do Estado de Roraima, visando dar andamento às ações do Solo Seguro, solicitou, via SEI (0020687-38.2023.8.23.8000 – TJRR), a todas as unidades extrajudiciais que sinalizassem o atual quadro das terras indígenas de Roraima que se encontram devidamente registradas, conforme pode ser observado no quadro abaixo:

<sup>94</sup> SILVA, 2019, p. 130.

### Quadro 1 – Quadro das terras indígenas de Roraima que se encontram devidamente registradas

Vislumbra-se, portanto, que o estado mais indígena do Brasil, possivelmente assume o protagonismo de ter a maioria de suas terras indígenas demarcadas e homologadas, devidamente registradas, demonstrando o intuito de ter o Judiciário como parceiro das políticas indigenistas na salvaguarda dos direitos desses povos.

N.	Terra Indígena	Grupo Indígena	Município	Superfície ha	Situação	Ato Legal	Matrícula
1	Ananás	Macuxi	Amajari	1.769	Regist	DH 86920	9340
2	Anaro	Wapixana	Amajari	30.000	Estudo		45443
3	Aningal	Macuxi	Amajari	7.627	Regist	DH 86933-	9342
4	Anta	Macuxi/Wapixana	Alto Alegre	3.174	Regist	DH 376 -24.12.91	594 12483
5	Barata Livramento	Macuxi/Wapixana	Alto Alegre	12.883	Regist	DH S/N. -16.12.2001	197 23734
6	Araçá	Macuxi/Wapixana	Amajari	50.018	Regist	DH 86934-17.02.82	9341
7	Bom Jesus	Wapixana	Bonfim	859	Regist	DH 257 -29.10.91	9176
8	Boqueirão	Macuxi/Wapixana	Alto Alegre	15.860	Regist	DH 09.06 .2003	216 28247
9	Cajueiro	Macuxi	Amajari	4.304	Regist	DH 86936 -1702.82	9345
10	Canauanim	Macuxi/Wapixana	Bonfim	11.182	Regist	DH S/N. -05.01.96	23751
11	Jabuti	Macuxi/Wapixana	Bonfim	14.210	Regist	DH S/N. -05.01.96	23993
12	Jacamim	Wapixana	Bonfim	189.500	Regist	DH S/N. -23.06.2003	26237
13	Malacacheta	Wapixana	Bonfim	28.632	Regist	DH S/N. -05.01.96	17305
14	Mangueira	Macuxi	Alto Alegre	4.064	Regist	DH 86923 -16.02.82	427 9339
15	Manoa/Pium	Macuxi/Wapixana	Bonfim	43.337	Regist	DH 86924 -16.02.82	9336
16	Moskow	Macuxi/Wapixana	Bonfim	14.200	Homolog	DH S/N. -02.06.2003	27865
17	Muriru	Wapixana	Bonfim/Cantá	5.520	Homolog	DH S/N. -23.06.2003	34851 34849
18	Ouro	Macuxi	Amajari	13.573	Regist	DH 8691 -17.02.82	9338

19	Pium	Macuxi	Alto Alegre	4.608	Regist	DH 271 - 29.10.91	596 12335
20	Ponta da Serra	Macuxi	Amajari	15.597	Regist	DH 86935 - 17.02.91	9337
21	Raimundão	Macuxi/Wapixana	Alto Alegre	4.277	Regist	DH S/N. - 03.11.97	217 17301
22	Raposa Serra do Sol	Mac./Wap./Ingaricó	Normandia Uiramutã Pacaraima	1.678.800	Demarc	PD 820 - 11.12.98	28897 28896 28895
23	Santa Inês	Macuxi	Amajari	29.698	Regist	DH 86922 - 16.02.82	9343
24	Sao Marcos	Mac./Wap./Taurepang	Pacaraima Boa Vista	654.110	Regist	DH 312 - 29.10.91	81 23752
25	Serra da Moça	Macuxi/Wapixana	Boa Vista	11.626	Regist	DH 258 - 29.10.91	6691
26	Sucuba	Macuxi	Alto Alegre	5.983	Regist	DH 86921 - 16.02.82	527 9344
27	Tabalascada	Wapixana	Cantá	13.024	Demarc	PD 3010 de 30.12.2002	28589
28	Truaru	Macuxi/Wapixana	Alto Alegre	5.653	Regist	DH 387 - 24.12.91	595 12482
29	Trombeta/Mapuera	WaiWai	Caroebe	663.775	Em Estudo	PD 361 - 23.04.2001	2108 2109
30	Waimiri/Atroari	Waimiri/Atroari	Rorainópolis	666.311	Regist	DH 97837 - 16.07.89	
31	WaiWai	WaiWai	Caroebe/S. João Baliza/S. Luiz Anauá	405.000	Homolog	DH S/N. - 23.06.2003	1646 1647
32	Yanomami	Yanomami	Iracema/Amajari / Caracará/ Alto Alegre	5.792.669	Regist	DH SN. - 25.05.92	432(AA)/ 12687 12686 3168
<b>TOTAL</b>				<b>10.401.843</b>			

Vislumbra-se, portanto, que o estado mais indígena do Brasil, possivelmente assume o protagonismo de ter a maioria de suas terras indígenas demarcadas e homologadas, devidamente registradas, demonstrando o intuito de ter o Judiciário como parceiro das políticas indígenas na salvaguarda dos direitos desses povos.



## CONCLUSÃO

O programa Solo Seguro apresenta-se como instrumento de fortalecimento da política indigenista territorial brasileira infraconstitucional na medida em que, em suas disposições, abrangeu os territórios indígenas ao traçar a diretriz, confirmada no Enunciado n. 7 no 92.º Encoge, direcionada ao “estímulo e **monitoramento contínuo** das atividades afetas à regularização fundiária, objetivando [...] respeito e reconhecimento de direitos legítimos de [...] povos indígenas” (art. 2.º, inc. V, “d”, Provimento n. 144/2023).

A partir desse programa e, com o intento de dar-lhe plena execução e cumprimento, considerando de forma particular as peculiaridades do estado de Roraima, marcado pela extensa faixa de territórios indígenas no decurso de toda a sua circunscrição, esta Corregedoria do TJRR adotou como providência inicial a notificação de todas as oito Serventias com atribuição de registro de imóveis, então oficiadas (SEI 0020687-38.2023.8.23.8000 – TJRR), a fim de consignarem documentação probatória (matrículas) das terras indígenas já registradas junto aos seus Cartórios, referente às regiões de suas respectivas atribuições.

Com grata satisfação, esta Corte pôde constatar e mapear as áreas já demarcadas, homologadas e registradas nos Cartórios do Estado de Roraima, bem como aquelas em menor proporção que ainda necessitam da devida regularização fundiária, dando-se andamento e celeridade aos procedimentos de registro e, por conseguinte, segurança jurídica no que diz respeito ao direito à terra das populações indígenas.

Daí porque, pelo programa Solo Seguro, restou cumprido o monitoramento (mapeamento), até então não levantado, da situação registral dos territórios indígenas em Roraima, marco a partir do qual se possibilitou a esta Corregedoria visualizar e direcionar esforços para novas ações voltadas à regularização fundiária das áreas indígenas ainda pendentes de registro, ainda que em menor quantidade, tratando-se, pois, de programa de fortalecimento da política indigenista territorial, neste aspecto, protagonizado pelo Poder Judiciário.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 dez. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 144, de 25/4/2023**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5058>. Acesso em: 12 dez. 2023.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Como é feita a demarcação de terras indígenas**. Disponível em: <https://cimi.org.br/terras-indigenas/demarcacao/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

FREITAS, Aimberê. **Geografia e história de Roraima**. Boa Vista: IAF, 2009.

LINHARES, Erick. A Corte Interamericana e o direito indígena à terra: análise do caso *Awas Tingni versus Nicarágua*. In: SILVEIRA, Edson Damas da; CAMARGO, Serguei Aily Franco de. **Socioambientalismo de Fronteiras: desenvolvimento regional sustentável na Amazônia**. v. 2, Curitiba: Juruá, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Legislação da Amazônia**. Disponível em: <https://www.gov.br/sudam/pt-br/acao-a-informacoes/institucional/legislacao-da-amazonia>. Acesso em: 12 dez. 2023.

