

# **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**DEISE MARCELINO DA SILVA**

**ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI**

**VALMIR CÉSAR POZZETTI**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Deise Marcelino Da Silva; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-751-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

---

#### **Apresentação**

A edição do VI Encontro Virtual do CONPEDI, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, como área disciplinar na produção acadêmica com representatividade de diversos Programas de Pós-Graduação do país. Os trabalhos apresentados enriqueceram e trouxeram avanços tecnológicos e humanísticos no âmbito de novas possibilidades de acessibilidade do espaço urbano de forma mais justa e equitativa. Dentro deste contexto, no Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I, constatou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala virtual.

O tema do VI Encontro Virtual do CONPEDI contou com apresentações que abordaram diferentes temáticas relativas a assuntos que apresentaram problemáticas e sugestões de crescimento humano, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida no âmbito da promoção das cidades. Dentro deste contexto, o presente relatório faz destaque aos trabalhos apresentados no dia 24 de junho de 2023, no GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, coordenado pelos professores doutores Deise Marcelino da Silva (Escola de Direito da Faculdade Londrina), Rosângela Lunardelli Cavallazzi (UFRJ e PUC Rio) e Valmir César Pozzetti (UEA/UFAM). Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são instigantes e constituem significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-Graduação em Direito, reunidos no CONPEDI.

Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição que compuseram o primeiro bloco de exposições. Os autores Bruno Soeiro Vieira, Larissa Lima Dias e Ozana Souza Moraes apresentaram o trabalho intitulado “A (IN) EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR DO PLANEJAMENTO URBANO: UM ESTUDO DE CASO” fazendo uma análise da Gênese da Democracia participativa que foi abarcada pelo Estatuto da Cidade de Belém/PA, onde foram estabelecidos princípios, diretrizes e instrumentos a serem aplicados na política urbana, sobretudo, em relação aos instrumentos de participação popular, em processos como os de elaboração e revisão de planos diretores municipais. Já as autoras Celyne da Fonseca Soares e Daniella Maria Dos Santos Dias, apresentaram o trabalho intitulado “A (IN)VISIBILIDADE DO DIREITO QUILOMBOLA E A DEMOCRACIA”, destacando a necessidade de se garantir o direito dos povos quilombolas ao território, respeitando seus elementos étnico-raciais de forma a efetivar a justiça de reconhecimento e

redistribuição de terras, como mecanismo de tornar visível esse grupo vulnerabilizado. Já a pesquisa intitulada “A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FERRAMENTA NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES NO BRASIL”, de autoria de Clovis Demarchi, Elaine Cristina Maieski, analisou em que medida a viabilização de cidades inteligentes alinhadas ao desenvolvimento urbano sustentável contribuem na redução da desigualdade, assegurando, a todas as pessoas, direitos e acesso igualitário aos benefícios e oportunidades que as cidades podem oferecer, tendo como ponto de partida a definição de Cidades inteligentes, definindo-as como meio para aprimorar a eficiência dos serviços urbanos, o seu aspecto colaborativo entre os múltiplos atores sociais na solução de problemas das cidades. Por outro lado, a autora Luiza Christina Mendo Schulz ao apresentar o trabalho intitulado “A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE ASSEGURAR O DIREITO À MORADIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE“, analisou a regularização fundiária como forma de se assegurar o direito à moradia e a função social da propriedade, destacando a necessidade de se cumprir as diretrizes do direito à propriedade privada estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB /1988). Já na pesquisa científica “A SOCIEDADE GLOBAL E AS CIDADES INTELIGENTES: NOVOS PARADIGMAS ORGANIZACIONAIS PARA UMA DEMOCRACIA DIGITAL NO ESPAÇO URBANO” os autores Ana Maria Foguesatto, Rafael Soccol Sobreiro e Elenise Felzke Schonardie destacam a importância de se construir uma sociedade global através das cidades inteligentes como fenômeno social e urbanístico da atualidade, analisando o fenômeno da globalização, a reconfiguração de territórios urbanos, nos quais o desenvolvimento através do uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs), passou a determinar novas formas de relações urbanas. Seguindo uma linha de raciocínio humanístico, o trabalho intitulado “ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL”, dos autores Paulo Afonso Cavichioli Carmona, Marcos André Alamy, analisaram a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, chamada de Novo Marco Legal do Saneamento, que fixou meta de universalização do acesso à água potável e à coleta e tratamento de esgoto para o ano de 2033, e destacaram a importância primordial do envolvendo a participação dos entes federativos. Buscando integrar o espaço urbano a uma “vida feliz dos cidadãos”, os autores Émilien Vilas Boas Reis, Stephanie Rodrigues Venâncio e Edmilson de Jesus Ferreira defenderam o trabalho “CIDADE: ESPAÇO DE DIÁLOGO E DESENVOLVIMENTO HUMANO”, onde destacaram a necessidade de se construir uma sociedade integradora, na implantação de políticas públicas eficazes na garantia do bem-estar de todos, com a participação ativa e informada da população. Na continuidade de raciocínios conexos, a autora Luciana Cristina de Souza, apresentou seu trabalho intitulado “COMPROMISSO DOS GESTORES PÚBLICOS NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES INCLUSIVAS”, onde faz destaques sobre os objetivos propostos pela NBR ISO nº 37.122, os quais devem ser cumpridos pelos Municípios brasileiros que

pretendam requerer a certificação de cidades inteligentes, considerando a necessidade de se realizar um planejamento urbano tecnológico, sem exclusão, com o objetivo de atender à normativa da ISO nº 37.122 e a certificação das cidades brasileiras, como smart city. Já os autores Valmir César Pozzetti, Samuel Hebron e Afrânio da Silva Ribeiro Junior defenderam o original trabalho com o título “DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL DOS BENS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE MANAUS/AM”, buscando investigar a contribuição do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Manaus/AM (REURBS) - instituído pela Lei Municipal nº 2.492/19 - para a dinâmica de efetivação e melhoria dos núcleos urbanos consolidados nas áreas públicas no município, sob a ótica da sustentabilidade ambiental.

