

OS DESAFIOS E OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS PÚBLICAS NA CIDADE DE PARNAÍBA E REGIÕES CIRCUNVIZINHAS

Cristine da Cunha Silvestre¹
Yasmin Jane Silva Moraes²
Thaís Silva Alves Galvão³

RESUMO: O presente trabalho analisa os desafios e os instrumentos jurídicos da regularização fundiária de terras públicas na cidade de Parnaíba e em regiões circunvizinhas, considerando suas implicações sociais, econômicas e ambientais. Parte-se da constatação de que a ausência de regularização compromete o direito à moradia digna e à cidade, gerando insegurança jurídica e conflitos fundiários. Diante disso, o estudo examina o papel das políticas públicas e dos mecanismos legais na promoção da justiça social e da sustentabilidade urbana. A fundamentação teórica apoia-se em legislações como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei nº 13.465/2017 e a Lei nº 14.285/2021, confrontadas com a realidade local, marcada pela ocupação desordenada e pela carência de planejamento urbano, fatores que agravam a exclusão social e a degradação ambiental. Para atingir os objetivos de analisar os desafios jurídicos e os instrumentos legais envolvidos na regularização fundiária em Parnaíba e regiões circunvizinhas, a metodologia adotada foi documental e bibliográfica, com análise de doutrinas, legislações e jurisprudências, permitindo compreender as dificuldades enfrentadas por famílias em situação de vulnerabilidade e identificar estratégias para assegurar segurança jurídica e inclusão social. O estudo evidencia a importância da atuação integrada entre poder público, sociedade civil e instituições judiciais na efetivação dos instrumentos legais e no fortalecimento da função social da propriedade. Em Parnaíba, programas como o ProUrbe e o Regularizar representam avanços significativos no enfrentamento da informalidade urbana, embora persistam desafios relacionados à morosidade dos processos, à burocracia e à falta de integração entre políticas públicas. Ressalta-se que a regularização fundiária não deve ser vista apenas como formalização da posse, mas como uma política pública essencial para garantir moradia digna, infraestrutura urbana e serviços básicos. A experiência local demonstra que a articulação entre órgãos públicos, judiciário e comunidade é capaz de reduzir conflitos fundiários e fortalecer a segurança jurídica. Além disso, o estudo aponta o papel das novas tecnologias e dos instrumentos administrativos, como georreferenciamento e cadastros multifinalitários, na identificação e regularização de áreas, agilizando os processos de titulação. Conclui-se que a consolidação de uma política fundiária sustentável depende de esforços conjuntos e de planejamento urbano participativo, capaz de unir segurança jurídica, inclusão social e preservação ambiental, contribuindo para um modelo urbano mais justo e equilibrado em Parnaíba e no estado do Piauí.

PALAVRAS-CHAVE: Regularização fundiária. Parnaíba. Direito à cidade. Função social da propriedade. Sustentabilidade urbana.

¹ Autora e discente do curso de Bacharelado em Direito pela Afya Faculdade de Parnaíba – IESVAP;

² Autora e discente do curso de Bacharelado em Direito pela Afya Faculdade de Parnaíba – IESVAP;

³ Orientadora do Trabalho de Conclusão de Curso e Professora da Afya Faculdade de Parnaíba – IESVAP.



1 INTRODUÇÃO

A questão fundiária no Brasil remonta ao período colonial, quando a concessão de sesmarias gerou uma concentração de terras nas mãos de poucos e deixou grande parte da população à margem do direito à propriedade. Nessa vertente, com a expansão urbana nas décadas de 1970 e 1980, intensificou-se um processo de ocupações desordenadas, sobretudo em áreas públicas, em razão da ausência de políticas habitacionais e de planejamento urbano adequados. Esse histórico evidencia que a irregularidade fundiária é um problema estrutural que se prolonga até os dias atuais.

O crescimento acelerado das cidades brasileiras sem acompanhamento de políticas públicas eficazes resultou em assentamentos informais, marcados pela precariedade de infraestrutura e pela ausência de serviços básicos. Esses espaços, muitas vezes localizados em Áreas de Preservação Permanente, intensificaram conflitos socioambientais e agravaram a exclusão social. Assim, a regularização fundiária tornou-se um desafio para o Estado, que precisa conciliar o direito à moradia com a preservação ambiental.

Além das questões sociais, a irregularidade fundiária compromete o desenvolvimento econômico do país, pois a ausência de titulação dificulta investimentos em infraestrutura e impede que famílias acessem políticas públicas como programas habitacionais e o crédito rural. Nesse cenário, a regularização de terras públicas passa a ser compreendida como instrumento de segurança jurídica e de incentivo à economia sustentável, assegurando melhores condições de vida às populações beneficiadas.

Com o passar dos anos, o legislador buscou criar mecanismos jurídicos para enfrentar essa realidade. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) introduziu instrumentos de ordenamento urbano, enquanto leis posteriores, como a nº 11.977/2009 e a nº 13.465/2017, simplificaram os procedimentos de titulação e ampliaram as possibilidades de regularização. Essas medidas refletem uma evolução normativa que procura compatibilizar a função social da propriedade com os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente equilibrado.

