



ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS REGULATÓRIOS DE HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BONFIM, RORAIMA

Pâmela Vieira da Silva¹
Altiva Barbosa da Silva²
Eliseu Savério Sposito³

RESUMO

Neste texto, propomos analisar as principais leis que regulamentam a habitação e o direito à moradia na cidade de Bonfim, estado de Roraima. Para tanto, investigamos como a Prefeitura Municipal vem organizando os loteamentos urbanos, quais critérios são avaliados e priorizados para ser efetivado o acesso e o direito à moradia na cidade de Bonfim. Trata-se do resultado de uma pesquisa qualitativa, realizada no período de 2021 a 2023. Além da pesquisa bibliográfica e documental, foram realizadas entrevistas com treze agentes públicos da Prefeitura Municipal de Bonfim, em 2022, por meio de questionário semiestruturado. Conforme os resultados obtidos da pesquisa, o município possui instrumentos regulatórios, leis que orientam o planejamento urbano, como o Plano Diretor Municipal, a Lei de Tributos Municipais e a Lei de Doação de terrenos urbanos, no que se refere às demandas de habitação e à construção de moradias, que são utilizados como critérios de adequação e prioridades no planejamento urbano da cidade. Sendo assim, constata-se que o município necessita intensificar a fiscalização e sistematizar as demandas de loteamentos urbanos para ser otimizado o processo de regularização se aponte para o direito à moradia na cidade de Bonfim.

Palavras-chave: Moradia, Leis Municipais, Cidade, Bonfim-Roraima.

ABSTRACT

In this text, we proposed analyze the principal laws that regulate the habitation and the right to housing in the city of Bonfim, state of Roraima. To this end, we investigated how the Municipal City Hall has been organizing the urban lots, which criteria is evaluated and prioritized to make the access and housing right on the city of Bonfim. It is the result of a qualitative research, held in the period of 2021 to 2023. Besides the bibliographical and documental research, interviews were held with thirteen public agents of the Municipal City Hall of Bonfim, in 2022, through semi-structured questionnaire. According to the obtained results of the research, the municipality possesses regulatory instruments, laws that orient the urban planning like the Municipal Director Plan, the Law of Municipal Tributes and the Law of Donation of urban lands, in which is referred to the habitation demands and the construction of housing, that are utilized as criteria of adequacy and priorities on the urban planning of the city. Therefore, it is affirmed that the municipality needs to intensify the inspection and systematize the urban allotment demands to optimize the process regularisation points to the right of housing in the city of Bonfim.

Keywords: Housing, Municipal Laws, City, Bonfim-Roraima.

¹ Doutoranda em Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia – FCT/Unesp – Câmpus de Presidente Prudente, e-mail: pâmela.vieira-silva@unesp.br

² Professora Titular do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Roraima – UFRR, e-mail: altiva.barbosadasilva@gmail.com

³ Professor Emérito e Orientador do Programa de Pós-Graduação em Geografia - FCT/Unesp - Câmpus de Presidente Prudente, e-mail: eliseu.sposito@unesp.br



INTRODUÇÃO

Após 1850, com a implementação da Lei de Terras e o consequente parcelamento e venda de propriedades no Brasil, foram estabelecidos critérios de aquisição favorecendo apenas quem detinha renda, pois a terra trata de um bem que sempre foi extremamente difícil de ser adquirir, por parte da maioria da população. Não obstante os entraves que foram criados para o acesso à terra, em meados do século XX, mais precisamente em 1948, o direito à moradia passou a ser considerado um direito fundamental pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, estabelecido por acordos no âmbito da Organização das Nações Unidas. Por isso, desde essa época, o direito à moradia é considerado universal e deveria ser observado por todos os países que pactuaram o acordo.

No Brasil, garantir o direito à moradia envolve políticas públicas, programas habitacionais e fiscalização para assegurar que as necessidades de moradia sejam atendidas, incluindo infraestrutura adequada e acesso a serviços essenciais. Este direito, entretanto, é frequentemente negligenciado pelos interesses diretos do capital especulativo que seleciona quem pode ou não pagar por este bem.

Em termos gerais, o Brasil apresenta um déficit habitacional de aproximadamente 6,2 milhões de domicílios, correspondendo a cerca de 8,3% do total de habitações permitidas no país (IBGE, 2022). Esse déficit é agravado pela existência de moradias irregulares, confortáveis ou insuficientes para atender a demanda populacional. Segundo relatório da Fundação João Pinheiro, com base na Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) do IBGE (2022), a falta de habitação não pode ser entendida apenas como déficit quantitativo, já que há um expressivo número de casas e apartamentos vazios, além de lotes aguardando valorização no mercado imobiliário. Essa contradição entre déficit e imóveis desocupados revela desafios estruturais na oferta e no acesso à moradia no Brasil.

No bojo do processo de urbanização, a habitação se tornou uma demanda histórica, em que o Estado tem um papel central, pois os instrumentos regulatórios existentes no país não impedem que a terra seja mais um produto negociado no mercado e que tem levado à exclusão ou, em outros termos, segregação socioespacial de ampla parcela da população. Contudo, com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, estabeleceu-se explicitamente o direito à moradia como um direito social.