No segundo bloco foram apresentados nove trabalhos, conforme se segue: “DESAFIOS DA GESTÃO URBANA PARTICIPATIVA PARA A EFICÁCIA SOCIOAMBIENTAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS”, das autoras Berenice Miranda Batista, Laíza Bezerra Maciel e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro. Nessa apresentação, tratou-se da necessidade de utilização de instrumentos que possibilitem o acesso à informação para a construção de uma política urbana e o alcance do ambiente ecologicamente equilibrado; “DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO URBANÍSTICO”, das autoras Laira Lobão Villas e Arianne Brito Cal Athias. O assunto desse trabalho é o direito fundamental humano ao desenvolvimento e a política pública regulatória urbanística como referenciais teórico-práticas para a recriação de cidades dirigidas às pessoas e com vistas à compatibilizar a atividade econômica e a inclusão social; “DIREITO À MORADIA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O AGRAVAMENTO DO CENÁRIO HABITACIONAL BRASILEIRO A PARTIR DAS MUDANÇAS NO CLIMA E AS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS A ESSA PROBLEMÁTICA”, das autoras Sabrina Lehnen Stoll, Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie. Analisou-se, nesse trabalho, o direito humano e fundamental à moradia a partir do recorte das mudanças climáticas e da situação de vulnerabilidade que o fenômeno gera à sociedade. “MULHERES NEGRAS, VIDA URBANA E A DISCRIMINAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CIDADE DE BELÉM-PA”, das autoras Larissa Costa Oliveira Lima, Celyne da Fonseca Soares e Luanna Tomaz de Souza. O texto contempla o estudo que avaliou em que medida as mulheres negras da periferia de Belém/PA, acabam enfrentando um cenário de exclusão e violação de seus direitos de acesso à cidade. “DIREITO À MORADIA: ENTRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O BIOCENTRISMO” da autora Kárisma Martins Araújo. Aqui, buscou-se compreender a relação dos direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir de sua incidência nos casos que envolvem áreas de proteção permanente, considerando ainda as decisões do judiciário quando do conflito desses direitos

fundamentais. “DIVERSIDADE E SMART CITIES: A NEURODIVERSIDADE SOB NOVAS PERSPECTIVAS”, autoria de Fabrício Diego Vieira. A pesquisa apresentada abordou a situação da neurodiversidade no contexto das cidades inteligentes, lançando luzes sobre a inserção de pessoas com neuroatipicidade e com diversidade física, considerando ainda, o uso de tais termos por serem mais apropriados para designar esse público. “ECO-APARTHEID: A SEGREGAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NA ORLA ATLÂNTICA DA CIDADE DE SALVADOR-BAHIA” de Silviane Ferreira de Jesus e Tagore Trajano De Almeida Silva. Esse estudo foi delimitado no espaço e no tempo ao identificar a segregação socioambiental na capital baiana impondo as desigualdades que ora afetam o bem-estar de todos. Os dois últimos títulos são de autoria da Mayara Rayssa da Silva Rolim. “ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA À LUZ DA LEI FEDERAL N. 13.465/2017” e “ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: FERRAMENTA CHAVE PARA O ACESSO À CIDADE” contemplam um antigo problema no Brasil. A irregularidade fundiária precisa ser enfrentada para se pensar na construção de cidades justas e democráticas.

O terceiro bloco reuniu trabalhos com temas atuais e importantes estudo de casos-referência. O primeiro da autoria de Paulo Afonso Cavichioli Carmona com o título FUNDAMENTOS DO CONCEITO E DA AUTONOMIA DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO destacou a natureza interdisciplinar da área a partir do art. 182 da Constituição Federal com o estudo de conceitos atinentes a matéria. A pesquisa sobre MULHERES NEGRAS, VIDA URBANA E A DISCRIMINAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CIDADE DE BELÉM-PA, com a autoria de Larissa Costa Oliveira Lima , Celyne da Fonseca Soares , Luanna Tomaz de Souza visibiliza a discriminação socioespacial das mulheres negras na vida urbana a luz do direito fundamental, com recorte espacial da cidade de Belém do Para. Também com o recorte temático da discriminação no espaço urbano o trabalho de Warley França Santa Bárbara aborda O DIREITO À CIDADE E O PARADIGMA DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL ressaltando a acessibilidade em contextos de mobilidade urbana, comerciais e trabalhistas relacionando com a insegurança em regiões específicas da cidade. O título ORÇAMENTO PÚBLICO INSENSÍVEL À POLÍTICA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO EM BELÉM-PA: UM ESTUDO DE CASO registra o estudo dos pesquisadores Bruno Soeiro Vieira, Alfredo de Oliveira Almeida, Iracema De Lourdes Teixeira Vieira. Concentram no direito ao transporte público a observação da dinâmica da mobilidade urbana municipal. O Direito à Cidade é considerado um pressuposto político-filosófico importante para a garantia de cidadania e uma vivência digna e democrática na urbe. Juliana Coelho dos Santos, Daniella Maria Dos Santos Dias destacam o tema OS FINS JUSTIFICAM OS MEIOS (?): AS CRÍTICAS DE RAWLS AO UTILITARISMO NO CONTEXTO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA. A questão central constitui