MONTANARI JÚNIOR, Isaias. **Demarcação de terras indígenas e cooperação internacional**. Curitiba: Juruá, 2013.

CHAGAS, Inara; SILVEIRA, Matheus; FERREIRA, Rebeca A. A de Campos. Terras indígenas: como são demarcadas. **Politize!** Disponível em: <https://www.politize.com.br/demarcacao-de-terras-indigenas/> Acesso em: 12 dez. 2023.

RIBEIRO, Darcy. **A política indigenista brasileira**. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura, 1962.

SILVA, Marcos Pereira da. **A trajetória da regularização fundiária do estado de Roraima**. 2019. Tese (doutorado) – Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói, 2019.

AMAZONAS. Tribunal de Justiça. **Carta do 92.º encontro do colégio permanente de corregedoras e corregedores gerais dos tribunais de Justiça do Brasil (Encoge)**. Disponível em: <https://www.tjam.jus>.

[br/index.php/component/fileman/file/Carta%20de%20S%C3%A3o%20Luis%20-%2092%C2%BA%20ENCOGE.docx%20\(1\).pdf?routed=1&container=fileman-attachments](http://br/index.php/component/fileman/file/Carta%20de%20S%C3%A3o%20Luis%20-%2092%C2%BA%20ENCOGE.docx%20(1).pdf?routed=1&container=fileman-attachments). Acesso em: 12 dez. 2023.

VALENTE, Eduardo Vargas. **A Procuradoria Geral Federal e os menores indígenas em situação de risco**: o papel de promoção da pluralidade. Escola da AGU, Brasília, v. 11, n. 1, p. 1-276, jan./mar. 2019. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/Publ-Esc-AGU\\_v.11\\_n.01.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Publ-Esc-AGU_v.11_n.01.pdf). Acesso em: 12 dez. 2023.

ESCOLA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Os direitos dos povos indígenas: complexidades, controvérsias e perspectivas constitucionais. **Escola da AGU**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 1-276, jan./mar. 2019. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/Publ-Esc-AGU\\_v.11\\_n.01.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Publ-Esc-AGU_v.11_n.01.pdf). Acesso em: 12 dez. 2023.

VIEGAS, Daniel Pinheiro. **A tradicionalidade da ocupação indígena e a constituição de 1988**: a territorialização como instituto jurídico-constitucional. Manaus: UEA Edições, 2017.

# A GOVERNANÇA FUNDIÁRIA NO ESTADO DO TOCANTINS: DESAFIOS E POTENCIALIDADES

Renatto Pereira Mota<sup>95</sup>

Wellington Magalhães<sup>96</sup>

## RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar a governança fundiária no estado do Tocantins a partir dos desafios socioeconômicos, ambientais e culturais e suas potencialidades à luz da propriedade plena. O método a ser utilizado é o de pesquisa qualitativa crítica, de vertente jurídica. Ao analisar o referencial teórico em sua originalidade e traçar um parâmetro acerca da fundamentação dos estudos realizados e apresentados pela pesquisa analítica documental, bibliográfica e teórica, com enfoque na governança fundiária rural e urbana, no Tocantins, afastando a possibilidade de que a realidade é um construto independente do sujeito cognoscível, a partir de uma realidade construída de forma subjetiva e intersubjetiva, evidenciada pelo contexto histórico e influenciada por valores filosóficos, políticos, culturais, comunitários, sociais e econômicos.

Palavras-chave: Governança fundiária. Gestão fundiária. Diretrizes da FAO. Poder Judiciário.

---

<sup>95</sup> Graduado em direito pela Universidade Luterana do Brasil. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (PPGDA-UFG). Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação (PPGDA-UFG); pós-graduado em direito agrário e direito imobiliário e registral; membro do Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (NUPREF) da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Tocantins.

<sup>96</sup> Juiz de direito do TJTO. Diretor Adjunto da Escola Superior da Magistratura do Tocantins. Coordenador do NUPREF da Corregedoria Geral de Justiça do Tocantins. Mestre em direito constitucional pela Universidade de Coimbra, Portugal (FDUC) e direitos humanos pela Universidade Federal do Tocantins. Doutor em Desenvolvimento Regional (UFT).

## INTRODUÇÃO

O presente estudo foi desenvolvido a partir da formação histórica da questão agrária no Brasil, especificamente da política fundiária brasileira prometida na forma jurídica da lei, com o objetivo de explicar os institutos jurídicos e com a finalidade de compreender os temas aqui propostos: governança fundiária no Tocantins e os desafios e as potencialidades socioeconômicas, ambientais e culturais à luz da propriedade plena.

Por esse prisma, será utilizado o método interpretativo qualitativo, com a análise crítica dos marcos legais, textos teóricos jurídicos, jurisprudência e de outras áreas das ciências sociais.

Nesse cenário, é de suma importância compreender o contexto histórico que constituem os desafios e as potencialidades socioambientais, territoriais sob o manto constitucional e infraconstitucional à luz da Governança fundiária brasileira.

Como ponto de partida na formulação das hipóteses, foram tomadas as seguintes indagações: primeiro, será que a regularização fundiária rural sob a perspectiva da legislação estadual 1987/1989 está alinhada com a Política de Gestão Fundiária de Terras? E, segundo, será que a atuação do Poder Judiciário tocantinense tem contribuído para a reestruturação fundiária no Tocantins à luz da Governança Responsável da Terra?

Para tentar encontrar respostas a essas hipóteses-indagações, passamos a desenvolver, nos tópicos seguintes, registros e análises dos contextos históricos, políticos, jurídicos e socioeconômicos sobre a questão fundiária brasileira, especialmente, no estado do Tocantins, marcado pela concentração da terra, desigualdades sociais, conflitos agrários e, assim, tecer as considerações finais a respeito das temáticas centrais deste artigo.

## A GOVERNANÇA FUNDIÁRIA NO ESTADO DO TOCANTINS

Neste presente tópico, o estudo estará concentrado na gestão fundiária rural no Tocantins, a fim de compreender o ordenamento jurídico estadual sob a perspectiva da governança fundiária à luz da Lei Estadual n. 87/1989. Outro ponto a ser considerado é a atuação do Poder Judiciário tocantinense e o alinhamento com a Política de Governança Fundiária no Brasil.

Para tanto, importante compreender, primeiramente, a definição do termo “governo” e “governança”, do ponto de vista sociológico jurídico; e, partir de então, contrapor os pontos relevantes da Lei

Estadual n. 87/1989, quando da atuação da gestão administrativa da terra, no Estado do Tocantins, na perspectiva da Governança Territorial.

No segundo momento, é de suma importância certificar se a legislação estadual em destaque está em consonância com os objetivos e as diretrizes voluntárias da FAO, no que concerne à Governança, Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da segurança alimentar nacional da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, com ênfase no registro dos direitos de posse para proteção das comunidades tradicionais e dos povos originários e no acesso equitativo a terra e aos recursos pesqueiros e florestais.

Ao passo que o presente estudo não tem o objetivo de esgotar a temática, mas acrescentar elementos significativos para que haja um aprimoramento da Governança de Terras, no Tocantins, bem como proporcionar a participação coletiva da sociedade sobre a nova forma de governar administrativamente as terras, especialmente, as terras públicas e/ou devolutas do Tocantins, respeitando os direitos das comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas, a inclusão social, o direito à moradia, entre outros fatores socioambientais, econômicos e culturais.

Desta feita, passamos à abordagem precisa e necessária dos tópicos em destaque, para a compreensão dos desafios e potencialidades da Governança Fundiária no Estado do Tocantins.

## **A GESTÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS NO TOCANTINS À LUZ DA LEI ESTADUAL N. 87/1989 *VERSUS* AS DIRETRIZES VOLUNTÁRIAS PARA A GOVERNANÇA RESPONSÁVEL DA TERRA, DOS RECURSOS PESQUEIROS E FLORESTAIS DA FAO**

Historicamente, a formação da estrutura fundiária brasileira tem como base o modelo sesmarial exportado de Portugal, que consistia em distribuir as terras como forma de promover o abastecimento de alimentos a partir do cultivo da terra. No entanto, esse regime foi finalizado com a Resolução de 17/07/1822, o que fez surgir, desde então, o conhecido período do “Regime de Posses” (1822-1850). Nesse período, em que o Estado deixa de atuar sobre o ordenamento fundiário, consolida o regime do apossamento de terras, sem qualquer regulação normativa.