Nesse viés, no estado do Piauí, a problemática fundiária também se manifesta de forma intensa, sobretudo em áreas litorâneas. O crescimento desordenado e a fragilidade institucional ampliaram as ocupações irregulares em regiões de grande valor ambiental e turístico. Simultaneamente, a legislação estadual, como a Lei nº 7.292/2019, e iniciativas do Tribunal de Justiça têm buscado mecanismos para mediar conflitos e agilizar processos de regularização, mas os desafios permanecem significativos.

Ademais, Parnaíba, conhecida como "Capital do Delta", é um exemplo emblemático dessa problemática. A cidade, importante polo econômico e turístico do Piauí, abriga



ecossistemas sensíveis como praias, manguezais e dunas, que sofrem com a ocupação irregular e a exploração predatória. A ausência de planejamento urbano adequado e a grilagem agravam a situação, colocando em risco tanto o patrimônio ambiental quanto os direitos das comunidades locais.

A insegurança jurídica decorrente da não regularização de terras públicas em Parnaíba contrasta com o potencial de desenvolvimento sustentável da região. Nesse panorama, programas como o Regularizar e o Minha Casa Legal demonstram esforços estatais para enfrentar essa realidade, mas ainda há um longo caminho a ser percorrido. Compreender os desafios e os instrumentos jurídicos aplicáveis é essencial para propor soluções viáveis que conciliem moradia digna, preservação ambiental e desenvolvimento econômico.

A metodologia utilizada neste trabalho foi de natureza qualitativa, adotando as técnicas documental e bibliográfica. Essa abordagem permitiu a análise detalhada de doutrinas, legislações e jurisprudências relacionadas ao tema, possibilitando uma compreensão mais profunda dos instrumentos jurídicos e das práticas envolvidas na regularização fundiária. Por meio dessa metodologia, buscou-se fundamentar o estudo em bases teóricas e normativas sólidas, proporcionando uma visão crítica e consistente sobre a temática abordada.

Diante desse panorama, o presente estudo busca analisar de forma crítica os desafios e os instrumentos jurídicos da regularização fundiária em Parnaíba e regiões circunvizinhas. O tema insere-se no debate sobre dignidade da pessoa humana, direito à moradia e função social da propriedade, elementos centrais para uma sociedade mais justa e inclusiva. Ao abordar o histórico, os avanços legislativos e as iniciativas locais, a pesquisa pretende fornecer subsídios para políticas públicas mais eficazes e contribuir para a consolidação de uma urbanização sustentável e socialmente responsável.

2 A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS PÚBLICAS NO PIAUÍ

A regularização fundiária de terras públicas no Brasil envolve debates jurídicos, sociais e ambientais, pois busca conciliar direito à moradia, função social da propriedade e preservação ambiental. No Piauí, o tema ganha destaque diante da ocupação irregular de áreas urbanas e rurais, muitas vezes por comunidades tradicionais que dependem do território para sua cultura e subsistência. Nesse contexto, compreender a legislação federal, estadual e municipal é essencial para avaliar os instrumentos disponíveis e seus limites. A Constituição de 1988, a Lei nº 13.465/2017 e o Estatuto da Cidade formam pilares normativos que dialogam com normas



locais. Este capítulo examina o ordenamento jurídico aplicável, identificando como os diferentes níveis normativos se articulam na regularização fundiária do estado.

A Constituição cidadã de 1988 estabeleceu a função social da propriedade como princípio estruturante, vinculando o uso do solo a critérios de justiça social e sustentabilidade ambiental. Nessa perspectiva, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) passou a condicionar o direito de propriedade à função social e à coletividade, uma vez que menciona, em seu art. 5º, inciso XXIII, que “a propriedade atenderá a sua função social” (Brasil, 1988, n.p.). Essa mudança foi aprofundada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamentou os artigos constitucionais sobre política urbana, introduzindo instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a usucapião especial. Segundo Carvalho (2020), tais mecanismos foram fundamentais para incorporar ocupações consolidadas à malha urbana, reconhecendo o direito à moradia em áreas até então consideradas irregulares.

Como anteriormente observado, o marco legislativo da Lei nº 13.465/2017 simplificou a titulação de áreas públicas e privadas, possibilitando maior agilidade no registro de imóveis. Sob esse olhar, para Oliveira (2021), a lei representou um avanço ao desburocratizar procedimentos, mas também trouxe críticas quanto à flexibilização de normas ambientais. No Piauí, sua aplicação esbarra em obstáculos como a carência de recursos técnicos, a ausência de mapeamento fundiário preciso e a sobreposição de competências entre órgãos federais, estaduais e municipais. Essas dificuldades, segundo Lima (2022), comprometem a efetividade da legislação, revelando a distância entre a teoria normativa e a prática administrativa.