Na pesquisa que realizamos para chegar a este texto, propusemos conhecer as principais leis que regulamentam a habitação e o direito à moradia na cidade de Bonfim, estado de Roraima. Assim, investigamos como a Prefeitura Municipal de Bonfim vem organizando os



loteamentos urbanos, principalmente naquilo que se refere a quais critérios são avaliados e priorizados para que seja efetivado o acesso e o direito à moradia na cidade.

A pesquisa se justificou pelo fato de que a cidade vem passando por uma intensa e acelerada busca por lotes urbanos, ocasionando ocupações irregulares dentro e fora do seu perímetro urbano. Trata-se de um município fronteiriço, situado na região norte do Brasil, distante dos grandes centros urbanos do país, situado a 5km de Lethem, na República Cooperativa da Guiana. Nesta área de fronteira tem ocorrido intensos fluxos que podem estar contribuindo para a acelerada busca por moradias na sede do município por ele estar localizado em uma região estratégica para o desenvolvimento econômico, político e social entre dois países, Brasil e Guiana.

METODOLOGIA

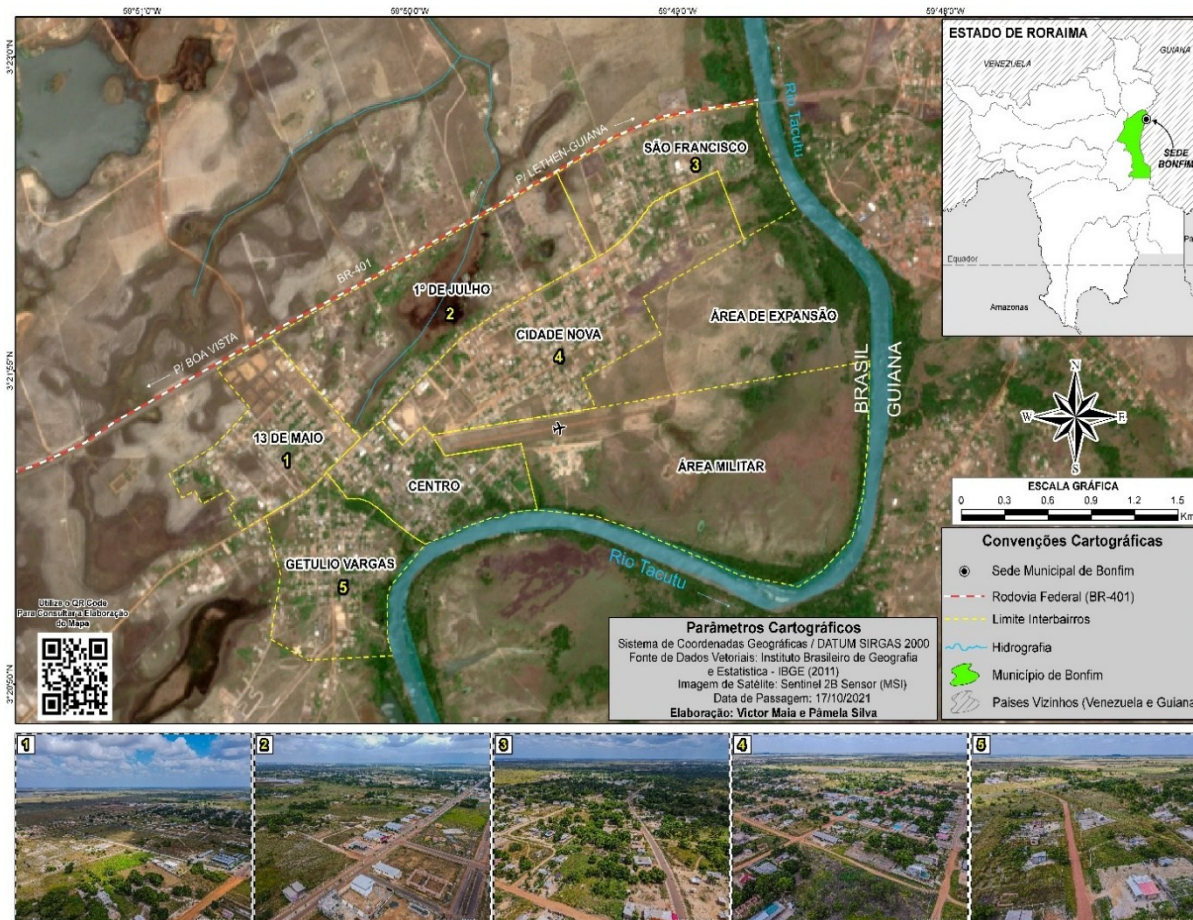
A pesquisa realizada tem, como foco, a sede do município de Bonfim – RR, localizado na região norte do estado, distante 125 km da capital, Boa Vista. O principal acesso àquela cidade se dá pela BR-401, que chega até a fronteira com a República Cooperativa da Guiana, cuja cidade gêmea é Lethem, conforme apresenta o mapa 1.

O município foi criado pela Lei Federal Nº 7.009 de 1 de julho de 1982, com terras desmembradas do município da capital do estado. De acordo com dados do último censo, realizado pelo IBGE (2022), a população de Bonfim é de 13.923 habitantes, somando-se os moradores da zona urbana como os da rural. Bonfim está situado na porção Centro-Oriental do estado de Roraima. Limita-se ao norte com o município de Normandia; ao sul com Caracará; a oeste com Boa Vista e Cantá e, a leste, com a República Cooperativa da Guiana.