Ainda no contexto histórico, é importante citar a Lei de Terras de 1850 que, após o período de apossamento das terras brasileiras, esse instituto jurídico-legal ratificou as posses, com reconhecimento incondicional da propriedade do possessor, todavia, para tal ratificação era exigido o cultivo da terra ocupada.

Diante desse panorama, a Lei de Terras de 1850 foi o instrumento jurídico originário a tratar da regularização fundiária rural da categoria fundiária denominada terras devolutas. Registre-se que, a partir desse instituto legal, a terra passa a ser a destinada ao mercado de terras.

Assim, a regularização fundiária é o gênero, do qual derivam duas modalidades, quais sejam, urbana e/ou rural, e, para a sua efetivação, o título de domínio administrativo como instrumento para a sua consumação e registro no Cartório de Registro de Imóveis, caracteriza o elemento efetivador do destaque do domínio público para a formação da propriedade privada.

Na formulação teórico-científica de Michel François Drizul Havrenne (2018), a regularização fundiária é uma política de Estado e, como tal, consiste no conjunto de medidas que tem por finalidade a titulação dos ocupantes de áreas públicas, com o objetivo de garantir o mínimo vital de dignidade às pessoas.

Entre vários instrumentos administrativos, o Título de Domínio/Administrativo é uma das formas de dinamizar e efetivar o domínio das terras públicas em favor do particular e/ou mesmo aquelas que foram objeto da política da reforma agrária, com destaque para o cumprimento da função social da propriedade. Nesse sentido, os artigos 100 e 102, do Estatuto de Terra, assim tratam a matéria:

Art. 100. O título de domínio expedido pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária será, dentro do prazo que o Regulamento estabelecer, transcrito no competente Registro Geral de Imóveis.

[...]

Art. 102. Os direitos dos legítimos possuidores de terras devolutas federais estão condicionados ao implemento dos requisitos absolutamente indispensáveis da cultura efetiva e da morada habitual.

Sob esse enfoque, denota-se que a regularização fundiária se encontra consubstanciada em mecanismos legais, a partir dos quais se poderá fomentar o desenvolvimento econômico por meio da titulação administrativa, que tem o objetivo de concretizar a exercício do direito de propriedade, desde que absolutamente subordinado aos requisitos da função social da propriedade, na forma definida na Constituição Federal de 1988.

Sobre a importância da regularização fundiária rural como forma de contribuir para o desenvolvimento econômico do Brasil, mesmo em uma lógica ainda prevalecente de economia de mercado, Rafael Malheiros Taranto (2018) registra:

Tal linha de pensamento seria corroborada, inclusive, pelo Banco Mundial, que, no seu relatório *From plan to market*, World Development Report, de 1996 (*apud* GONZÁLEZ, 2002, p. 13), afirma que um “registro de propriedade se torna fundamental e essencial para uma economia de mercado funcional. Melhora a segurança da titularidade e da posse, diminui os custos das transferências

de bens e proporciona um mecanismo de baixo custo para resolver as eventuais disputas sobre os bens”. Assim, quanto mais eficiente um sistema registral, maior sua contribuição à economia.

Para além da lógica da economia de mercado e tomando em consideração a existência da posse-fato da terra por comunidades e povos tradicionais, veja-se a conceituação da regularização fundiária, segundo Carvalho Filho (2008), que reconhece o que se pode compreender como efetividade da proposta das sesmarias, na sua concepção em Portugal, no século XIV, e então formaliza a realidade da posse:

Consiste na conversão, em situação jurídica, de situações meramente de fato pertinentes à posse e ao uso de imóveis. Trata-se do reconhecimento de que algumas comunidades já sedimentaram o uso do solo e a ocupação de benfeitorias de tal maneira que se torna praticamente inviável qualquer alteração nesse estado de coisas.

Em uma perspectiva conceitual, Carneiro (2003) enfatiza a importância da regularização fundiária para resolver o real problema histórico da “incerteza dominial” das terras (públicas x privadas) que é uma das causas recorrentes do ambiente conflitivo que perdura no campo brasileiro:

O trabalho de regularização fundiária consiste em uma série de procedimentos técnicos, jurídicos e administrativos (cadastro e levantamentos topográficos, análise da origem dominial dos imóveis, ações discriminatórias judiciais, demarcações, planos de legitimação de posses etc.), que visam acabar com a incerteza dominial, separando as áreas devolutas das particulares legitimando a posse e o uso de terras públicas.

Nesse compasso, a gestão fundiária rural é um elemento primordial na concretização da propriedade plena e, como política de Estado, deve estar em consonância com os princípios que regem a administração pública, especialmente, ao cumprimento da função social terra e da propriedade e as Diretrizes Voluntárias da FAO para a Governança de terras, com destaque:

Os Estados deveriam adotar medidas para promover e proteger a segurança da posse da terra, especialmente em relação às mulheres e aos segmentos mais pobres e desfavorecidos da sociedade, mediante uma legislação que proteja o direito pleno e em condições de igualdade a possuir terra e outros bens, incluindo o direito à herança. Quando apropriado, os Estados deveriam estudar a possibilidade de estabelecer mecanismos jurídicos e outros mecanismos de políticas, em consonância com as suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos e em conformidade com o Estado de Direito que permitam avançar na reforma agrária para melhorar o acesso das pessoas pobres e das mulheres aos recursos. Tais mecanismos deveriam promover também a conservação e a utilização sustentável da terra. Deveria ser prestada especial atenção à situação das comunidades indígenas. (Diretriz 8B. FAO, 2015: 19)

No Brasil, a Gestão Fundiária Rural foi construída a partir do processo sesmarial, das capitâneas hereditárias e por diversas normas infraconstitucionais, entre elas temos: a Lei n. 601, de 18 de



outubro de 1850 (Lei de Terras); a Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1973 (Estatuto da Terra); a Lei n. 6.015/1973 (Registros Públicos); a Lei 11.952, de 25 de junho de 2009 (Regularização Fundiária em terras da União na Amazônia Legal); a Lei Federal n. 10.267/2001 (Lei do Georreferenciamento); e a Lei Federal 13.465/2017.

No estado do Tocantins, destaque para a Lei Estadual n. 87/1989 e a Lei de Convalidação n. 3.325/2019, as quais estão inseridas no ordenamento jurídico estadual e são os institutos jurídicos adotados pela Autarquia Fundiária Rural do Estado do Tocantins, com a finalidade de nortear a gestão fundiária das terras públicas e/ou devolutas estaduais.

Nessa linha, a gestão fundiária tem por escopo os mecanismos legais sedimentados em uma política governamental pautada no processo dinâmico da administração e/ou controle das terras públicas e/ou devolutas, que, a depender da formatação a que é tratada, resulta em um fator de exclusão social e de conflitos agrários, advindo da herança do período imperial.

Por esse prisma, a gestão fundiária da terra, seja ela rural ou urbana, está calcada na relação entre o homem e o uso da terra. E para melhor compreender esse laço patrimonial, vejamos a conceitualização desenvolvida pelo jurista Williamson (Reydon, 2017, p. 17 *apud* Williamson, 2010, p. 38) sobre o que vem a ser a “Administração da terra”: “É o estudo de como as pessoas se organizam em torno da terra, incluindo a forma como as pessoas pensam sobre a terra e como as instituições constroem e gerenciam os processos de administração da terra”.