o direito 'a moradia. Adotam as críticas de Rawls e defendem a locação social como política pública e importante instrumento capaz de tornar a política de habitação social no Brasil mais inclusiva. O importante tema do Planejamento Urbanos é tratado no texto dos autores Warley França Santa Bárbara e José Claudio Junqueira Ribeiro. PLANEJAMENTO URBANO E OCUPAÇÕES IRREGULARES NO CONTEXTO BRASILEIRO: A DEMARCAÇÃO DAS ZEIS COMO ALTERNATIVA À IRREGULARIDADE. A abordagem prioriza a adoção das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em especial aos assentamentos e ocupações irregulares. Nesse sentido, a utilização das ZEIS se trata de uma das principais ferramentas encontradas na legislação para a habitação digna seja garantida. A questão da imigração foi objeto de análise dos autores Claudia Marilia França Lima Marques, Marco Antonio Compassi Brun, Tamara Cossetim Cichorski. O trabalho com o título POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À CIDADE: UMA ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL. O estudo percorre os conceitos que integram o direito à cidade e traz informações acerca da falta de acesso dos venezuelanos. Por fim, a pesquisa reflete acerca da necessidade de criação de políticas públicas para garantir o acesso à cidade aos venezuelanos. O Município de Parauapebas no Pará será o caso referência do trabalho de Ana Luísa Santos Rocha e Luly Rodrigues Da Cunha Fischer. REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO DE OCUPANTES DE ÁREAS PÚBLICAS EM RAZÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA FINANCIADOS PELO BID: SOLUÇÕES JURÍDICAS E A REGULAMENTAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS/PA PARA AS OBRAS DO PROSAP. Importante registrar a abordagem metodológica. Trata-se de uma pesquisa de vertente empírica, do tipo pesquisa-ação, com coleta de dados em fontes documentais descritos e analisados no âmbito de uma estratégia de revisão narrativa. As reflexões alcançam as soluções regulamentadas no Decreto Municipal nº. 1.416, de 18 de junho de 2021. TECNOLOGIAS NO ENTORNO DA SUSTENTABILIDADE, DA DIVERSIDADE E DO MELHOR USO E APROVEITAMENTO DE RECURSOS: POSSIBILIDADES EM SMART CITIES E CIDADES BRASILEIRAS, constituiu o título do trabalho de Fabrício Diego Vieira. Abraça as perspectivas em âmbito social, direito inclusão e diversidades humanas. Destaco entre as metas as perspectivas contemporâneas no entorno de inclusão de pessoas via contexto das cidades inteligentes, seja através da tecnologia, seja através do direito e acessibilidade a meios e recursos. Os autores Nelson Vicente Portela Pellegrino e Tagore Trajano De Almeida Silva fecham as apresentações com o tema UM ESTUDO DE CASO SOBRE O FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO PARA RECUPERAÇÃO E REVITALIZAÇÃO DO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR E A POSSÍVEL GENTRIFICAÇÃO DO ESPAÇO URBANO (2012-2014). Importante destacar este outro caso referência que situa o estudo no recorte espacial do centro antigo de Salvador. Ressaltam a dimensão da função social da cidade e registram o risco de aprofundamento de

gentrificação no espaço urbano e de racismo ambiental com a população negra e mais pobre.

A compreensão dos trabalhos apresentados no GT denota que cidades sustentáveis, direito à cidade, direito à moradia, participação popular, vulnerabilidade e habitação irregular constituem algumas palavras-chave comuns aos trabalhos desenvolvidos. Nesse bloco, a coordenação do GT comentou sobre o papel de exercício da cidadania na sociedade da era digital. As apresentações abordaram temas atuais e a relação dos conceitos jurídicos com casos concretos vividos no ambiente das cidades brasileiras constituindo relevante contribuição para as reflexões acadêmicas.

Com a certeza de que esta publicação fornece importantes instrumentos para que pesquisadores e aplicadores do Direito somem aos seus conhecimentos conteúdos enriquecedores, os organizadores desta obra prestam sua homenagem e agradecimento a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e, em especial, a todos os autores que participaram da presente coletânea.

25 de junho de 2023.

Profa. Dra. Deise Marcelino da Silva - Escola de Direito da Faculdades Londrina

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi -UFRJ / PUC -Rio

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - UFAM/UEA



## ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: FERRAMENTA CHAVE PARA O ACESSO À CIDADE

### UNDERSTANDING URBAN LAND REGULARIZATION: A KEY TOOL FOR ACCESS TO THE CITY

Mayara Rayssa da Silva Rolim <sup>1</sup>

#### Resumo

A irregularidade fundiária não é uma situação inédita na história do Brasil, a moradia, em especial a popular, historicamente é uma necessidade negligenciada pelo Estado, mas que precisa ser observada, pois é condição essencial para a promoção de cidades justas, democráticas e resilientes, como também primordial para a dignidade da pessoa humana. Considerando a problemática da irregularidade fundiária mencionada, esta pesquisa tem como objetivo propor um debate sobre o instituto jurídico denominado regularização fundiária urbana, observando a relação deste com o acesso democrático à cidade a partir do constructo teórico nacional e internacional. A metodologia aplicada se pauta no método dedutivo e a pesquisa é de natureza qualitativa, sendo a fonte de dados baseada em pesquisa documental e bibliográfica com natureza interdisciplinar. No final do estudo será verificado como o marco legal vigente compreende a regularização fundiária urbana, como a doutrina aborda o tema e também será analisada a relação entre esse instituto jurídico e o acesso democrático à cidade através das multidimensões (ambiental, jurídica, urbanística e social) previstas no instrumento de política urbana.