Atualmente, a cidade de Bonfim possui seis bairros: Centro, Primeiro de julho, São Francisco, Getúlio Vargas, 13 de Maio e Cidade Nova. O município é constituído por três vilas: São Francisco, Nova Esperança e Vilena; dezessete comunidades indígenas; quatro projetos de assentamentos: Caju, Alto Arraia, Vilena e Taboca, específicos para o cultivo da agricultura familiar.



Mapa 1 - Divisão dos Bairros da cidade de Bonfim – 2021



Fonte: elaboração MAIA e SILVA (2021). Base de Dados DATUM SIRGAS (2000), Dados Vetoriais IBGE (2011), imagens dos bairros captadas e registradas através de Drone Mavic air2, por Pablo Magalhães (2021).

Quanto aos métodos e instrumentos, tratou-se de uma pesquisa qualitativa, realizada durante os trabalhos que levaram à dissertação de mestrado (2021-2023)⁴. Foram coletados dados junto a organismos públicos municipais com acesso ao arquivo de legislações sancionadas e publicadas no *site* oficial da Prefeitura Municipal de Bonfim. Além da pesquisa bibliográfica e documental, foram realizadas entrevistas com treze agentes bem informados ligados ao poder público municipal, em 2022, por meio de questionário semiestruturado.

Na segunda fase da coleta de dados, foram realizadas as entrevistas com agentes bem-informados que exercem suas funções e cargos públicos nas áreas de urbanização e meio ambiente. O universo dos entrevistados compreende o total de treze pessoas, entre elas servidores públicos e chefia do Setor de Cadastro da Prefeitura Municipal de Bonfim;

⁴ Dissertação de Mestrado “Análise das ocupações irregulares nos bairros de Cidade Nova, Getúlio Vargas e 13 de Maio em Bonfim – Roraima”, defendida em 16 de março de 2023, Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Roraima.



secretário/ou adjunto da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos; secretário/ou adjunto da Secretaria Municipal de Administração e servidor ligado à chefia do executivo municipal.

As entrevistas com os agentes bem-informados ocorreram seguindo-se um cronograma de agenda de acordo com a disponibilidade de horário para atendimento em formato de reunião, em dias alternados em cada secretaria, ocorridos no período entre março e junho de 2022, após o consentimento do Comitê de Ética e assinatura do Termo de Consentimento de Livre Esclarecido - TCLE.

Foram utilizados dados públicos recomendados pelos entrevistados, os quais estão disponíveis no site oficial da instituição pública. Entre os registros acessados encontram-se as leis que regulamentam a habitação e documentos disponibilizados no arquivo institucional sobre a primeira doação de lotes urbanos, volumes de registros das quadras e loteamentos nos bairros Cidade Nova e 13 de Maio, provenientes do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), lançado pelo Governo Federal do Brasil.

REFERENCIAL TEÓRICO

OS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO URBANO

A discussão sobre os instrumentos de ordenamento urbano deve partir do **direito à cidade**, formulado por Henri Lefebvre (1968), o ordenamento urbano deve garantir não apenas o espaço físico, mas a participação ativa dos cidadãos na produção e apropriação do espaço urbano, expressando assim o direito à cidade como participação social e política. Para o autor, o direito à cidade vai além do simples acesso aos serviços urbanos, constituindo-se como uma exigência de participação ativa na produção do espaço.

Lefebvre (2001, p. 134) afirma que “o direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar”. Nessa perspectiva, os instrumentos urbanísticos — como plano diretor, zoneamento, parcelamento e regularização fundiária — deveriam funcionar como ferramentas para promover inclusão social e justiça espacial, assegurando que os habitantes possam efetivamente exercer seu papel de coprodutores da cidade.

Essa reflexão é aprofundada por David Harvey, que denuncia o caráter frequentemente excludente das políticas urbanas e a captura do planejamento pelos interesses do capital. Ao discutir o direito à cidade, Harvey (2012, p. 23) observa que ele “não é simplesmente o direito



de acesso ao que já existe, mas o direito de mudar a cidade segundo nossos desejos”. Dessa forma, o autor propõe que os instrumentos de ordenamento urbano sejam democratizados, de modo que não se limitem a regular apenas a expansão do capital, mas sirvam para redistribuir recursos, garantir acesso equitativo ao solo urbano e fortalecer processos participativos.

Peter Hall (2014) complementa esse debate ao apresentar uma análise histórica do planejamento urbano e de seus instrumentos como práticas intencionais de organização do espaço. Para ele, o planejamento busca equilibrar interesses coletivos e privados, direcionando o crescimento urbano de forma racional. Ele afirma que o “planejamento urbano não é um fim em si mesmo, mas um meio para criar cidades mais habitáveis e equitativas” (p.15). Nesse sentido, a eficácia dos instrumentos urbanísticos depende tanto da capacidade institucional quanto da participação social, elementos fundamentais para garantir que o planejamento urbano seja capaz de responder às demandas contemporâneas e promover cidades mais justas.