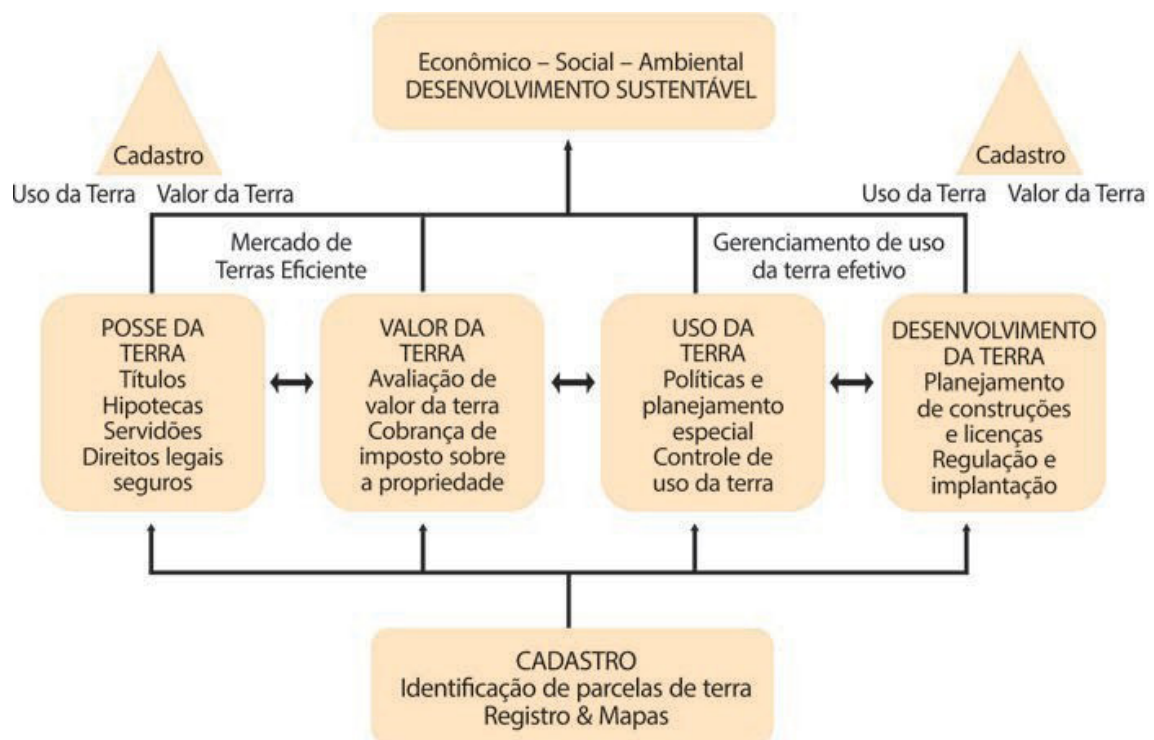
Na visão sistêmica dos pesquisadores Bastiaan Philip Reydon, Adâ-mara S. G. Felício (FAO/SEAD – Governança Fundiária, 2017, p. 16), os principais elementos necessários para a efetivação do sistema de administração fundiária que tem por finalidade proporcionar o uso, a posse e a propriedade da terra, como fator primordial para o desenvolvimento sustentável, os quais devem estar alinhados da seguinte forma:

- a) registro da propriedade da parcela de terra é a dimensão legal da propriedade da terra, onde se definem os direitos e deveres a ela associados;
- b) valor da terra é a dimensão na qual se estabelece o valor da parcela e, a partir disso, a cobrança de tributos sobre a terra, tanto urbanos quanto rurais;
- c) uso da terra é dimensão na qual se definem os possíveis usos da terra, urbano e rural, de preservação ou de utilização produtiva e que culturas produtivas devem ser priorizadas (zoneamento); e

d) desenvolvimento nas parcelas é a regulamentação do que é permitido ou proibido nas edificações nas parcelas, a obtenção de licenças, entre outros.

Destaque para Figura 1, da perspectiva global da Administração Fundiária, que, segundo os autores Felício e Reydon (Felício, Reydon, 2017, p.17), foi elaborado pelo jurista Williamson (*apud* Williamson *et al.*, 2010), como forma de implementar uma boa Governança Fundiária de Terra:

Figura 1 – Perspectiva Global da Administração Fundiária



FONTE: Williamson *et al.*, 2010.

Para além disso, compreender a gestão fundiária da terra está em consonância com o tratamento jurídico da Governança Fundiária Responsável de Terras, cuja conceituação assim se extrai da citação dos pesquisadores Vitor Bukvar Fernandes, Bastiaan Philip Reydon (*apud* Palmer *et al.*, 2009, p. 9) no incremento do tema “A governança de terras e o desenvolvimento econômico” (FAO/SEAD – Governança Fundiária, 2017, p. 51), vejamos:

A governança de terras concerne às regras, processos e estruturas através das quais são tomadas decisões sobre o acesso à terra e seu uso, a forma pela qual essas decisões são implementadas e aplicadas e como os interesses conflitantes são geridos.

Partindo dessa premissa, será que a Lei Estadual n. 87/1989, que cria o Instituto de Terras do Estado do Tocantins, está na contramão da Governança Fundiária Brasileira, como política governamental, no que concerne à administração das terras públicas e devolutas do Tocantins?

Para resposta a essa inquietação, vejamos o que está sedimentado no art. 2.º, da citada lei:

Art. 2. O Instituto de Terras do Estado do Tocantins (Itertins) é órgão executor da política fundiária do Estado do Tocantins, compreendendo atividades concernentes à organização da estrutura fundiária, à deliberação sobre as terras públicas e devolutas, ao reconhecimento das posses legítimas, à alienação das terras de seu domínio, ao exercício de diversas formas de aquisição de terras, à promoção do processo discriminatório administrativo de acordo com a legislação vigente, podendo ainda exercer outras atividades correlatas.

Extrai-se do citado dispositivo que o Itertins é o órgão executor da política fundiária do Tocantins e, sendo assim, tem por objetivo proceder com a organização da estrutura fundiária, deliberando sobre a destinação das terras públicas e devolutas, sob as diversas formas de aquisição e/ou transferência das terras a um particular.

Adiante, no art. 3.º, está determinado a sua competência específica, dos quais transcrevemos:

**I** – participar na formulação da política fundiária do Estado; **II** – alinear a particulares as terras públicas ou devolutas, arrecadadas ou incorporadas ao seu patrimônio, conciliando o interesse público e a justiça social, de acordo com a legislação específica; **III** – reconhecer e regularizar a posse legítima localizada em áreas de domínio público ou devolutas, bem como reconhecer o domínio de particulares; **IV** – preservar as terras públicas devolutas e recuperar as que indevidamente não se encontrarem em sua posse ou domínio; **V** – propor ao Chefe do Poder Executivo a legislação relativa aos problemas fundiários do Estado a ser enviada ao Poder Legislativo; **VI** – baixar instruções normativas à complementação ou esclarecimento da legislação estadual de terras; **VII** – no deslinde das terras devolutas das particulares valer-se-á do processo discriminatório administrativo quando possível; **VIII** – indicar ao órgão federal competente as áreas de interesse social para efeito de desapropriação; **IX** – precisar, retificar, aviventar e demarcar os limites estaduais e municipais; **X** – organizar, implantar e manter o Cadastro Técnico Rural das Terras do Estado atualizado, prevenindo problemas de superposição; **XI** – representar o Estado, ativa e passivamente, em juízo ou fora dele, nos atos, procedimentos, processo, acordos e convênios sobre assunto fundiário; **XII** – gerir o Fundo Agrário Estadual; **XIII** – firmar convênios, contratos, ajustes, acordos, com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para financiamento, execução de planos, programas e projetos de reestruturação fundiária e de política de diretrizes de ocupação territorial que objetivam o desenvolvimento rural; **XIV** – agrupar os territórios municipais em regiões de valor básico uniforme, para definição do valor de pauta para alienação promovendo periodicamente sua reavaliação; **XV** – coordenar a reestruturação agrária, a regularização de ocupações e a conciliação administrativa de conflitos fundiários; **XVI** – propor os atos preparatórios à desapropriação de terras e benfeitorias acaso nelas, existentes;

Com efeito, observa-se que, entre essas competências, não há uma definição legal no que concerne à regularização fundiária das ocupações adstritas aos pequenos agricultores, as mulheres camponesas, as comunidades tradicionais e quilombolas, ficando a cargo da autarquia estadual a destinação a qualquer particular que esteja “ocupando”, as terras públicas ou devolutas.