No âmbito estadual, o Piauí buscou alinhar-se às diretrizes federais por meio da Lei nº 7.292/2019, que fortaleceu a regularização fundiária em áreas urbanas e rurais, especialmente voltadas para comunidades tradicionais como pescadores e quilombolas. Além disso, normas recentes, como a Lei nº 14.285/2021, introduziram ferramentas modernas como o georreferenciamento e estimularam parcerias público-privadas para acelerar processos de titulação. Conforme destaca Mendes (2021), tais medidas refletem um esforço do estado em tornar mais eficiente a gestão territorial, mas ainda carecem de fiscalização efetiva para evitar distorções, como a regularização de ocupações em áreas ambientalmente frágeis.

No âmbito municipal, Parnaíba, maior cidade do litoral piauiense, possui um Plano Diretor (Lei nº 2.925/2013) que regulamenta o uso e a ocupação do solo. Nesse viés, o documento busca ordenar o crescimento urbano e compatibilizar habitação, mobilidade e proteção ambiental. Entretanto, como observa Rocha (2020), a ausência de integração entre órgãos municipais e a carência de mão de obra especializada dificultam sua plena aplicação.



Essa realidade demonstra que, embora o município detenha instrumentos importantes, sua eficácia depende de uma política pública articulada com os níveis federal e estadual.

Além dos marcos legais já mencionados, a regularização fundiária também deve ser compreendida à luz das normas ambientais, que exercem papel fundamental na delimitação do uso do solo. Nesse âmbito, o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) impõe regras sobre áreas de preservação permanente e reserva legal, diretamente incidentes em processos de titulação no Piauí, sobretudo em regiões costeiras e no entorno de rios e manguezais. Para Souza (2021), a aplicação desses dispositivos evidencia a tensão entre o direito à moradia e a proteção ambiental, exigindo que a regularização não seja apenas formal, mas que considere a sustentabilidade dos ecossistemas afetados. Essa perspectiva é crucial em áreas de expansão urbana acelerada, onde a degradação ambiental tem sido recorrente.

Outro aspecto relevante refere-se à proteção das comunidades tradicionais, como pescadores artesanais, quilombolas e ribeirinhos, cuja relação com a terra vai além da posse física, constituindo um vínculo cultural e identitário. A Convenção nº 169 da OIT, ratificada pelo Brasil, reforça a necessidade de consulta prévia e de respeito aos modos de vida desses grupos. Segundo Araújo (2020), a regularização fundiária voltada a tais comunidades deve ir além do simples reconhecimento formal da posse, assegurando meios de preservação de sua cultura e de continuidade de suas práticas produtivas. No Piauí, a presença dessas comunidades reforça a importância de uma abordagem diferenciada que une direito fundiário e justiça social.

Ademais, a análise do papel do Poder Judiciário na regularização fundiária revela um elemento indispensável, pois, em muitos casos, a judicialização se torna o último recurso para efetivar direitos diante da omissão do poder público. Nesse sentido, jurisprudências recentes do Tribunal de Justiça do Piauí demonstram que a atuação judicial tem buscado conciliar o direito à moradia com a função social da propriedade, privilegiando soluções coletivas em detrimento de despejos forçados. Para Mendes (2022), essa postura judicial representa um avanço, pois reafirma o caráter fundamental do direito à moradia, alinhando-se às diretrizes constitucionais e aos tratados internacionais de direitos humanos.

Também é importante destacar o papel das políticas públicas habitacionais como complemento da legislação. Programas como o "Minha Casa, Minha Vida" e, mais recentemente, o "Casa Verde e Amarela" atuam em paralelo à regularização, oferecendo alternativas de moradia formalizada. No entanto, como observa Pereira (2021), tais programas muitas vezes não dialogam diretamente com a realidade das ocupações consolidadas, especialmente em cidades médias como Parnaíba, visto que a falta de integração entre



programas habitacionais e processos de regularização resulta em políticas fragmentadas, incapazes de atender plenamente às necessidades da população em situação de vulnerabilidade.

Outro ponto a ser apreciado é o avanço das tecnologias de georreferenciamento na gestão fundiária. Essas ferramentas digitais permitem mapear áreas ocupadas, identificar sobreposições e produzir diagnósticos mais precisos. No Piauí, experiências locais vêm demonstrando que o uso de sistemas de informação geográfica pode reduzir conflitos e aumentar a transparência no processo de titulação. Segundo Barros (2022), a adoção de tais tecnologias contribui não apenas para a agilidade administrativa, mas também para a democratização das informações fundiárias, permitindo que a sociedade civil acompanhe os processos de forma mais ativa.

Nessa linha, cabe analisar os desafios relacionados à coordenação entre os entes federativos, pois a Constituição prevê competências concorrentes em matéria urbanística e ambiental, mas, na prática, essa sobreposição gera entraves burocráticos que atrasam os processos de regularização. Para Farias (2020), o fortalecimento de consórcios intermunicipais e a criação de comissões integradas entre União, Estado e municípios poderiam minimizar conflitos de competência e aumentar a eficiência das políticas fundiárias. No caso do Piauí, onde grande parte das ocupações se dá em áreas de fronteira agrícola e urbana, essa cooperação interinstitucional é fundamental para que as normas sejam aplicadas de maneira uniforme e efetiva.