Com o crescimento das cidades e o aumento significativo da população resultante das transformações socioeconômicas, foi preciso criar mecanismos, que são as leis para tornar possível a vida no espaço geográfico. A convivência, os costumes e as relações entre as pessoas sofriam modificações à medida que crescia o número de habitantes dentro de uma localidade. Foi necessária a criação de códigos para reger ou ordenar as situações sob pena da vida na cidade ser orientada por um caos.

Na visão de Carlos (2007, p. 91), era imprescindível criar uma estratégia inovadora de intervenção habitacional, ou seja, era necessário pensar uma política urbana que se apoiasse sobre uma profunda e ampla reflexão sobre o sentido da cidade e o urbano, que não excluía, mas antes privilegia o conteúdo do habitar, ou seja, sendo primordial ver a cidade como um bem de todos e para todos.

No período pós-1988 (ano em que se promulga a última constituição brasileira), observa-se um conjunto significativo de avanços normativos voltados à política urbana, com destaque para o Estatuto da Cidade e a legislação federal que regula aspectos essenciais da vida urbana, como habitação de interesse social, saneamento ambiental e mobilidade urbana. Esses marcos legais se consolidam em um contexto posterior à criação do Ministério das Cidades, em 2003, que passou a articular de forma integrada essas políticas. Nesta direção, para Santos (2017), a política habitacional ocupa papel central na construção da cidade, sendo elemento estruturante do espaço urbano.

A Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, estabelece as diretrizes gerais da política urbana no Brasil, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política de desenvolvimento urbano. Essa lei define normas de ordem



pública e de interesse social relacionadas ao uso da propriedade urbana, assegurando sua função social e fornecendo instrumentos jurídicos e políticos para que o poder público e a sociedade civil possam planejar e gerir o espaço urbano (Brasil, 2001).

O Estatuto da Cidade estabelece normas e diretrizes gerais para a execução da política urbana no Brasil. Suas disposições definem princípios de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, além de promover o equilíbrio ambiental.

Sua criação foi motivada pelo acelerado e desordenado crescimento urbano observado no país a partir da década de 1960, marcado pela expansão das periferias das cidades, pelo parcelamento irregular do solo e pela distribuição desigual de terras, fatores que intensificaram a segregação socioespacial e a precariedade das condições de vida. Esse contexto estimulou movimentos sociais urbanos que reivindicaram melhorias nas políticas públicas de habitação, saneamento e infraestrutura, resultando em pressões para a elaboração de um marco legal que orientasse o desenvolvimento urbano de forma mais justa e planejada, culminando na promulgação da Lei nº 10.257/2001.

Embora o Estatuto da Cidade contemple as diretrizes gerais e os instrumentos de sua efetivação, a formulação das normas específicas foi delegada aos municípios para que se adequem às necessidades locais e aos interesses da população. Essa regulamentação ocorre principalmente por meio do Plano Diretor, considerado o principal instrumento da política urbana brasileira.

Por ser o mecanismo central de implementação da diretriz de “planejamento municipal”, é obrigatória sua elaboração para municípios com 20 mil habitantes e mais, integrantes de regiões metropolitanas ou que pretendam utilizar instrumentos como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Também conhecido como Plano Diretor Municipal (PDM) ou Plano Diretor Urbano (PDU), esse instrumento orienta o crescimento e o desenvolvimento da cidade, buscando promover a função social da propriedade e a justiça socioespacial.

No Brasil, conforme observa Santos (2017, p. 330), “a grande parte dos municípios está desobrigada de elaborar o principal instrumento de ordenamento urbanístico”. Isso significa que, apesar de sua relevância, o Plano Diretor é exigido apenas para municípios com 20 mil habitantes ou mais, integrantes de regiões metropolitanas ou que pretendam utilizar instrumentos específicos previstos no Estatuto da Cidade. O propósito do Plano Diretor Municipal é estabelecer diretrizes para a construção de uma cidade equilibrada, sustentável e que promova qualidade de vida aos cidadãos, prevenindo a ocupação irregular e desordenada



do solo, assegurando a função social da propriedade e o princípio da dignidade da pessoa humana.

Esse instrumento contém regras de zoneamento, normas de uso e ocupação do solo, delimitação de zonas de interesse de preservação ambiental, além de parâmetros urbanísticos como coeficientes de aproveitamento, gabaritos de altura e taxa de ocupação. Em alguns municípios, o Plano Diretor é acompanhado de anexos contendo plantas, desenhos, tabelas e mapas, que auxiliam o entendimento e a aplicação das regras urbanísticas. Dessa forma, o Plano Diretor não apenas orienta o crescimento urbano, mas também serve como guia para a atuação do poder público e da sociedade civil no planejamento e na gestão do território.

Roberto Lobato Corrêa destacou que o espaço urbano não é produzido de maneira espontânea, mas sim pelo conjunto de agentes sociais, econômicos e políticos que interagem na cidade. Por isso, o Estado desempenha papel central, não apenas como regulador, mas também como executor de políticas e instrumentos de planejamento urbano, como o plano diretor, o zoneamento e os mecanismos de regularização fundiária. Corrêa (2008, p. 72) afirmou, também, que “o Estado e seus instrumentos de planejamento são decisivos na mediação entre interesses privados e coletivos, estruturando o processo de produção do espaço urbano e garantindo a função social da cidade”. Assim, o autor evidencia que compreender o papel do Estado e seus instrumentos é fundamental para analisar a dinâmica urbana e os processos de segregação ou inclusão espacial.