O outro destaque a ser feito é quanto o acesso às terras públicas ou devolutas do estado do Tocantins, a qual deverá ser realizada com a política de ocupação e uso territorial em conformidade com as ações de desenvolvimento econômico e social, defesa do meio ambiente e reforma agrária, a teor do art. 14<sup>97</sup>, da Lei Estadual n. 87/1989.

Todavia, em consulta ao portal do Itertins, não há informações precisas e sedimentadas sobre a efetividade e destinação dessas terras, na forma estabelecida no citado dispositivo.

No Fórum de Corregedores da Justiça do Matopiba, no que concerne à situação fundiária no estado do Tocantins, fez-se o seguinte destaque:

No Tocantins, os conflitos são jurídicos, isto é, visam segurança jurídica, proteção contra surpresas e comportamentos contraditórios do poder público que, em um momento, emite documento de reconhecimento de domínio e, em outro, nega a validade aos próprios atos. “O Tocantins tem conflitos possessórios, mas são disputas por divisas, reivindicatórias com base em documentos antigos, cuja validade é discutida”. Segundo relato do Desembargador João Rigo, a natureza do conflito fundiário no estado não tem a conotação dos conflitos vividos nas décadas de 80 e 90, mas é fruto de disputa por segurança jurídica, estabelecimento de divisas, discussões sobre validade de documentos. (Menezes, 2021, p. 21)

Observa-se que a mencionada legislação infraconstitucional necessita de uma configuração evolutiva à luz da Governança Fundiária de Terras, uma vez que não se encontra ancorada com os princípios constitucionais do acesso à terra, especialmente, na proteção aos direitos dos povos indígenas, às comunidades tradicionais e quilombolas, aos direitos humanos, ao bem-estar da coletividade e tampouco está alinhada com os objetivos, princípios e Diretrizes Voluntárias da FAO para a Governança de terras no Brasil.

No relatório apresentado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) (Imazon, 2021, p. 28-30), sobre as leis e práticas da Regularização Fundiária no Estado do Tocantins, ficou evidenciada essa deficiência técnica e legislativa, no trato da gestão fundiária do Tocantins, das quais transcrevemos:

---

<sup>97</sup> Lei Estadual 87/89 – Art. 14. O acesso às terras públicas ou devolutas será promovido pelo Instituto de Terras do Estado do Tocantins (Itertins), de acordo com a política de ocupação e uso territorial, compatibilizada às ações de desenvolvimento econômico e social, defesa do meio ambiente e reforma agrária.

**a)** A legislação não exige compromisso de recuperação de passivo ambiental do imóvel antes da titulação ou como cláusula resolutiva após a titulação. Também não há impedimento para regularizar áreas desmatadas recentemente; **b)** A legislação não impede a titulação para requerentes que aparecem na lista de trabalho análogo à escravidão. Também não prevê a perda do imóvel titulado no caso de ocorrência desse tipo de situação. **c)** Não há previsão legal para que a titulação ocorra em nome do casal ou dos conviventes; quando o requerente for casado ou conviver em união estável ou união homoafetiva. Ausência de lei estadual para reconhecimento de territórios quilombolas; **d)** Valores irrisórios cobrados na venda de terra pública estadual. **e)** Ausência de metas para todas as principais atividades do órgão. Mesmo com a definição da meta de regularizar 17,5% das áreas não regularizadas do estado, é importante estabelecer e divulgar metas anuais, além de definir metas mais específicas por setores. **f)** Recursos financeiros insuficientes. **g)** Recursos humanos insuficientes. **h)** Ausência de capacitação para funcionários. **i)** Acervo fundiário não está digitalizado. **j)** Ausência de canais próprios de denúncias e tratamento de conflitos agrários. **k)** Não utiliza dados de conflitos fundiários coletados por outras instituições. Esses dados podem ajudar na avaliação do requisito de posse mansa e pacífica, exigido para regularização fundiária.

Diante desse cenário caótico em destaque, identificado no levantamento realizado pela Imazon e da análise sistêmica da Lei Estadual n. 87/1989, fica evidenciado que a gestão fundiária de terras no Tocantins necessita de uma reformulação no seu aparato legislativo, técnico e governamental, de forma a coadunar com os princípios, objetivos e Diretrizes Voluntárias da FAO, para consolidação efetiva da Política da Governança Fundiária Brasileira.

Dessa apertada explanação, passamos a delinear nos próximos tópicos a atuação do Poder Judiciário Tocantinense à luz da Governança Responsável de Terras.

## A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO TOCANTINENSE: REESTRUTURAÇÃO FUNDIÁRIA DO TOCANTINS À LUZ DA GOVERNANÇA RESPONSÁVEL DA TERRA

Para compreendermos o papel do Poder Judiciário Brasileiro sob o enfoque social, econômico, ambiental e cultural, inserido na temática da Governança Responsável da Terra, primeiramente, é salutar entendermos o silogismo sociológico jurídico entre os termos “governo” e “governança”.

A diferenciação entre esses atos tem por escopo nortear a dinâmica textual a ser desenvolvida, com a finalidade de empreender a formatação da atuação do Poder Judiciário na reestruturação fundiária do Tocantins sob a perspectiva jurídica da Governança de Terras.

Em contribuição à temática, o Orlando Villas (2016, p. 673), em seu artigo “A Governança em suas Múltiplas Formas de Expressão: o delineamento conceitual de um fenômeno complexo” – publicado no 2 Journal of Institutional Studies 2 (2016), Revista Estudos Institucionais, v. 2, n. 2, 2016

–, apresenta breve embate entre os conceitos de “governança” e de “governo”, sob o enfoque da sociologia jurídica de alguns autores a despeito do tema, especialmente, quanto a origem do termo “governança”, em destaque:

[...] A respeito, procurando analisar, historicamente, a origem do termo, Philippe Moreau Defarges, enfatiza que ele teria surgido na França, no século XII, consignando um sentido técnico de direção dos “bailiados” (bailliages).<sup>2</sup> Em seguida, os historiadores ingleses da Idade Média o teriam utilizado para caracterizar o modo de organização do poder feudal.<sup>3</sup> Por fim, o termo teria ressurgido no último quarto do século XX, na tradição anglófona, como uma das noções fundamentais no âmbito das empresas e das organizações. [...]

Ainda nessa perspectiva jurídica conceitual, Orlando Villas (2016, p. 673) apresenta o seguinte conceito do termo “governo”, consubstanciado na clássica análise do autor James N. Rosenau, vejamos:

Segundo o autor, a ideia de governo sugeriria uma autoridade oficial, dotada de poder de polícia que garantiria a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto a de governança diria respeito a atividades apoiadas em objetivos, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas sem que seja indispensável a intervenção do poder de polícia. Assim, a governança consistiria em um fenômeno mais amplo do que o governo, de modo a abranger não apenas instituições governamentais, mas também mecanismos informais, de caráter não governamental, por meio dos quais indivíduos e organizações, no âmbito de uma determinada área de atuação, perseguiriam seus interesses próprios. Portanto, a governança expressaria um sistema de ordenação fundado tanto em relações interpessoais como em regras e em sanções explícitas, motivo pelo qual, enquanto sistema de ordenação, implicaria a aceitação da maioria (ou pelo menos dos atores mais poderosos) para poder funcionar ao passo que os governos poderiam, em tese, funcionar mesmo diante de uma forte oposição.

Por esse endosso conceitual delineado, denota-se que os termos “governo” e “governança” diferem na medida em que há uma participação de instituições não governamentais, da sociedade civil, das organizações, na tomada de decisões, como sistema de ordenação consensual em prol de objetivos comuns, sem a interferência direta de uma autoridade oficial.

Em colaboração à conceituação de “governança”, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2007) assevera o seguinte conceito: “A governança de terras é o conjunto de regras, processos e instituições de um país que determina o acesso e o

Partindo dessa premissa conceitual de Governança, será que o Poder Judiciário do estado do Tocantins tem sedimentado as políticas públicas de governança fundiária da terra, dada a importância da higidez dos serviços notariais e de registro para o bom funcionamento das instituições públicas, a economia nacional, do ordenamento territorial e fundiário do Tocantins, com o objetivo de contribuir para a proteção ambiental e de evitar a grilagem de terras?