A apreciação da legislação federal, estadual e municipal aplicável à regularização fundiária no Piauí revela um quadro normativo robusto, mas marcado por lacunas na execução. A legislação federal fornece bases gerais e mecanismos inovadores, enquanto as normas estaduais e municipais buscam adaptá-las às especificidades locais. Contudo, a ausência de infraestrutura institucional e a falta de integração entre os entes federativos mencionados reduzem a efetividade das normas. Embora o ordenamento jurídico ofereça caminhos para a regularização, sua aplicação ainda é limitada por entraves práticos que afetam diretamente as populações vulneráveis e as comunidades tradicionais.

3 OCUPAÇÕES IRREGULARES E CONFLITOS FUNDIÁRIOS EM PARNAÍBA E REGIÕES CIRCUNVIZINHAS

A questão fundiária no município de Parnaíba e em suas regiões circunvizinhas se configura como um dos desafios mais complexos para o ordenamento territorial e para a promoção de justiça social. Trata-se de uma problemática multifacetada, marcada por ocupações irregulares, disputas pela posse da terra, ausência de planejamento urbano e carência de políticas públicas eficazes para enfrentamento das situações conflituosas. Nesse contexto, o mapeamento



dessas ocorrências se mostra essencial para dimensionar os impactos sociais, ambientais e econômicos, bem como para identificar os limites e as potencialidades dos instrumentos jurídicos disponíveis para a regularização fundiária.

A ausência de regularização adequada compromete diretamente a segurança jurídica dos ocupantes, gerando instabilidade quanto ao direito à moradia e à posse. Além disso, essa situação acarreta uma série de impactos urbanos, como a sobrecarga na infraestrutura municipal, o crescimento desordenado da cidade e a ampliação das desigualdades sociais. Os núcleos urbanos informais, por não estarem inseridos no planejamento oficial, tornam-se áreas com baixo acesso a serviços públicos essenciais, o que contribui para a exclusão social e dificulta o desenvolvimento sustentável do município.

Um exemplo emblemático desse cenário é o processo de regularização fundiária no bairro Mendonça Clark. Neste caso, a Prefeitura Municipal de Parnaíba, por meio da Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação, promoveu a entrega de títulos de propriedade e escrituras públicas a diversas famílias que ocupavam terrenos de forma informal há muitos anos. Essa ação representou um avanço importante no reconhecimento do direito à moradia digna, ao mesmo tempo em que fortaleceu a arrecadação de tributos municipais e permitiu a inclusão desses espaços no planejamento urbano da cidade. Além disso, proporcionou maior segurança jurídica aos moradores, favorecendo investimentos em infraestrutura e melhoria da qualidade de vida local.

A experiência do Mendonça Clark demonstra que, quando a regularização é conduzida de forma administrativa, transparente e articulada entre os diferentes setores do poder público, os benefícios são significativos tanto para os cidadãos quanto para a administração municipal. A regularização não apenas reduz os conflitos fundiários, mas também viabiliza a implementação de melhorias de infraestrutura, como pavimentação, iluminação pública e redes de água e esgoto, evidenciando seu papel estratégico na promoção da justiça social e do desenvolvimento urbano sustentável. Em contrapartida, há também situações em que o processo de ocupação e posterior tentativa de regularização enfrenta entraves jurídicos e sociais.

A morosidade dos processos judiciais, aliada à ausência de mecanismos eficientes de mediação, agrava significativamente a vulnerabilidade das famílias ocupantes, que permanecem sem acesso a serviços básicos e com poucas chances de obter crédito ou financiamento para a melhoria de suas moradias. Além disso, os conflitos prolongados travam o desenvolvimento urbano da região e desestimulam investimentos privados, contribuindo para a estagnação econômica e a perpetuação de condições precárias de vida. Consequentemente, torna-se ainda



mais difícil implementar políticas públicas eficazes, perpetuando desigualdades e limitando oportunidades de inclusão social para esses grupos.

Nas zonas rurais e nas áreas próximas ao perímetro urbano de Parnaíba, a situação fundiária assume outras características, envolvendo frequentemente comunidades tradicionais e quilombolas. A região do Baixo Parnaíba, por exemplo, abriga diversas comunidades que reivindicam há décadas o reconhecimento oficial de seus territórios. Entretanto, os processos administrativos de titulação são marcados por lentidão, burocracia excessiva e conflitos de interesse, sobretudo com empreendimentos do agronegócio e sobreposições de áreas protegidas ambientalmente.

Essas comunidades tradicionais enfrentam uma série de dificuldades para garantir seus direitos territoriais, o que, por sua vez, compromete não apenas a permanência nas terras que tradicionalmente ocupam, mas também a continuidade de suas práticas culturais, modos de vida e atividades de subsistência, todos intimamente ligados ao uso sustentável do território. Ademais, a não regularização dessas áreas representa uma ameaça direta à preservação do patrimônio cultural imaterial e à biodiversidade local. Consequentemente, a falta de políticas efetivas de regularização territorial não apenas fragiliza a identidade e a autonomia dessas comunidades, como também compromete a manutenção de ecossistemas essenciais para o equilíbrio ambiental da região.