Para Villaça (2001, p. 48), “o planejamento urbano deve organizar o crescimento da cidade, orientando o uso do solo e os fluxos de circulação, de modo a reduzir conflitos de interesses e promover a coesão social e espacial”. O autor destaca ainda que a efetividade dos instrumentos de planejamento depende da capacidade institucional e da participação da sociedade civil, sendo o Plano Diretor o principal mecanismo para assegurar o desenvolvimento urbano sustentável, equilibrando interesses públicos e privados e orientando a expansão da cidade de forma ordenada.

Raquel Rolnik ressalta que os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade — como Plano Diretor, zoneamento e outorga onerosa — são essenciais para tornar o planejamento urbano efetivamente democrático e garantir o direito à cidade. Rolnik (2009, p. 115) destaca que “os instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade são meios de assegurar que o planejamento urbano seja efetivamente um instrumento de justiça social e de promoção do direito à cidade”.

Ermínia Maricato (2010, p. 87) reforça a importância da implementação prática desses instrumentos, destacando a regularização fundiária e as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse



Social) como peças-chave para reduzir a exclusão socioespacial. Por sua vez, Kowarick (2000, p. 45), evidencia que a estruturação das cidades brasileiras é marcada por desigualdades, e que os instrumentos de planejamento devem equilibrar interesses coletivos e privados, promovendo justiça socioespacial.

Dessa forma, a aplicação do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor e de seus instrumentos associados representa uma tentativa de materializar o direito à cidade em termos concretos no Brasil, alinhando teoria e prática. No entanto, sua efetividade depende de capacidade institucional, participação social e superação de interesses econômicos que tendem a capturar o planejamento urbano. Esses instrumentos devem ser compreendidos não apenas como normas técnicas, mas como oportunidades para construir cidades mais inclusivas, democráticas e ambientalmente equilibradas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

No decorrer da coleta de dados realizada no período entre 2021 e 2022, na Prefeitura do Município de Bonfim, foram disponibilizados informações e acervos de legislações e decretos sancionados a partir de 1993, na gestão do ex-prefeito Manoel Ricardo de Souza, quando começam a surgir as primeiras leis que regulamentam o planejamento urbano do município.

Os serviços relacionados à regularização de lotes urbanos também tiveram início em 1993, com a emissão das primeiras certidões de lotes urbanos. Durante a gestão do ex-prefeito Alfredo Américo Gadelha, em 2003, constam nos registros os primeiros projetos de loteamento de quadras no bairro Cidade Nova. O segundo conjunto de projetos habitacionais populares contemplou 200 moradias, seguido pelo terceiro conjunto durante a administração do ex-prefeito Rhomer de Souza Lima, em 2005. O último projeto ocorreu na gestão de Domingos Santana, em 2012, contemplando 60 moradias, financiadas por emenda parlamentar proposta pelo ex-deputado federal Edio Lopes.

Apresentam-se, a seguir, as leis sancionadas em diferentes períodos, que evidenciam suas particularidades e regulamentam as responsabilidades do órgão público municipal e dos contribuintes, conforme ilustrado no quadro 1:

Quadro 1 - Relação de leis que regem as moradias urbanas na sede de Bonfim - RR

Lei municipal	Descrição	Data de criação
Lei nº. 74 /1993	Dispõe sobre o plano de urbanização e zoneamento do município de Bonfim e da outras providências.	18 de março de 1993



Lei nº. 31/2000	Autoriza o Executivo Municipal a outorgar título definitivo de propriedade no perímetro urbano do município de Bonfim e outras providências.	8 de novembro de 2000
Lei nº. 176/2012	Dispõe sobre diretrizes, perímetro urbano, sistema viário, zoneamento, uso e ocupação de solo.	19 de dezembro de 2012
Lei nº. 276/2017	Dispõe sobre a autorização para doação de terrenos a fins de moradia e define os critérios pertinentes.	18 de agosto de 2017
Lei nº 283/2017	Dispõe sobre o código tributário e as normas gerais de direito tributário aplicáveis ao município de Bonfim e da outras providências.	26 de dezembro de 2017

Fonte: Elaboração com base nos arquivos cedidos pelo gabinete do Executivo Municipal, no decorrer da etapa de coleta de dados da pesquisa, SILVA (2022).

A Lei nº. 74 /1993, foi uma das primeiras que regulamentam o plano de urbanização e zoneamento do município de Bonfim, disciplina o uso do solo, das edificações existentes e das construções, e define os perímetros e limites da expansão urbana, com as seguintes finalidades descritas no Artigo 1º:

- Melhorar o padrão de higiene, segurança e conforto das habitações;
- Controlar a densidade de edificação e da população, de maneira a permitir o planejamento dos melhoramentos públicos a cargo da municipalidade, necessários a vida e ao progresso do município;
- Tornar possível a criação de locais próprios para cada atividade, evitando o conflito entre os setores econômico, social e institucional;
- Possibilitar o planejamento racional do tráfego, por vias públicas adequadas, com segurança para o público;
- Garantir o valor das propriedades imobiliárias, evitando a vizinhança de atividades e uso da propriedade incompatível entre si, de maneira a atrair novos investimentos para o município. (Bonfim, 1993, p. 1).