A resposta a essa indagação pode ser mais bem identificada, quando o Poder Judiciário do Tocantins, por meio da Corregedoria-Geral da Justiça, editou o Provimento n. 05/2018/CGJUS/TO, que instituiu e regulamentou o Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (Nupref), vejamos:

Art. 1.º Fica instituído, no âmbito da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Tocantins, o Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária, com a seguinte estrutura funcional: I – um Coordenador, cargo que será exercido por um Juiz de Direito a ser indicado pelo Corregedor-Geral da Justiça; II – um representante da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins; III – um representante do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; IV – um representante do Instituto de Terras do Tocantins – Itertins; V – um representante da Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins – TerraPalmas; VI – um representante dos notários e registradores, a ser indicado pela entidade que o represente. VII – um representante dos municípios, a ser indicado pela entidade que o represente. Acrescentado pelo Provimento N. 6 CGJUS/TO VIII – um representante da Superintendência do Patrimônio da União; Acrescentando pelo Provimento N. 26 CGJUS/TO; IX – um representante do Projeto Terra Legal no Tocantins; Provimento N. 26 CGJUS/TO; X – um representante da Procuradoria Geral do Município de Palmas; Provimento N. 26 CGJUS/TO; XI – um representante da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Regularização Fundiária e Serviços Regionais da Prefeitura de Palmas; Provimento N. 26 CGJUS/TO; XII – Um representante do Instituto Natureza do Tocantins – Naturatins; XIII - Um representante da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Semarh; XIV – Um representante da Defensoria Pública – DPETO; XV – Um representante da Polícia Militar do Estado do Tocantins – PMTO. (Alterado, Redação dada pelo Provimento N. 16 – CGJUS/CGABCGJUS/COAD)

Art. 2.º Constituem atribuições do Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária: Parágrafo único. No desempenho de suas atribuições e visando fomentar a construção coletiva de soluções para os conflitos fundiários, o Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária será auxiliado por uma Câmara Técnica de Governança Fundiária, presidida pelo juiz coordenador e composta por técnicos profissionais especializados de cada uma das instituições elencadas no art. 1.º deste Provimento. (Alterado, Redação dada pelo Provimento n. 16 – CGJUS/CGABCGJUS/COAD)

Art. 3.º O Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária poderá, mediante aprovação do Corregedor-Geral da Justiça, solicitar apoio de outras instituições, visando à execução de projetos de regularização fundiária, bem como encaminhar ao Poder Executivo competente, diretrizes e demandas com vistas à regularização fundiária.

Art. 4.º O Núcleo poderá solicitar, através do Corregedor-Geral da Justiça, apoio técnico operacional, a ser prestado pelo Poder Executivo Estadual ou Municipal.

Art. 5.º O Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária poderá requerer ao Corregedor-Geral da Justiça do Estado do Tocantins que solicite de outras instituições, quando necessário, servidores que detenham conhecimentos em questões agrárias para colaborar, os quais prestarão auxílio técnico-jurídico ao Núcleo.

Art. 6.º Este Provimento entra em vigor na data de sua publicação. Cumpra-se.

Nesse aspecto, o Relatório de Termos de Cooperação, Convênios e Acordos firmados pela Corregedoria-Geral da Justiça, disponibilizado no Portal de Transparência da Corregedoria-Geral da Justiça/TO, demonstra que foram realizados vários termos de cooperação técnica, com a finalidade de promover a governança fundiária rural e urbana, a nível Municipal, Estadual e Federal, por meio do Nupref.



Além disso, definiu como meta no fortalecimento da Governança Colaborativa, a Meta 6, cujo objetivo foi fomentar a atuação do Nupref na política de governança das terras, alinhada à pauta da FAO/ONU e da ODS n. 17 da Agenda 2030 (CGJUS, RAE 2023/2025, p. 15).

Ainda nessa perspectiva institucional, criou o Cejuscaf – Centro Judiciário de Soluções e Conflitos Ambientais e Fundiários–, com objetivo de pacificar os conflitos agrários socioambientais, restabelecendo o direito da dignidade da pessoa humana, o direito à moradia, ao bem-estar socioambiental, na forma do art. 1.º, da Portaria n. 2.733, de 18 de novembro de 2022 (Diário da Justiça do Tocantins. 2022, p. 83), *in verbis*:

Art. 1.º Fica criado o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania Ambiental e Fundiário (Cejuscaf), no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Tocantins, com o objetivo de estimular e promover a mediação judicial relacionada à regularização ambiental e fundiária, urbana e rural.

As ações afirmativas e executórias, aqui em destaque, refletem o quanto o Poder Judiciário do Tocantins está sistematizado com as políticas públicas da Governança Responsável de Terras, em especial, ao cumprimento da ordem emanada do Provimento n. 144/2023, do Conselho Nacional de Justiça, que estabeleceu, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária na Amazônia Legal e instituiu a Semana Nacional de Regularização Fundiária, e dá outras providências.

Para melhor orientar a Governança de Terras, no âmbito do Poder Judiciário, o CNJ estabeleceu as diretrizes a serem observadas pelas Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados, na forma do art. 2.º<sup>98</sup>, do Provimento n. 144/2023/CNJ, as quais a Corregedoria-Geral da Justiça do Estado

<sup>98</sup> Art. 2.º O Programa Permanente de Regularização Fundiária é orientado pelas seguintes diretrizes, as quais deverão ser observadas pelas Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados: I – efetivação do direito à moradia e à proteção ambiental; – observância da legislação atinente à regularização fundiária urbana e rural; – observância da autonomia dos Municípios, dos Estados e da União; II – articulação, nos três níveis da federação, com órgãos e entidades encarregados da regularização fundiária urbana e rural, em especial com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e outras entidades congêneres também especializadas; III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização, com o estabelecimento de prazos para início e término dos procedimentos; estímulo a políticas urbanísticas, ambientais e sociais, voltadas à integração de núcleos urbanos informais ao contexto legal das cidades; IV – diálogo permanente com órgãos e/ou entidades, públicos e/ou privados, com a sociedade civil organizada, com movimentos sociais e/ou com outras iniciativas ligadas ao tema, com vistas à formulação de propostas de melhoria da gestão fundiária, à geração de emprego e renda, à integração social e ao respeito ao direito de povos originários sobre terras tradicionalmente por eles ocupadas; V – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de sustentabilidade, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas; VI – fortalecimento da governança fundiária responsável da terra, visando à superação dos conflitos fundiários, à promoção da justiça, ao acesso à terra, à proteção ambiental, à publicidade, à segurança jurídica e ao enfrentamento da grilagem de terras públicas; VII – estímulo à interconexão e à interoperabilidade entre sistemas eletrônicos fiscalizados e/ou controlados pelo Poder Judiciário e outros sistemas necessários e/ou úteis à regularização fundiária, como o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), entre outros; VIII – estímulo e fomento ao georreferenciamento de áreas urbanas e rurais, com a sensibilidade e os meios necessários à harmonização entre a realidade socioeconômica das partes interessadas e os objetivos pretendidos; IX – alinhamento institucional junto ao Operador Nacional do Sistema de Registro de Imóveis (ONR) e aos cartórios de registro de imóveis dos respectivos Estados; estímulo à resolução extrajudicial de conflitos fundiários; participação ativa na construção de marcos normativos relacionados à governança responsável da terra; X –



do Tocantins tem implementado sob a edição de provimentos, resoluções, portarias, a criação de núcleos, de centros de conciliações, câmaras técnicas, convênios com os Entes Federativos e demais mecanismos legais para efetivação da Governança Responsável de Terras, como bem destacados nos tópicos anteriores.

O estado do Tocantins está entre os entes estaduais na formatação da região Matopiba; e, como tal, é considerado um estado de potencial econômico inestimável, com riquezas naturais, turísticas, culturais, todavia, diante da deficitária gestão fundiária terras têm enfrentado problemas de ordem fundiária rural e urbana, por exemplo, a grilagens de terras públicas/devolutas, sobreposições de registros, titulações fraudulentas, desordenamento territorial.