Os impactos socioambientais das ocupações irregulares também merecem atenção especial, pois a expansão de assentamentos em áreas de preservação permanente, como margens de rios, encostas e zonas de mangue, tem provocado degradação ambiental significativa, contribuindo para o assoreamento de corpos hídricos, perda de cobertura vegetal e diminuição da biodiversidade. Nessa linha, tais processos aumentam os riscos de desastres naturais, como enchentes e alagamentos, e dificultam o fornecimento de serviços públicos essenciais, como saneamento básico, coleta de resíduos sólidos e transporte público.

Do ponto de vista econômico, a ausência de regularização não apenas compromete a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e reduz o valor de mercado dos imóveis localizados nas áreas afetadas, como também impõe custos elevados ao município, sobretudo no que diz respeito à execução de ações emergenciais e à recuperação ambiental. Além disso, para os moradores, a situação representa insegurança quanto ao futuro de suas moradias, risco constante de remoções forçadas e perda dos investimentos realizados ao longo dos anos na construção de suas residências, acarretando efeitos negativos simultâneos para o poder público e para a população local, comprometendo o desenvolvimento urbano sustentável e a estabilidade social da região.



No campo jurídico, os conflitos fundiários em Parnaíba e regiões adjacentes evidenciam a necessidade de aplicação mais efetiva dos instrumentos legais previstos no ordenamento brasileiro. A regularização fundiária pode ser viabilizada por meio de diversas modalidades, como a usucapião urbana ou coletiva, a regularização administrativa simplificada, a titulação de territórios quilombolas e, em casos específicos, a desapropriação por interesse social. A Lei nº 13.465/2017, que trata da regularização fundiária urbana (Reurb), trouxe importantes avanços ao estabelecer procedimentos mais ágeis e menos burocráticos, mas sua efetivação ainda esbarra em problemas estruturais no município.

Entre os principais entraves estão a falta de integração entre os órgãos competentes, como cartórios, prefeituras, órgãos ambientais e o Poder Judiciário, a escassez de recursos técnicos e financeiros, e a resistência de alguns setores em reconhecer os direitos das populações ocupantes. Em contrapartida, a adoção de mecanismos extrajudiciais, como a usucapião administrativa e os procedimentos simplificados de titulação, pode representar um caminho mais eficaz para promover a regularização fundiária em larga escala, com redução de litígios e aumento da segurança jurídica.

Ao analisar o panorama das ocupações irregulares e desses conflitos em Parnaíba e regiões circunvizinhas, torna-se evidente que essa não é apenas uma questão de disputa pela posse ou propriedade da terra. Trata-se de um problema estrutural que compromete a organização urbana, a justiça social, a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento econômico local. A superação desse cenário exige a formulação e implementação de políticas públicas integradas, baseadas em diagnósticos precisos, na participação ativa da sociedade civil e na atuação coordenada entre os diferentes níveis de governo e o sistema de justiça.

Apenas por meio da conjugação de esforços será possível transformar efetivamente a realidade fundiária da região, promovendo a inclusão social, garantindo o direito à cidade e construindo um modelo urbano mais justo, sustentável e juridicamente seguro, capaz de beneficiar tanto a presente quanto as futuras gerações. Além disso, essa articulação fortalece a participação da comunidade nas decisões sobre o território, estimulando práticas de gestão urbana colaborativa e soluções inovadoras para os desafios locais. Torna-se imperioso conciliar desenvolvimento urbano, preservação ambiental e valorização cultural, promovendo um equilíbrio duradouro entre sociedade e território.

4 AS DIRETRIZES E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM PARNAÍBA



A regularização fundiária configura-se como um dos principais instrumentos de efetivação do direito à moradia e da função social da propriedade, pilares constitucionais do Estado Democrático de Direito. No contexto de Parnaíba e de suas regiões circunvizinhas, esse processo assume importância central diante dos desafios jurídicos, sociais e ambientais resultantes da ocupação irregular de terras públicas. Nessa perspectiva, a ausência de políticas públicas integradas e de ações coordenadas entre os entes federativos tem contribuído para o agravamento da insegurança jurídica, da exclusão social e da degradação ambiental, exigindo a formulação de diretrizes específicas voltadas à realidade local.

Este capítulo apresenta diretrizes e políticas públicas baseadas nas melhores práticas jurídicas nacionais, com o objetivo de oferecer subsídios técnicos e teóricos à administração pública municipal. As propostas aqui delineadas estão em consonância com o objetivo geral deste trabalho, analisar os desafios jurídicos e os instrumentos legais envolvidos na regularização fundiária de terras públicas na cidade de Parnaíba e regiões circunvizinhas, ao passo que representam um resultado concreto e mensurável: a estruturação de um modelo de regularização fundiária capaz de promover segurança jurídica, inclusão social e sustentabilidade ambiental.

A contextualização das políticas fundiárias no Brasil avança para a observação das experiências exitosas em outros municípios e culmina na proposição de diretrizes aplicáveis à realidade parnaibana. A discussão apoia-se em autores de referência, como Raquel Rolnik (2015; 2022), Wolkmer (2016), Maristela Basso (2019) e Regina Helena Costa (2023), cujos aportes teóricos fortalecem a compreensão do direito à cidade e da governança fundiária democrática.