A zona rural está compreendida nos limites do município, pois todas as terras fora da área urbana e de expansão urbana, ficando a critério do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. A partir desta lei, o Poder Executivo Municipal ficou autorizado a promover o reconhecimento do plano de desenvolvimento e de expansão urbana de Bonfim, junto aos órgãos públicos federais e estaduais.

A Lei nº. 31/2000 autorizar a outorga de título definitivo de propriedade no perímetro urbano do município de Bonfim, conforme o Título de Domínio/DFT/Nº 11/96, doação-lei nº 6.431/77. Além disso, a área alienada e/ou doada não poderá ultrapassar o limite estabelecido no título de domínio, que é de 809,9246 ha, área destinada à expansão urbana do município.

A Lei nº. 176/2012 dispõe sobre diretrizes, perímetro urbano, sistema viário, zoneamento, uso e ocupação de solo. A lei regulamenta as deliberações e propostas em conformidade com o Plano Diretor de Bonfim, no capítulo VI. É parte integrante desta lei o



mapa de zoneamento desenvolvido. Esta lei é fruto do Projeto de Lei do Plano Diretor de Bonfim, entregue em dezembro de 2008.

A Lei nº. 276/2017 dispõe sobre a autorização para doação de terrenos para fins de moradia e define os critérios pertinentes. Essa lei, em seu art. 1º, estabelece também a regularização dos terrenos já ocupados e estabelece prazos para a construção de moradias. Tem como objetivo viabilizar para a população de baixa renda o acesso à terra para habitação, implementa políticas e programas de investimentos e subsídios, buscando promover o acesso à habitação.

Diante do exposto, a lei de doação restringe doações de lotes a fins de comercialização de compra e venda de terrenos e um dos princípios adotados é garantir a moradia digna como direito social fundamental, nos termos do artigo 6º da Constituição Federal do Brasil, e vetor da inclusão social:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Brasil, 1988).

Por conseguinte, a lei de doações traz como uma das diretrizes previstas em seu artigo 5º, priorizar planos, programas e projetos habitacionais para a população de baixa renda, podendo promover a articulação com programas e ações dos Governos Federal, Estadual e Municipal. Estabelece mecanismo de cotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentro do grupo identificado como o de baixa renda ou de extrema pobreza.

Dentre as prioridades elencadas no art. 11º, terão como prioridades ao recebimento de terrenos a pessoas que atendam aos requisitos da lei:

- I - Mulher chefe de sua família;
- II - Seja arrimo de família;
- III – Família com crianças e adolescentes;
- IV – Com idoso sob seus cuidados;
- V - E que estão iniciando vida familiar. (Bonfim, 2017, s/p).

Quanto à localização dos terrenos doados, expresso no Art. 18º, não será de escolha do beneficiário e serão definidas por sorteio público, com chamamento dos interessados, na presença do Poder Legislativo e do Conselho Municipal de Habitação, sendo autorizado ao Poder Executivo estabelecer outros critérios, desde que impessoais e objetivos e não sejam ofensivos à moralidade e aos demais princípios regentes da Administração Pública.

A Lei Complementar nº 283, de 26 de dezembro de 2017, dispõe sobre o código tributário e as normas gerais de direito tributário aplicáveis ao município de Bonfim e da outras



providências. Essa lei, no Capítulo I – da Legislação Tributária, dispõe sobre os direitos e obrigações, que emanam das relações jurídicas referentes aos tributos de competência municipal que constituem a receita do município.

Além das leis citadas, é indispensável saber que o primeiro Plano Diretor Participativo de Bonfim, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade e realizado pela empresa de Consultoria Empresarial Ltda. - CONSULT –EMP, foi entregue no dia 19 de dezembro de 2008.

Imagem 1 - Primeiro Plano Diretor Municipal de Bonfim - RR



Fonte: registros realizados na etapa da coleta de dados da pesquisa, SILVA (2022). A imagem A, representa os quatros volumes que integram o Plano Diretor de Bonfim e a imagem B, refere-se ao mapa georreferenciado, entregue na última revisão do Plano Diretor, realizado pelo Instituto Amazônia, em 2019.

O Plano Diretor de Bonfim integra quatro volumes. O volume I trata de uma *Leitura Comunitária* realizada durante o período de cinco semanas, no período de 7 de novembro a 9 de dezembro de 2008, com a participação comunitária, realizada através de reuniões com grupos de estudos, intercaladas com visitas aos equipamentos urbanos e comunitários; o volume II - *Leitura Técnica*, segue a sequência das metas estabelecidas e teve, como objetivo, levantar



as potencialidades e os maiores agravos do município, em paralelo à leitura comunitária para a facilidade das comparações, análise e conclusões na Leitura Integrada da Cidade.

O volume III - *Leitura da Cidade* teve, como propósito analisar e compatibilizar as potencialidades e os maiores agravos do município de Bonfim, apresentados nas Leituras Comunitária e Técnica; e o volume IV - *Projeto de Lei Plano Diretor Participativo de Bonfim*, dispõe sobre diretrizes referentes a Perímetro Urbano, Sistema Viário, Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo.

O primeiro Plano Diretor de Bonfim resultou na Lei municipal nº 176/2012, sancionada quatro anos depois de sua elaboração. De acordo com o que estudamos, foram elaborados os mapas da área urbana contendo os seis setores e o zoneamento municipal.