Cita-se a exemplo disso a Operação Mocambo, desencadeada em decorrência denúncia do Ministério Público Estadual do Tocantins (MPE-TO), entre 2015 e 2017, referente aos diversos esquemas de grilagem de milhares de hectares de terras, no município de Paranã/TO, na região do Matopiba, por meio de fraudes cartoriais e titulações administrativas.

Nesse panorama contextual e exemplificativo, é de se considerar uma atuação eficiente do Poder Judiciário do Tocantins na reformulação das políticas públicas com objetivo de promover e efetivar a reestruturação da regularização fundiária rural e urbana, no estado do Tocantins, seja no âmbito municipal, estadual e federal.

Nesse compasso, pela conjuntura das ações de governança adotadas pela Corregedoria-Geral da Justiça do Tocantins, compreende-se que estão em consonância com as diretrizes determinadas pelo Conselho Nacional de Justiça e as diretrizes voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional, definidas pela FAO.

Alinhado à temática, no 4.º Fórum Fundiário dos Corregedores-Gerais da Justiça do Matopiba, realizado em Palmas/TO, foi aprovado a Carta de Palmas, visando reafirmar as políticas da Governança de Terras, com o objetivo de proporcionar a segurança jurídica aos pequenos, médios e grandes produtores, facilitando o acesso à justiça, diminuindo os conflitos fundiários e garantindo os direitos das comunidades tradicionais.

---

observância estrita da Lei n. 5.709/1971 e do Provimento CNJ n. 43/2015, no que concerne à aquisição de imóveis por estrangeiros ou empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro; postura ativa das Corregedorias e dos registradores de imóveis em todas as etapas dos procedimentos de regularização fundiária, com observância das peculiaridades de cada região e da população diretamente interessada; XI – interlocução permanente entre as Corregedorias e entre estas e registradores de imóveis, para o compartilhamento e ampliação de projetos já concebidos em unidades federativas diversas e tidos como exitosos.

Pela ordem jurídica, sociológica e paradigmática da Governança Responsável de Terras, a reestruturação fundiária do ordenamento territorial brasileiro, especificamente, do Tocantins, é mais que necessária para a atualidade e as gerações futuras.

Dessa forma, na visão sistêmica acadêmica e jurídica aqui delineada, há a descaracterização de “governo de autoridade” para a caracterização e concretização da “Governança Participativa” na tomada de decisões, visando o bem-estar socioambiental e do desenvolvimento sustentável, quando da atuação do Poder Judiciário do estado do Tocantins.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem temática apresentada nos convida à reflexão da importância de compreender o papel da gestão administrativa de terras sob o enfoque da boa Governança Fundiária, uma vez que tem por escopo delinear as políticas públicas do estado, quando da atuação dos agentes públicos, no concerne a regularização fundiária rural, urbana e ambiental.

Demais disso, o ordenamento territorial brasileiro, desde o período colonial, é marcado por disputas territoriais, exclusão social, desmatamento, fome, desordenamento urbano e rural, concentração de terras, escravismo decolonial, de forma que, sob o controle de uma autoridade oficial, ou melhor, de um governo “imperial” e antidemocrático, tende direcionar a política distributiva de terras a um grupo seletivo, cujos anseios econômicos são a todo instante priorizados para fomentar a mercantilização da terra, perpassando por segmentos do poder hegemônico brasileiro.

A questão agrária do século XXI ainda enfrenta um caos no ordenamento fundiário territorial, na medida em que se propõe desenvolver políticas públicas fundiárias em descompasso com a distribuição de terras em favor dos pequenos agricultores, dos povos tradicionais, comunidades quilombolas e os povos indígenas.

Por esse prisma, não se pode deixar de realçar que as ações deficitárias da gestão das terras públicas têm causado mudanças climáticas catastróficas, em razão da falta de controle, de fiscalização eficiente, no combate aos crimes ambientais e desalinhamento da regularização fundiária rural e urbana em detrimento ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo ainda uma “política de Estado” de exclusão social e desrespeito a dignidade da pessoa humana.

Também merece destaque a Lei Estadual n. 87/1989, do estado do Tocantins, que instituiu a política da gestão fundiária das terras públicas/devolutas e criou o Instituto de Terras do Estado do Tocantins para governar administrativamente o ordenamento territorial do Tocantins, entretanto,

em linhas gerais, verificou-se a necessidade de reformulações significativas, dada a sua deficiência legislativa quando da não observância dos objetivos e diretrizes de uma Governança Responsável de Terras e aos princípios constitucionais.

Diferentemente, a Política da Governança Fundiária de Terras vem sendo pauta de discussões e considerações relevantes no cenário jurídico brasileiro, cuja matéria está sendo tratada a nível multidisciplinar, com a participação efetiva e concreta do Poder Judiciário Brasileiro, das instituições públicas e privadas, da sociedade civil, tornando-se um dos maiores desafios históricos, uma vez que vem ao desencontro de uma visão hegemônica politicamente e administrativamente, sob os ditames de uma “autoridade oficial”, no direcionamento das terras a um seletivo grupo econômico.

No estado do Tocantins, atenta-se a atuação significativa do Poder Judiciário do Tocantins, cujo modelo institucional tem adotado providências legais para efetivação igualitária da Governança Responsável de Terras. A exemplo disso, extrai-se quando criação no Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (Nupref), do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania Ambiental e Fundiário, a celebração de Termos de Cooperação Técnica com os Municípios Tocantinense, Estado e União, para concretização da regularização fundiária urbana e rural, como forma de colaborar na implementação das diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça e da FAO.

Nesse parâmetro, o Poder Judiciário Brasileiro vem desenvolvendo um papel primordial e de grande relevância para reestruturação do ordenamento territorial brasileiro, especialmente, nos estados que compõem a região do Matopiba.

A Regularização Fundiária tem por finalidade reorganizar a estrutura fundiária agrária brasileira, de forma sistematizada, garantindo o mínimo vital da dignidade humana, com adoção de políticas públicas em favor da soberania alimentar e territorial. E, como tal, é considerado um elemento primordial para consolidação da propriedade da terra, em cumprimento a função social da propriedade.

Desse modo, forçoso concluir que a Legislação Estadual n. 87/1989, do estado do Tocantins, não está em consonância com os objetivos e diretrizes voluntárias da FAO, o que a *priori* torna-se primordial a sua reformulação legislativa sob o paradigma infraconstitucional e constitucional, a fim de se estabelecerem novas Políticas Públicas de Estado em formatação com a Política de Governança Responsável da Terra.

Por fim, ficou bem evidenciado que o Poder Judiciário do estado do Tocantins demonstrou por meio das ações afirmativas e as boas práticas da Governança Responsável da Terra, que está buscando sedimentar uma nova roupagem na reestruturação fundiária rural, urbana e ambiental, apesar

dos inúmeros desafios de ordem pública-privada, especialmente, no enfrentamento de uma máquina pública deficitária na gestão fundiária do Tocantins, com bem explanado do desenvolver do tema.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jeferson. **Leis e práticas de regularização fundiária no Estado do Tocantins** Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021. Disponível em: <https://amazon.org.br/wp-content/uploads/2021/03/LeisRegularizacaoFundiarTocantis.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024 .

BRASIL. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário; Organização das Nações Unidas Para Agricultura e Alimentação. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**, Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/es?details=9321b62711d-6-47e4-aeb8-d66939635fee/> Acesso em: 26 jan. 2024.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. Registros públicos e recuperação de terras públicas. **Série Pensando o Direito**, vol. 48. Brasília: Ministério da Justiça; PNUD, 2012. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/260075238\\_Registro\\_Publico\\_e\\_recuperacao\\_de\\_terras\\_publicas\\_-\\_Pensando\\_o\\_direito](https://www.researchgate.net/publication/260075238_Registro_Publico_e_recuperacao_de_terras_publicas_-_Pensando_o_direito). Acesso em: 23 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 601/1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 jan. 2024 .