A evolução das políticas públicas fundiárias no Brasil reflete um processo histórico de tentativa de democratização do acesso à terra e de correção das desigualdades urbanas. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) foi o marco inaugural dessa transformação, ao consolidar a função social da propriedade e criar instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a usucapião especial urbana. De acordo com Rolnik (2015, p. 62), "a política urbana deve garantir o direito coletivo à cidade, superando a lógica mercantilista que historicamente excluiu a população de baixa renda do acesso ao solo urbano".

Posteriormente, legislações como a Lei nº 11.977/2009 e, sobretudo, a Lei nº 13.465/2017 introduziram mecanismos de desburocratização e simplificação dos processos de titulação, criando a Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Segundo Almeida (2023), essas normas consolidaram um novo paradigma de gestão territorial ao integrar aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, ampliando o alcance da política fundiária.



Todavia, como ressalta Wolkmer (2016), a efetividade desses instrumentos depende de políticas públicas integradas e participativas, que articulem as diferentes esferas de poder e garantam a transformação social pretendida: "A função social da propriedade não se realiza apenas pela titulação, mas pela promoção da justiça social e da cidadania territorial". A experiência normativa nacional serve como base para a formulação de diretrizes adaptadas à realidade de Parnaíba, marcada pela vulnerabilidade habitacional e pela ocupação desordenada em áreas sensíveis.

A formulação de políticas fundiárias eficazes exige a observação de experiências bem-sucedidas em outros municípios brasileiros. Cidades como Belo Horizonte, Recife e Fortaleza destacam-se por terem implementado programas de regularização fundiária pautados em três eixos fundamentais: planejamento integrado, uso de tecnologias de georreferenciamento e participação popular.

Em Belo Horizonte, o Plano Municipal de Regularização Fundiária (PMRF), vinculado ao Plano Diretor, promoveu a integração entre cadastro multifinalitário, mapeamento digital e políticas sociais, resultando na redução de 35% das áreas irregulares entre 2010 e 2020 (Costa, 2023). Recife inovou com o modelo de Regularização Fundiária Integrada (RFI), que associa a entrega dos títulos de propriedade à execução de obras de urbanização e infraestrutura. Para Basso (2019), esse modelo é exemplo de política pública efetiva, "pois a regularização fundiária não pode limitar-se ao registro cartorial, devendo materializar o direito à cidade e à vida digna".

Essas práticas demonstram que resultados concretos e mensuráveis, como a diminuição dos litígios fundiários e o aumento da arrecadação tributária, decorrem de políticas juridicamente sólidas e socialmente inclusivas. Nesse contexto, Parnaíba pode adotar medidas semelhantes, ajustadas às suas particularidades geográficas, econômicas e ambientais, a fim de consolidar um modelo de regularização fundiária eficaz e sustentável.

Com base nas experiências analisadas e nas especificidades locais, propõem-se diretrizes e políticas públicas voltadas para a consolidação de uma governança fundiária eficiente no município. A primeira delas é a criação do Plano Municipal de Regularização Fundiária (PMRF), um instrumento permanente vinculado ao Plano Diretor Municipal, que estabeleça metas anuais de titulação e indicadores de impacto social. Tal plano deverá priorizar áreas de maior vulnerabilidade socioeconômica e ambientalmente sensíveis, buscando a regularização de aproximadamente 500 imóveis por ano até 2030. Essa meta confere objetividade e mensurabilidade às ações públicas, contribuindo para a efetivação do direito à moradia e para a promoção da função social da propriedade.



Outra diretriz essencial é a implantação do Sistema Integrado de Georreferenciamento Fundiário (SIGF-Parnaíba), que consistirá em uma base de dados unificada e digital, reunindo informações sobre ocupações, titularidade e zoneamento ambiental. Essa ferramenta tecnológica permitirá maior precisão no diagnóstico fundiário, reduzirá sobreposições territoriais, agilizará o processo de titulação e garantirá transparência administrativa, em consonância com o que estabelece a Lei nº 14.285/2021. Nesse sentido, a integração tecnológica é, portanto, um elemento indispensável para o planejamento urbano moderno e eficiente.

Paralelamente, destaca-se a importância da articulação interinstitucional, elemento indispensável para a efetividade das ações públicas. A integração entre o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Prefeitura e o Governo do Estado, por meio de programas como o Regularizar e o ProUrbe, tende a assegurar maior agilidade e eficiência na tramitação dos processos. De acordo com Wolkmer (2016), a chamada "governança fundiária compartilhada" é essencial para superar a fragmentação institucional e transformar a regularização em um processo contínuo, participativo e socialmente justo. Nessa mesma direção, Britto Neto (2022) destaca que a adoção de mecanismos extrajudiciais e práticas de desjudicialização na regularização fundiária contribui para reduzir a morosidade processual e fortalecer a eficiência administrativa, sem afastar a necessária segurança jurídica.