Ressalta-se que a Assembleia Legislativa do Estado de Roraima contratou o Instituto Amazônia, através de Contrato nº 009/ALE/2018, para prestar serviços de assessoria técnica em quatorze dos quinze municípios do estado, para auxiliar na atualização da Lei do Plano Diretor Participativo de cada município. Em Bonfim, a equipe do Instituto Amazônia realizou a assessoria técnica no ano de 2019.

Em 2021, a nova versão e revisão do projeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Bonfim, foi entregue ao executivo municipal durante sessão solene realizada na Câmara Municipal; porém, até 2025, o novo plano diretor municipal não havia sido aprovado.

Em termos gerais, os principais instrumentos regulatórios utilizados na Prefeitura Municipal de Bonfim o Setor de Cadastro e Tributos Municipais, vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento Finanças é o departamento responsável pelo planejamento urbano municipal e as demandas referente à habitação e moradias no perímetro urbano da cidade.

De acordo com as entrevistas realizadas em 2022 com agentes bem-informados, tanto o bairro 13 de Maio quanto o Cidade Nova possuem quadras planejadas para loteamentos urbanos. Contudo, o crescimento das ocupações irregulares nessas áreas tem ocorrido sem a devida expedição de documentos oficiais pelo órgão municipal responsável, bem como sem o desmembramento formal dos lotes por quadras. Essa situação tem causado o acúmulo de demandas a serem regularizadas pelo Setor de Cadastro.

Os agentes entrevistados destacaram a alta demanda diária de serviços atendidos pelo Setor de Cadastro e enfatizaram a necessidade de informatização, visto que as atividades ainda são majoritariamente manuais. Assim, torna-se fundamental a implementação de uma infraestrutura adequada, com equipamentos modernos e profissionais capacitados, além de um espaço físico ampliado para atendimento e execução das atividades laborais dos servidores públicos.



Apesar do volume específico de demandas de regularização de loteamentos urbanos, uma equipe reduzida do setor tem enfrentado dificuldades para atender a todos, ocasionando lentidão nos serviços e acúmulo de processos pendentes. A questão dos terrenos duplicados, resultado de gestões anteriores, representa um desafio a ser regularizado pelo Setor de Cadastro.

De acordo com os agentes bem-informados, a Prefeitura de Bonfim, através do departamento responsável, o Setor de Cadastro e Tributos Municipais, tem buscado minimizar as ocupações irregulares na sede do município. E para isso, os próprios munícipes denunciam essas áreas quando há ocorrência. A equipe do Setor de Cadastro busca o diálogo com esses moradores e tenta evitar as ocupações tanto em áreas não apropriadas para moradias, ou quando o imóvel já possui um titular. E quando as áreas já estão ocupadas e possuem construções, moradias, o Setor de Cadastro tem buscado regularizar.

Quando o Setor de Cadastro identifica lotes doados cujo título de troca ou venda efetuada, o "Termo de Doação" é cancelado. O monitoramento constante dessas áreas visa reduzir novas ocupações irregulares e transferir moradores de áreas impróprias para moradias. O setor realiza levantamento e casos prioritários em conformidade com a Lei nº 276/2017, que autoriza a doação de terrenos para fins habitacionais.

Para aquisição de lote habitacional, o setor emite inicialmente uma Certidão de Uso e Ocupação de Solo ao requerente, sob autorização do executivo municipal. O beneficiário dispõe de seis meses para iniciar a construção residencial, caso contrário, o lote retorna ao patrimônio público. De acordo com a lei municipal de ordenamento territorial, uma quadra loteada comporta até doze lotes habitacionais, com dimensões de 12 x 30 m².

Durante as entrevistas, constatou-se que as áreas de ocupação irregulares entre os bairros Cidade Nova e São Francisco serão regularizadas, com reorganização das quadras e loteamento conforme previsto no Código de Posturas do município. Essa ação se estenderá a outras áreas com ocupações urbanas irregulares, como os bairros Getúlio Vargas e 13 de Maio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os resultados obtidos, conclui-se que o município de Bonfim dispõe de um conjunto estruturado de instrumentos regulatórios que orientam o planejamento urbano, destacando-se o Plano Diretor Municipal, a Lei de Tributos Municipais e a Lei de Doação de Terrenos Urbanos. Entretanto, a crescente procura por moradias e loteamentos urbanos, especialmente nas áreas de ocupações irregulares nos bairros Cidade Nova, 13 de Maio e



Getúlio Vargas, evidencia a necessidade de melhorar a fiscalização e sistematização dos processos de regularização fundiária.

O atual cenário por busca de moradias e consequentemente lotes urbanos apresenta um contexto de realidades diferentes das ocupações irregulares presentes nos bairros de Cidade Nova, 13 de Maio e Getúlio Vargas, que requer atenção prioritária pelos órgãos públicos, principalmente nas questões de regularização do imóvel urbano, pois 100% dos domicílios cujos responsáveis foram entrevistados não possuem escritura do imóvel.

O município de Bonfim, historicamente, realizou diversas doações de terrenos sem a existência de uma legislação específica que regulasse esse procedimento. Em resposta a essa lacuna, durante a gestão da ex-prefeita Lisete Spies, em 2016, foi elaborado um projeto de lei visando regulamentar a doação de terrenos destinados à moradia, estabelecendo padrões e critérios claros para tal finalidade. Essa lei foi sancionada em 2017 pelo ex-prefeito, Joner Chagas, representando um avanço importante no ordenamento das doações municipais.