**Palavras-chave:** Direito à cidade, Regularização fundiária urbana, Moradia, Instrumentos de política urbana, Desenvolvimento urbano sustentável

#### Abstract/Resumen/Résumé

Land irregularity is not an unprecedented situation in the history of Brazil, housing, especially popular housing, has historically been a need neglected by the State, but which needs to be observed, as it is an essential condition for the promotion of fair, democratic and resilient cities, but also essential for the dignity of the human person. Considering the problem of land irregularity mentioned, this research aims to propose a debate on the legal institute called urban land regularization, observing its relationship with democratic access to the city from the national and international theoretical construct. The applied methodology is based on the deductive method and the research is of a qualitative nature, the data source being based on documental and bibliographical research with an interdisciplinary nature. At the end of the study, it will be verified how the current legal framework comprises urban land

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Pará. Mestre em Gestão de Recursos Naturais pela Universidade Federal do Pará. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará.

tenure regularization, how the doctrine addresses the issue and the relationship between this legal institute and democratic access to the city through multidimensions (environmental, legal, urbanistic and social) provided for in the urban policy instrument.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Right to the city, Urban land regularization, Home, Urban policy instruments, Sustainable urban development

## 1. INTRODUÇÃO

A urbanização pode ser entendida como processo no qual ocorrem transformações econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais e se caracteriza pela materialidade, numa determinada área geográfica, da formação de cidades e do espaço urbano, não só pelo adensamento populacional, como pela localização de atividades próprias do capital (imobiliário, de serviços, entre outras) e pela presença de instituições dos poderes constituídos, executivo, legislativo e judiciário nas diferentes esferas de governo. Esse processo está em relação direta com os chamados espaços rurais (campo), quando constata-se que o processo de adensamento populacional decorre, entre diversos e complexos processos, da migração (muitas vezes não desejada) de expressivo número de famílias residentes nestes espaços para as cidades.

O fenômeno da urbanização vem se expandido no mundo de forma acelerada, conforme a ONU, existe uma predominância do urbano em relação ao rural e essa continua sendo a tendência. A ONU (2022) aponta que mais de 54% da população mundial ocupa áreas urbanas e que a tendência é o aumento dessa concentração, prevendo que cidades abriguem cerca de 70% da população mundial até 2050.

No Brasil a situação não se mostra diferente, inclusive se revela ainda mais intensa, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Brasil tinha 84,4% da população vivendo em áreas urbanas, comparando que apenas 15,6% da população vivia em zona rural (IBGE, 2015). Portanto, o Brasil é um país urbano, cuja perspectiva é de expansão do processo de urbanização.

Acompanhando o crescimento do adensamento populacional nas cidades é observada a formação de assentamentos informais, que são áreas residenciais (predominantemente) onde moradores não tem segurança de posse com relação à gleba que ocupam e, frequentemente, existe uma ausência ou deficiência de infraestrutura e serviços básicos, mazelas típicas do adensamento populacional irregular e sem planejamento, que se mostra, muitas vezes, a única forma de moradia disponível para dezenas de famílias.

Segundo a ONU (2016), aproximadamente um quarto da população urbana no mundo mora em favelas e assentamentos informais. A expansão desordenada das urbes propiciou os parcelamentos de solo irregulares/clandestinos e as ocupações informais, na medida em que o acesso à terra regularizada é excessivamente oneroso e burocrático para uma grande parcela da população cuja renda sempre foi voltada para subsistência, como é o caso brasileiro. Outrossim, é importante esclarecer que a situação de irregularidade e informalidade também impacta as populações não classificadas como hipossuficiente.

Isto posto, como estratégia de enfrentamento ao processo de informalidade da posse da terra é que surge a regularização fundiária. A Reurb é um instituto jurídico que pretende, através de um processo administrativo, legalizar a permanência de ocupantes de áreas urbanas habitadas irregularmente e ao mesmo tempo promover a adequação urbanística e ambiental de modo a viabilizar não apenas a segurança jurídica, mas também a melhoria da qualidade de vida dos ocupantes.

De outro modo, pode-se dizer que esse é um instrumento cuja finalidade seja trazer o bem imóvel para a proteção do Direito, pois a partir desse procedimento se criam direitos reais aos ocupantes, mas sem ignorar dimensões indispensáveis a concretização do direito à cidade, como a dimensão social, a dimensão urbanística e a dimensão ambiental que versam sobre as condições mínimas de habitabilidade nos espaços.

Outrossim, acerca do instituto a Lei Federal n. 13.465/2017 conceitua o mesmo, em seus princípios e objetivos, como algo além da mera correção das irregularidades jurídicas, abrangendo também medidas urbanísticas, sociais e ambientais, independentemente da modalidade escolhida. Esse instrumento já estava previsto na Lei Federal n. 10.257 de 2001, artigo 2º, inciso XIV, denominada Estatuto da Cidade, que tem por objetivo estabelecer as diretrizes gerais da política urbana a partir da regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal brasileira de 1988.

O Estatuto da Cidade dispõe normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em função do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental. O diploma legal dispõe que a política urbana tem por finalidade ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Nesse sentido é que apontamos a regularização fundiária como um grande desafio dos processos de urbanização. Ribeiro (2019) afirma que 50% dos imóveis brasileiros estão sob alguma forma de irregularidade jurídica, dado fornecido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. Isso significa que dos 60 milhões de imóveis no Brasil, 30 milhões não possuem escritura.

Como estratégia de enfrentamento ao processo de informalidade da posse da terra é que surge a regularização fundiária. A Reurb é um instituto jurídico que pretende, através de um processo administrativo, legalizar a permanência de ocupantes de áreas urbanas habitadas irregularmente e ao mesmo tempo promover a adequação urbanística e ambiental de modo a viabilizar não apenas a segurança jurídica, mas também a melhoria da qualidade de vida dos ocupantes.