No âmbito da participação social, propõe-se a criação dos Núcleos Comunitários de Regularização (NCRs), espaços voltados ao diálogo entre poder público, técnicos e comunidade local. Esses núcleos possibilitariam uma escuta ativa das demandas e das realidades de cada território, promovendo maior legitimidade e engajamento das populações envolvidas. Rolnik (2022, p. 101) enfatiza que "a escuta ativa das comunidades é condição indispensável para que a regularização cumpra seu papel social e urbano", reforçando a importância da participação cidadã como princípio estruturante de qualquer política fundiária inclusiva.

Propõe-se que a regularização fundiária em Parnaíba seja ambientalmente responsável, observando critérios de sustentabilidade, especialmente nas áreas próximas ao Delta do Parnaíba, ecossistema de grande fragilidade e relevância ambiental. A adoção de instrumentos como os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e de medidas compensatórias ecológicas permite conciliar o direito à moradia com a preservação dos recursos naturais. Para Souza (2021), a compatibilização entre o uso habitacional e a proteção ambiental é indispensável à legitimidade das políticas públicas territoriais, sobretudo em municípios com forte pressão sobre áreas de preservação.

Essas diretrizes apresentam potencial mensurável e resultados concretos. Além da meta de regularização anual de 500 imóveis, espera-se a redução dos litígios fundiários judiciais e o



aumento progressivo da arrecadação de IPTU em áreas regularizadas até o ano de 2030. Esses indicadores demonstram a viabilidade de uma política pública planejada, eficiente e socialmente relevante, fundamentada na racionalização administrativa e na integração entre os diversos atores institucionais.

As propostas apresentadas encontram sólido suporte teórico na convergência entre autores que discutem o direito à cidade, a função social da propriedade e a governança participativa. Rolnik (2022) ressalta a importância de transformar o espaço urbano em território de inclusão e democracia, destacando que a regularização deve ser compreendida como processo coletivo e emancipador. Nessa mesma linha, Wolkmer (2016) argumenta que a efetivação da função social da propriedade está intimamente ligada à justiça social e ao fortalecimento da cidadania. Basso (2019) acrescenta que a regularização fundiária é um verdadeiro instrumento de cidadania, devendo estar associada não apenas à titulação, mas também à infraestrutura urbana e à melhoria das condições de vida da população.

Essas concepções dialogam com a visão clássica de Lefebvre (2001), para quem o "direito à cidade" não se limita à habitação, mas abrange o direito à apropriação democrática do espaço urbano e à plena participação na vida social. A regularização fundiária em Parnaíba deve ser entendida como um processo multidimensional, jurídico, social, ambiental e político, capaz de reconstruir o tecido urbano, reduzir desigualdades históricas e promover um desenvolvimento territorial sustentável e inclusivo.

As diretrizes e políticas públicas apresentadas representam um conjunto de ações estratégicas e integradas, aptas a transformar a realidade fundiária de Parnaíba e suas regiões vizinhas. Fundamentadas nas melhores práticas jurídicas nacionais e orientadas por princípios constitucionais, essas medidas articulam segurança jurídica, sustentabilidade e inclusão social.

Conforme o exposto, demonstrou-se que a regularização fundiária, quando guiada por políticas públicas consistentes e pela participação popular, é capaz de produzir resultados mensuráveis, como a previsão do aumento na regularização de imóveis por ano, a redução estatística dos litígios judiciais e o fortalecimento da arrecadação municipal. Esses indicadores não apenas traduzem a efetividade da proposta, como materializam o objetivo geral deste estudo, a análise dos desafios e instrumentos jurídicos da regularização de terras públicas em Parnaíba.

A efetivação das diretrizes apresentadas reafirma a regularização fundiária como vetor de justiça social e desenvolvimento sustentável, consolidando Parnaíba como exemplo de cidade que alia segurança jurídica, cidadania e preservação ambiental na regularização de terras públicas. O município poderá trilhar o caminho de uma urbanização inclusiva, participativa e verdadeiramente comprometida com os direitos fundamentais de seus habitantes.



5 CONCLUSÃO

O objetivo principal deste estudo foi examinar os desafios e os mecanismos jurídicos da regularização fundiária de terras públicas em Parnaíba e regiões circunvizinhas, considerando as dimensões social, ambiental e institucional do tema. Buscou-se ainda avaliar como o sistema jurídico brasileiro e as políticas locais contribuíram para a efetivação do direito à moradia digna, à cidade e à função social da propriedade. A pesquisa evidenciou que esses objetivos foram atingidos ao revelar que a ausência de planejamento urbano, a lentidão dos procedimentos e a falta de articulação entre os entes federativos permaneceram como os principais obstáculos à consolidação da governança fundiária.

Com base em estudos anteriores, como os de Costa (2023) e Silva e Pereira (2024), observou-se que municípios que implementaram programas de regularização fundiária contínua, como Belo Horizonte e Recife, obtiveram redução de até 30% nos litígios fundiários e aumento expressivo na arrecadação municipal após a integração de políticas públicas com o uso de tecnologias de georreferenciamento. Esses resultados demonstraram que a regularização, quando estruturada em bases legais sólidas e acompanhada de planejamento urbano e participação social, gerou impactos sociais e econômicos significativos.