BUAINAIN, A. M.; Alves, E.; Silveira, J. M. da; Navarro, Z. (Ed.). **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília, DF: Embrapa, 2014. Disponível em: <https://ainfo.cnpia.embrapa.br/digital/bitstream/item/107662/1/OMUNDO-RURAL-2014.pdf> Acesso em: 23 jan. 2024.

CARVALHO FILHO, J. S. Comentários ao estatuto da cidade. **Revista de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008.

CARNEIRO, A. F. T. **Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis**. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Porto Alegre, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 144/2023**. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, institui a Semana Nacional de Regularização Fundiária, e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5058>. Acesso em: 25 jan. 2024.

CCOGE. Carta de Palmas. *In: 4º Fórum Fundiário dos Corregedores-Gerais da Justiça do MATOPI-BA*. 2019, Palmas, TO. Disponível em: [https://www.ccoge.org.br/images/Cartas/forum\\_fundiario/carta-de-palmasmatopiba-2019.pdf](https://www.ccoge.org.br/images/Cartas/forum_fundiario/carta-de-palmasmatopiba-2019.pdf).

EDMUNDO, Z. Terras devolutas: a Lei n. 601, de 1850. *Revista de Direito Administrativo*, 28, p. 432-446. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12437>. Acesso em: 22 jan. 2024.

GARAGORRY, F. L.; CHAIB FILHO, H. **Evolução da Agricultura Brasileira em um tempo recente**: elementos de agrodinâmica. Relatório Técnico. Brasília: Embrapa, 2008. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/105192/1/20140721NotaTecnica6.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2024.

HAVRENNE, Michel François Drizul. **Regularização fundiária rural**. Curitiba: Juruá, 2018.

MALHEIROS, Rafael Taranto. A formalização da Propriedade Imobiliária e a oferta de crédito: a regularização Fundiária urbana como vetor de desenvolvimento econômico. *Revista da PGBC*, São Paulo, v. 12.n. 2, p. 137-152, dez. 2018.

MENEZES, J. **Fórum de Corregedores da Justiça do Matopiba**: uma experiência brasileira para a governança responsável da terra e regularização fundiária. Brasília, Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (Brasil), 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cb4370pt/cb4370pt.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2024.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária**. 1.ª ed. São Paulo: FFLCU/LABUR Edições, 2007.

OLIVEIRA; Ariovaldo Umbelino de. **Terras de estrangeiros no Brasil**. São Paulo: Iände Editorial, 2018. PANINI, Carmela. Reforma agrária dentro e fora da lei. São Paulo: Paulinas, 1990.

PEREIRA, L. I. Políticas Fundiárias no Brasil: uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil. *Revista Nera*, n. 25, p. 182-185, 2014. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/2751>. Acesso em: 29 jan. 2024.

ROSENAU, James. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. *In: James Rosenau; Ernst-Otto Czempiel (Orgs.). Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial*. Trad. Sérgio Bath. Brasília, DF: Editora UnB/Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 15-16.

ROSENAU, James. Coletânea [recurso eletrônico]. **II Seminário Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico**, 4 a 5 de agosto de 2016, Campinas, SP: Unicamp, 2016. Disponível em: <http://governancadeterreas.com.br/wpcontent/uploads/2016/12/Anais-2016.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2024.

REYDON, B. P.; FELÍCIO, A. S. G. **Fundamentos da governança fundiária**. Governança de terras. Brasília: FAO/SEAD, 2017.

RIBEIRO, Alyson Fernando Alves. A regularização fundiária na Amazônia brasileira: quanto vale ou é por quilo? **GeoGraphos**: Revista Digital para Estudantes de Geografía y Ciencias Sociales, v. 12, n. 135, 2021.

RIBEIRO, Alysson Fernandes Alves *et al.*. A agenda territorial do agro-hidronegócio em tempos de golpe: análise da “nova” lei de terras do Brasil. **Revista Okara**: Geografia em Debate, v. 12, n. 2, p. 678-698, 2018.

SILVA, Robson Heleno da; MESQUITA, Valena Jacob Chaves. Governança fundiária e combate ao trabalho escravo no Pará In: Encontro da Associação Luso-Brasileira de Juristas do Trabalho (Jutra), 15, Belém, PA. **Anais do [...]** p. 22-42. Disponível em: <https://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/1134>. Acesso em: 23 jan. 2024.

SIQUEIRA, José do Carmo Alves. **Direito como efetividade e luta pela terra no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/20490#:~:text=Resumo%3A,vivenciadas%2C%20tam+b%3%A9m%2C%20pelo%20autor>. Acesso em: 15 fev. 2022.

TAGLIETTI, Dablio Batista. **Natureza social e econômica da Lei de Terras de 1850**. Disponível em: <http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadech/article/view/278>. Acesso em: 18 jan. 2022

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; ARAÚJO, Ionnara Vieira de. Apropriação de Terras no Brasil e o Instituto das Terras Devolutas. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ** (RFD), v. 1, n. 19, jun./dez 2011.

TOCANTINS. Corregedoria-Geral da Justiça. Termos de cooperação, convênios e acordos, 2023. **Poder Judiciário do estado do Tocantins** – Portal da Transparência. Disponível em: <https://corregedoria.tjto.jus.br/transparencia/termos-de-cooperacao-convenios-e-acordos> Acesso em: 22 jan. 2024.

TOCANTINS. Corregedoria-Geral da Justiça. **Provimento n. 05/2018**. Institui e regulamenta o Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária no âmbito da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Tocantins e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tjto.jus.br/diario/diariopublicado/3057.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2024.

TOCANTINS. Lei Estadual n. 87/89, de 27 de outubro de 1989, que cria o Instituto de Terras do Estado do Tocantins (Itertins), o Fundo Agrário Estadual, o Cadastro Rural do Estado, e dá outras

providências. **Diário Oficial do Estado**, n. 23. Disponível em: <https://www.to.gov.br/itertins/legislacao/3j3sffb3rzmi>. Acesso em: 22 jan. 2024.

TOCANTINS. Ministério Público do Estado. Operação Mocambo: Ação Penal – Processo n. 0000395-92.2015.827.2732. 2015.

TOCANTINS. Ministério Público do Estado. **Operação Mocambo**: Ação Penal – Processo n. 0000146-10.2016.827.2732. 2016a.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Portaria n. 2733/2022**. Institui o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania Ambiental e Fundiário (Cejuscaf). Disponível em: <https://www.tjto.jus.br/diario/diariopublicado/4361.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2024.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Meta 06 – 1.ª Reunião de Análise Estratégica (RAE 2023 Gestão 2023-2025)**. Disponível em: <https://corregedoria.tjto.jus.br/transparencia/planejamento-estrategico>. Acesso em: 27 jan. 2024.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Provimento 05/2018**. Cria o Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (Nupref). Disponível em: <http://www.tjto.jus.br/diario/diariopublicado/3057.pdf>, p. 23. Acesso em: 27 jan. 2024.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado. Portaria n. 2733. Cria o CEJUSCAF – Centro Judiciário de Soluções e Conflitos Ambientais e Fundiários. **Diário da Justiça do Tocantins**. 2022, p. 83. Disponível em: <https://www.tjto.jus.br/diario/diariopublicado/4361.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Governança Fundiária Frágil, Fraude e Corrupção: Um terreno fértil para a Grilagem Terras**. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/12/transparencia-internacional.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2024

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA, ITERPA, 2006. p. 197-244.

VILLAS BÔAS FILHO, O. A Governança em suas Múltiplas Formas de Expressão: O delineamento conceitual de um Fenômeno Complexo. **Rei** – Revista Estudos Institucionais, v. 2, n. 2, p. 670-706. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v2i2.6> Acesso em: 23 jan. 2024

WORD BANK. **Avaliação da Governança Fundiária no Brasil**. Disponível em: [https://documents1.worldbank.org/curated/en/281361468225893103/pdf/892390ESW0SPA N00Box385275B00PUBLIC0.pdf](https://documents1.worldbank.org/curated/en/281361468225893103/pdf/892390ESW0SPA%20N00Box385275B00PUBLIC0.pdf). Acesso em: 23 jan. 2024.





Corregedoria  
Nacional de  
Justiça



CONSELHO  
NACIONAL  
DE JUSTIÇA