Posto isso, apontamos a regularização fundiária como um grande desafio dos processos de urbanização. Ribeiro (2019) afirma que 50% dos imóveis brasileiros estão sob alguma forma de irregularidade jurídica, dado fornecido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. Isso significa que dos 60 milhões de imóveis no Brasil, 30 milhões não possuem escritura.

Sobre esse cenário é possível até dizer que a irregularidade dos domicílios não diferencia classes sociais, no entanto, seria ingênuo considerar que as classes mais abastadas são impactadas da mesma forma e em semelhante proporção que as classes mais empobrecidas. A regularização fundiária deve ser observada como crucial para o progresso do território no contexto econômico, social e ambiental, quando pensada a partir da conjunção das quatro dimensões estabelecidas pela legislação federal. O instituto, sobretudo, é um elemento essencial para a promoção da dignidade da pessoa humana, logo, é necessário que o Estado adote medidas para sua efetivação.

Nesse sentido, a pesquisa se pauta em debater o instituto jurídico denominado regularização fundiária urbana, com suas múltiplas dimensões, verificando em que medida ele pode promover o acesso à cidade de forma democrática. Para alcançar o objetivo proposto a metodologia empregada se pauta na abordagem qualitativa, de caráter analítico-descritivo como estratégia. A coleta de dados será realizada através de fontes bibliográficas e documentais.

De forma breve, abordaremos o conceito de regularização fundiária urbana construído por meio das legislações Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001) e Lei federal n. 13.465/2017, mas também trabalharemos como vem sendo observado o instituto jurídico pela doutrina, por fim, será analisado como a regularização fundiária urbana se relaciona com o acesso justo e democrático à cidade.

## **2. ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: FERRAMENTA CHAVE PARA O ACESSO À CIDADE**

Os assentamentos informais/irregulares ainda se revelam como meio de acesso à moradia para as camadas mais desfavorecidas da população, um contexto desafiador que precisa ser modificado. Importante mencionar que ter uma parcela significativa dos imóveis em situação de irregularidade é um cenário assustador para o país, no entanto, não se mostra inédito. O acesso à terra se revelou no Brasil, historicamente, contraditório e excludente. O tradicional planejamento das cidades brasileiras sempre buscou com rigor “regular” tudo, enquanto abandonava a população à própria sorte. Inclusive, é um planejamento que frequentemente flexibiliza suas normas para cumprir as necessidades do capital.

A forte incidência de irregularidades fundiária no Brasil não está pautada, unicamente, na ausência/deficiência de legislações, mas é fruto da prevalência de interesses políticos e econômicos nesse processo. Desse modo, se entende que o nó da terra<sup>1</sup> não foi acidental, mas proposital na medida em que ele reafirma dominações de determinados grupos sobre os outros. Nas palavras de Ermínia Maricato (1999, p. 8):

Esta gigantesca ilegalidade não é fruto da ação de lideranças subversivas que querem afrontar a lei. Ela é resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui. Apesar de o processo de urbanização da população brasileira ter se dado, praticamente, no século XX, ele conserva muitas das raízes da sociedade patrimonialista e clientelista próprias do Brasil pré-republicano.

É justamente nesse cenário que nasce a política de regularização fundiária urbana. A Reurb é uma ferramenta prevista no Estatuto da Cidade<sup>2</sup> (Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001), art. 2º, XIV, cuja aplicação é importante na promoção do acesso à moradia e na efetividade da função social da propriedade, consequentemente relevante para se pensar o direito à cidade<sup>3</sup>. Afinal, o direito à moradia é um direito humano que expressa condição essencial para se alcançar cidades justas, humanas, democráticas e sustentáveis (SAULE JÚNIOR, 2005). Vejamos o que dispõe o Estatuto da Cidade:

---

<sup>1</sup> Expressão da urbanista Ermínia Maricato que se refere aos conflitos/obstáculos no acesso à terra.

<sup>2</sup> Estatuto da Cidade (EC) é a denominação atribuída oficialmente a Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que dispõe em âmbito nacional sobre a política urbana, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal do Brasil de 1988. O Estatuto da Cidade determina como sendo a função social da propriedade urbana:

Artigo 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Conforme verificamos no artigo 39 do EC, o Plano Diretor é quem vai definir os critérios que devem ser cumpridos pela propriedade urbana. Trata-se de instrumento jurídico de planejamento da cidade cuja execução e elaboração está sob a responsabilidade do município, mas que deve seguir as diretrizes determinadas pelo Estatuto da Cidade. A Constituição Federal de 1988, observando que haviam especificidades regionais, já determina que é do município a ordenação urbanística local, bem como cabe a definição, em conjunto com os ocupantes, de qual futuro se espera para a cidade.

O município ao determinar a implementação de um projeto de Reurb precisa ter o mapeamento do quadro de irregularidade fundiária do território, esse diagnóstico prévio é importante para que se possa avaliar as condições legais, ambientais e urbanísticas da área a ser intervida no sentido de planejar as ações necessárias para aquele determinado contexto.