O Setor de Cadastro Municipal tem envidado esforços para a regularização das áreas ocupadas irregularmente, embora tal processo seja caracterizado por sua exigência técnica, rigor e longo prazo para o atendimento das demandas relacionadas aos lotes urbanos, em articulação com o Cartório de Imóveis Urbanos. Atualmente, a Prefeitura de Bonfim opta por não realizar novos cadastros para doação de lotes urbanos, buscando evitar expectativas infundadas entre os moradores, porém mantém-se o cumprimento dos critérios de prioridade previstos na legislação municipal de doação de terrenos.

O mapa atual de expansão urbana do município encontra-se desatualizado e carece de um projeto cartográfico revisado que incorpore as novas áreas ocupadas e as quadras recentemente instituídas. É imprescindível reestruturar os dados e organizar adequadamente as quadras e lotes residenciais para acompanhar o crescimento acelerado da cidade. Cabe destacar que o Setor de Cadastro municipal dispõe de uma equipe reduzida, composta por apenas quatro servidores, o que agrava a dificuldade na gestão das demandas. Torna-se, portanto, necessário ampliar o quadro funcional, incluindo profissionais especializados, como cartógrafos e técnicos em agrimensura, além de investir em equipamentos adequados para trabalhos de campo, tais como GPS, drones e veículos de transporte.

Conforme evidenciado pelas entrevistas realizadas, identifica-se a ocorrência de especulação imobiliária por parte de alguns moradores, que adquirem lotes urbanos com a intenção de vendê-los posteriormente. Essa prática tem gerado conflitos e complicações no atendimento das demandas pelo Setor de Cadastro. Nos casos em que a venda irregular é comprovada, as doações são anuladas, conforme prevê a legislação vigente.



Apesar dos avanços normativos recentes, a persistência de irregularidades urbanas e a limitada capacidade técnica e operacional do Setor de Cadastro municipal apontam para desafios estruturais na efetivação do direito à moradia. Além disso, a falta de atualização cartográfica e a escassez de recursos humanos especializados comprometem a eficiência do ordenamento territorial.

Tendo em vista o contexto local e as especificidades sociais e territoriais, recomenda-se o fortalecimento institucional do órgão pelo planejamento urbano, com ampliação da equipe técnica e dotação adequada de equipamentos. Igualmente, destaca-se a importância da implementação de mecanismos que coíbam práticas especulativas e promovam a inclusão social por meio de políticas habitacionais efetivas.

Estas medidas, associadas a uma articulação intersetorial e participação social efetiva, são essenciais para avançar na consolidação do direito à moradia e na construção de uma cidade mais justa e equitativa, respeitando os princípios constitucionais e as especificidades do contexto fronteiriço do Bonfim.

Assim, o estudo contribui para a reflexão crítica sobre os desafios da gestão urbana em municípios de pequeno porte, ressaltando a necessidade de integração entre legislação, políticas públicas e práticas administrativas para a efetivação do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

BONFIM (Roraima). Prefeitura de Bonfim. **Legislação e diretrizes municipais**. Bonfim, 2017. Disponível em: < <http://bonfim.rr.gov.br> > acesso em: 30. mar. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 05. abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária urbana (Reurb). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm >. Acesso em: 27 ago. 2025.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano**: novos escritos sobre a cidade. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2007.



CORRÊA, Roberto Lobato. **A produção do espaço urbano**: agentes, instrumentos e políticas públicas. São Paulo: Contexto, 2008.

GÓES, Eda Maria.; MELAZZO, Everaldo Santos. (Orgs.). **Metodologia de pesquisa em estudos urbanos**: procedimentos, instrumentos e operacionalização. 1.ed. Presidente Prudente, SP: Consequência, 2022.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã**: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Cidades do Brasil. Dados populacionais Município de Bonfim/RR** [2022]. Disponível em: < IBGE | Cidades@ | Roraima | Bonfim | Panorama>. Acesso em: 10. abr. 2025.

KOWARICK, Lúcio. **Cidade e desigualdade social**. São Paulo: Studio Nobel, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**: regulamentação, instrumentos e desafios. São Paulo: Studio Nobel, 2010.

ROLNIK, Raquel. **Instrumentos de política urbana e o direito à cidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 6. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

SILVA, Pâmela Vieira. **Arquivo iconográfico no município de Bonfim**. Boa Vista: UFRR, 2021.

SILVA, Pâmela Vieira. **Arquivo iconográfico da coleta de dados da pesquisa na sede de Bonfim**. Boa Vista: UFRR, 2022.

SILVA, Pâmela Vieira. **Análise das ocupações irregulares nos bairros de Cidade Nova, Getúlio Vargas e 13 de Maio em Bonfim – Roraima**. 2023. 145f. Dissertação (Mestrado em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2023.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SPOSITO, Eliseu Savério (Orgs.). **A construção de uma pesquisa em ciências humanas**. 1º ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2022.

VILLAÇA, Flávio. **Cidades brasileiras**: crescimento e desigualdade. São Paulo: Studio Nobel, 2001.