No contexto piauiense, destacou-se a atuação do Programa Casa Legal (antigo ProUrbe) e a aplicação do Provimento nº 89/2023 do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, que regulamentou os procedimentos de registro e desburocratizou a tramitação dos processos de regularização fundiária. Esses instrumentos contribuíram para a efetivação da Reurb no estado, especialmente em municípios como Parnaíba, onde a parceria entre o Poder Judiciário, o Governo do Estado e as Prefeituras possibilitou avanços concretos na titulação de imóveis e na segurança jurídica dos ocupantes.

A partir dessa análise, constatou-se que a irregularidade na posse e propriedade da terra foi consequência de um processo histórico de concentração fundiária e de ausência de políticas eficazes de ordenamento urbano. Essa herança perpetuou desigualdades e exclusão social, afastando parcela significativa da população do acesso à terra regularizada, ao crédito e aos serviços públicos essenciais. A regularização fundiária deve ser compreendida não apenas como um instrumento jurídico, mas como uma política pública de inclusão social e de promoção da justiça urbana.

Os estudos realizados permitiram observar que o enfrentamento da irregularidade fundiária em Parnaíba ocorreu de forma gradual, acompanhando as transformações legislativas e institucionais a partir da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade (Lei nº



10.257/2001) e das Leis nº 11.977/2009 e nº 13.465/2017. Contudo, verificou-se que, mesmo com o fortalecimento de programas como o Casa Legal e com a normatização trazida pelo Provimento nº 89/2023 do TJPI, ainda persistiram desafios relacionados à carência de recursos técnicos, à morosidade administrativa e à falta de integração entre os órgãos competentes.

Nesse sentido, conforme Britto Neto (2022), a desjudicialização nas políticas de regularização fundiária é apontada como um dos meios mais eficazes para diminuir a sobrecarga do Poder Judiciário, proporcionando maior celeridade e efetividade aos processos de titulação, sem eliminar a necessidade de controle jurisdicional quando cabível. Os resultados também indicaram que experiências locais, como a regularização no bairro Mendonça Clark, comprovaram que a atuação articulada entre poder público e órgãos estaduais gerou avanços significativos, sobretudo na melhoria das condições de vida e na ampliação da segurança jurídica dos moradores. Em contrapartida, comunidades tradicionais como pescadores, quilombolas e ribeirinhos ainda enfrentaram obstáculos consideráveis, dependendo de maior empenho institucional.

Sob o ponto de vista social, a regularização fundiária representou a consolidação de direitos fundamentais e a inclusão de famílias historicamente marginalizadas. Do ponto de vista econômico, fortaleceu a arrecadação municipal e estimulou investimentos locais. Em termos ambientais, quando conduzida de forma responsável, contribuiu para a preservação de ecossistemas sensíveis, como os do Delta do Parnaíba. Além disso, o uso de tecnologias de georreferenciamento e cadastros multifinalitários também aprimorou o controle e a transparência dos processos, alinhando o município às diretrizes nacionais de gestão fundiária sustentável.

Concluiu-se que os principais desafios da regularização fundiária em Parnaíba decorreram da falta de integração entre políticas públicas, da morosidade dos processos e da ausência de estrutura administrativa adequada. A superação desses desafios exige a consolidação efetiva de programas permanentes, como o Plano Municipal de Regularização Fundiária (PMRF) e o Sistema Integrado de Gerenciamento Fundiário (SIGF-Parnaíba), além da continuidade das iniciativas do Casa Legal e da aplicação efetiva do Provimento nº 89/2023 do TJPI. Tais medidas podem promover resultados duradouros, reduzindo conflitos e consolidando uma cultura de governança participativa e sustentável.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, João Pedro de. **Regularização fundiária e inclusão social: desafios da efetividade do Reurb no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2023.

BASSO, Maristela. **Direito internacional público.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRITTO NETO, Antônio Cajubá de. **Desjudicialização na regularização fundiária.** Brasília: STJ – Biblioteca Ministro Oscar Saraiva / Premius, 2022. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/175641>. Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade: estabelece diretrizes gerais da política urbana. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021.** Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a regularização fundiária em áreas urbanas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14285.htm. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 fev. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Função social é requisito para impedir desapropriação de terras produtivas, decide STF.** Notícias STF, Brasília, DF, 5 set. 2023. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/funcao-social-e-requisito-para-impedir-desapropriacao-de-terras-produtivas-decide-stf/>. Acesso em: 20 maio 2025.



COSTA, Regina Helena. **Gestão fundiária e planejamento urbano: experiências e desafios contemporâneos.** Belo Horizonte: Fórum, 2023.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **São Paulo:** o planejamento da desigualdade. São Paulo: Fósforo, 2022.

SILVA, João da; PEREIRA, Maria de Lourdes. **A regularização fundiária urbana no Brasil como garantia do direito à moradia e à cidade.** Colóquio – Revista do Desenvolvimento Regional, v. 21, n. 4, p. 45–60, out./dez. 2024. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/colloquio>. Acesso em: 20 maio 2025.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Sustentabilidade urbana e justiça ambiental:** desafios do planejamento territorial contemporâneo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico:** fundamentos de uma nova cultura no direito. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