<sup>3</sup> O direito à moradia está previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 e está vinculado a função social da propriedade (XXIII, artigo 5º, CF/88), ambos estão inseridos na concepção de direito à cidades sustentáveis, previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), no art. 2º, incisos I e II. Esses preceitos norteiam o instituto jurídico Reurb e definem que na implementação da política se faz essencial a melhoria contínua das condições de vida dos moradores, consequentemente, se tem a proibição do retrocesso social.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

**XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.** (grifos nossos).

A regularização fundiária urbana, contemplada pela Lei federal n. 13.465/2017, marco legal vigente, está teoricamente contida dentro da categoria de direito difuso. Portanto, é possível entender esse como um direito que não pertence a um único indivíduo ou ainda como um direito que atende aos interesses de uma coletividade, passando assim a ser uma política pública de responsabilidade do Estado. Outrossim, identifica-se que a Reurb transcende os elementos jurídicos referentes à titulação, deve ser a concretização da simbiose entre a cidade formal e a cidade material. Vejamos no art. 10 da Lei nº 13.465/2017, os objetivos da Reurb:

I – identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e **assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais;**

II – criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III – **ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;**

IV – **promover a integração social e a geração de emprego e renda;**

V – estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI – **garantir o direito social à moradia digna e a condições de vida adequadas;**

VII – **garantir a efetivação da função social da propriedade;**

VIII – **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;**

IX – **concretizar o princípio da eficiência na ocupação e no uso do solo;**

X – **prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;**

XI – **conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;**

XII – **franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.** (grifos nossos)

Gonçalves (2009) pondera que a regularização fundiária urbana deve ser vislumbrada como uma operação complexa que atinge diversos atores urbanos, cuja implementação se instaura em núcleos urbanos informais consolidados. Conforme artigo 11, inciso III, Lei Federal n. 13.465/17, o núcleo urbano informal consolidado é aquele que se encontra na situação de difícil reversão em razão de moradias já estabelecidas e até mesmo com a presença de equipamentos públicos. A preocupação em torno da regularização dos domicílios ocorre pelo fato da legislação urbanística, como o Estatuto da Cidade, considerar os assentamentos informais como parte indissociável da cidade.

A área urbana consolidada pode ser compreendida como aquela que está delimitada como zona urbana pelo Plano Diretor do município e apresenta uso predominantemente urbano (presença de edificações residenciais, industriais, institucionais e/ou comerciais). Em geral, essas áreas já apresentam sistema de energia elétrica domiciliar, abastecimento de água potável e outros serviços básicos públicos e privados. O Instituto Pólis (2002, p. 15 e 16) assim dispõe sobre o conceito de regularização fundiária:

o termo regularização tem sido usado com sentidos diferentes, referindo-se em muitos casos tão-somente aos programas de urbanização das áreas informais, principalmente através da implementação de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos. Em outros casos, o termo tem sido usado para se referir exclusivamente às políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente. As experiências mais compreensivas combinam essas duas dimensões: a jurídica e a urbanística. São ainda poucos os programas que têm se proposto a promover a regularização de construções informais. Entretanto, a falta de compreensão da natureza e da dinâmica do processo de informalidade urbana tem levado a todo tipo de problema. Com frequência, os programas de regularização acabam por reproduzir a informalidade urbana em vez de promover a integração socioespacial. Por outro lado, a regularização fundiária só é efetivamente demandada pela população quando existe ameaça de expulsão. Passada a ameaça, a demanda maior é por urbanização e por melhores condições de habitabilidade.

Outro conceito relevante sobre a regularização fundiária urbana é dado pela própria Lei n. 13.465/17 que afirma que o instituto pode ser traduzido como uma política estatal que envolve medidas ambientais, urbanísticas, jurídicas e sociais, destinada a inserir os ocupantes de um assentamento informal na cidade “legal”. Desse modo, a Reurb visa garantir direitos sociopolíticos às populações impactadas.

Gonçalves (2009), entende a legalização do solo como ferramenta de integração socioespacial, logo, defende que essa política urbana ultrapassa o mero aspecto jurídico visualizando sua potencialidade como estratégia política de inclusão socioespacial capaz de suprimir ou mitigar a perversa exclusão no acesso à terra. Essa é uma estratégia que precisa ser eficaz para evitar, inclusive, a remoção da população para outras localidades. Assim argumenta Gonçalves (2009, p. 243):

O impacto do aumento da violência sobre as atividades imobiliárias nos arredores das favelas, aliado à profusão de argumentos ecológicos sobre as ameaças causadas por elas à natureza, tem servido para justificar as críticas atuais às políticas de urbanização de favelas. Nesse contexto, a regularização fundiária deve ser compreendida não somente como um meio de suprimir o status fundiário ilegal dos espaços favelados, mas, sobretudo como um meio de garantir a inclusão socioespacial das populações faveladas no tecido urbano.



Nesse contexto, é o Estado através da regularização que deve “corrigir” ou mitigar a perversidade do processo de exclusão social inserindo os ocupantes como residentes da cidade formal e usuários dos seus serviços e equipamentos. Desse modo, se pode auferir que a regularização fundiária urbana é uma política pública voltada a promover a dignidade da pessoa humana, conseqüentemente, meio para efetivação de direitos sociais. Isto posto, pode se considerar que se trata de uma ferramenta política de enfrentamento das desigualdades sociais através da promoção da cidadania. Rosenvald (2015, p. 251-252) já apontava a Reurb como estratégia de alcance dos direitos dos cidadãos:

A regularização fundiária é o processo que inclui medidas jurídicas urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares no contexto legal das cidades. Em última instância, o que se pretende não é apenas converter possuidores em proprietários pela via da concessão da titularidade formal pela via civil (do registro) e administrativa (mediante regularização do bem em si), mas ir além, integrando estas novas propriedades a cidade real e já consolidada, por meio de projetos e licenciamentos ambientais e urbanísticos (infraestrutura e circulação) que adequem a garantia da moradia a uma vida minimamente digna, conciliando a proteção do direito fundamental individual do ser humano — agora portador de cidadania —, com a garantia do direito difuso a qualidade de vida, que se estende a todos os membros da coletividade formal já instalada no entorno.

Corrêa (2015), inclusive, defende a existência de uma cidadania urbana pautada em uma compreensão da polis em níveis macro dinâmicos. Em seu entendimento, o acesso aos aparelhamentos urbanos possibilita que a urbe alcance sua função urbana e, como resultado, permite acesso a cidadania. Logo, sustenta que toda política urbana deve estar entrelaçada a promoção de direitos sociopolíticos.

Nessa lógica, Mukai (2007) pondera que a regularização deve ser pensada para além dos direitos individuais dos ocupantes, de modo a observar como esses programas devem ser executados com a combinação de estratégias de urbanização dos espaços e processos de gestão democrática. Isto porque para o autor não basta olhar a Reurb somente em relação a promoção dos direitos individuais dos beneficiários, mas também a partir da sua função coletiva.

Considerando a Reurb enquanto estratégia política de enfrentamento a violência da exclusão socioespacial perpetradas pelo capital, Meirelles (2005) explica que não pode ser entendida essa política urbana como um mero instrumento urbanístico de atuação, mas sim a partir do uso de várias iniciativas voltadas a promover a inserção das áreas ocupadas irregularmente dentro da logística legal da cidade com a finalidade de conferir segurança jurídica aos ocupantes de boa fé, mas também o acesso a padrões aceitáveis de urbanização em harmonia com o meio ambiente natural.

Sheid (2008) visualiza a Reurb por um prisma de possibilidades com funções distintas, define que o termo engloba duas projeções: a primeira se refere a ofertar infraestrutura e recursos para áreas objetos da regularização fundiária, pensada para famílias de baixo poder econômico, enquanto que a segunda se vê na regularização fundiária propriamente dita, restrita a questão jurídica.

Afirmando que a regularização fundiária é um processo pluridimensional, Alfonsin (2006) esmiúça três perspectivas que englobam a política: a regularização urbanística, a urbanização dos assentamentos e a regularização jurídica. A regularização urbanística pode ser entendida enquanto estratégias que visam a inclusão dos loteamentos irregulares na cidade formal ou na legalidade urbana. A urbanização dos assentamentos se refere a questões de ordem física como a melhoria do ordenamento do solo e das condições de habitabilidade. A regularização jurídica se pauta na legalização da posse. Inegavelmente a intervenção jurídica é relevante para o acesso e efetividade do direito à moradia, no entanto, deve estar vinculada a outras ações de melhoria do território. Isoladamente não é um instrumento eficaz para viabilizar a dignidade dos ocupantes.

Saule Júnior (2004), defende também o papel político da regularização fundiária e pondera que suas bases pluridimensionais devem permanecer em virtude da sua essencialidade, acredita que um título de propriedade isolado para grupos sociais inseridos em territórios marcados pela pobreza não são objeto de transformação social, quando não se atende a necessidades como infraestrutura e equipamentos públicos básicos este se materializa como um benefício temporário.

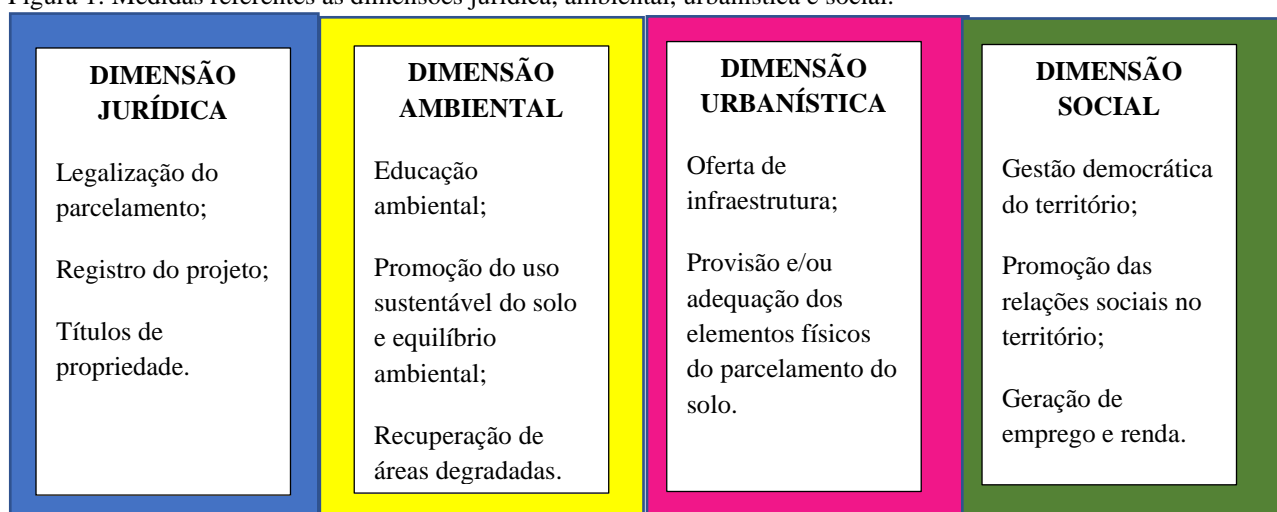
Nesse sentido, inevitável reconhecer que os programas de regularização fundiária têm (ou deveriam ter) uma natureza de cura e que para esse fim precisam estar articulados com um complexo de políticas públicas e estratégias de gestão urbana pensadas para reverter o quadro de exclusão em que os ocupantes se encontram inseridos, ou seja, existe a necessidade de democratizar o acesso à terra vinculado à quebra do ciclo de produção da irregularidade (comumente vinculada a vulnerabilidade econômica e social dos ocupantes). Caso a política de regularização fundiária esteja voltada à simples legalização se tem o risco de reafirmar, ou até mesmo ampliar, a relação clientelista<sup>4</sup> tradicional em função das vulnerabilidades que são latentes.

---

<sup>4</sup> A prática do clientelismo faz referência a um processo de “troca” que ocorre entre os detentores do poder e a população. Quando se trata da relação entre político e cidadão, a concessão de “favores” (que em verdade são direitos) se faz em troca da concessão de apoio eleitoral. Essa é uma prática, infelizmente, muito comum na história do Brasil e que ainda permanece, trazendo consequências para a própria população que, muitas vezes, não compreende que o poder emana do seu voto deixando de cobrar a efetivação dos seus direitos.

Refuta-se como relevante citar que mesmo em espaços irregulares em que os ocupantes já conseguem acessar a serviços públicos e infraestrutura urbanística, inclusive, até mesmo a crédito no mercado, gerando uma percepção de posse “segura” a regularização fundiária ainda é importante. Isto porque a legalização do assentamento previne conflitos fundiários familiares ou externos, além de permitir ao Estado o gerenciamento das formas de uso e ocupação do território. Na figura a seguir ilustramos a multidimensão da regularização fundiária urbana:

Figura 1: Medidas referentes as dimensões jurídica, ambiental, urbanística e social.



Fonte: elaborado pela autora.

Na figura 1 temos alguns exemplos das dimensões jurídica, ambiental, urbanística e social. A dimensão jurídica se refere a solução de problemas dominiais com a inserção dos beneficiários na “cidade formal” ou “cidade legal” mediante um título. A dimensão ambiental se pauta nas ações de prevenção e recuperação de recursos naturais, bem como do equilíbrio das relações entre homem e natureza, em suma, se pauta na melhoria da qualidade ambiental do espaço urbano.

No que se refere a dimensão urbanística existe um esforço voltado às obras de infraestrutura que permitam melhorias em relação a habitabilidade das áreas (acesso a serviços e equipamentos públicos, por exemplo, saneamento, mobilidade e lazer). O melhoramento urbanístico da área pode ser realizado antes ou depois do registro. Na dimensão social existe a preocupação com a promoção da integração social, gestão democrática do território e geração de emprego e renda, nessa concepção o que se busca é a efetivação do direito à moradia e à cidade a partir de políticas voltadas a emancipação dos ocupantes.

Desse modo, podemos dizer que a Reurb é a garantia da segurança jurídica com a titulação (criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano),

acompanhada do acesso ao meio ambiente natural preservado, transporte, geração de renda, habitação, lazer, segurança, saúde e outros elementos que são essenciais para viabilizar a dignidade da pessoa humana com a consequente continuidade dos ocupantes nas áreas após a legalização de modo que se garanta a efetivação da função social da propriedade. Tornando-se por fim, um instrumento político de vital importância para a emancipação dos ocupantes e construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis.

Entende-se que a Reurb é um instrumento que deve ser eficaz na erradicação da pobreza urbana e na integração socioespacial dos territórios. Os objetivos essenciais da regularização fundiária urbana devem ser o bem-estar e a segurança jurídica dos habitantes da cidade, mas também é essencial a emancipação alcançada através do acesso ao poder político que se materializa com a participação da população nas decisões do território que habita e na quebra da relação de clientelismo entre Estado e cidadão no que se refere a moradia. A política urbana de promoção da moradia não é um favor, uma benevolência do Estado, mas um dever constitucional.

A compreensão da Reurb ultrapassa a produção em massa de propriedades imobiliárias regulares tributáveis e transacionáveis, essa intervenção urbanística precisa vislumbrar como objetivo a garantia de direitos sociopolíticos, ou seja, a regularização fundiária urbana engloba a cidadania que é pressuposto do direito à cidade. A materialização dessa relação se apresenta no marco regulatório vigente da Reurb, mais especificamente no artigo 9º, Lei Federal n. 13.465/2017, ao citar que o processo deve englobar “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais”.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Grande parte das cidades no Brasil estão inacabadas precisando da adoção de medidas capazes de enfrentar o perverso processo de irregularidade fundiária e exclusão socioespacial. A visão sistêmica desse instituto deve ser compreendida a partir de uma natureza curativa que se pauta em pensar a construção de cidades democráticas e inclusivas, ou seja, espaços em que o valor de uso da moradia seja percebido como relevante.

O instituto da regularização fundiária urbana trata-se de uma ferramenta hábil para a promoção do acesso à cidade, em especial para as populações em situação de vulnerabilidade econômica e social, isso porque a Reurb tem como fundamento a redução da insegurança que permeia as relações fundiárias e o aumento do bem estar da coletividade, prioridade esta já destacada em documentos a nível nacional e internacional como, por exemplo, no Estatuto da

Cidade, na Lei federal n. 13.465/2017, na Nova Agenda Urbana (HABITAT III) e na Agenda 2030 (ODS). Isso significa que o instituto deve se pautar menos sobre uma lógica de mercado e mais sobre a função social da cidade e da moradia, a partir dessa compreensão é possível visualizar a garantia dos direitos sociais vinculados a dignidade da pessoa humana e o próprio direito à vida.

Desse modo, observamos que a política de intervenção urbanística é chave para o acesso democrático à cidade, pois sua centralidade se pauta em modificar a situação fática dos beneficiários retirando estes de uma conjuntura de irregularidade para inseri-los na “cidade legal” ou “formal” mediante a titulação fazendo com que, conseqüentemente, tenham acesso à uma vida digna em relação ao mínimo existencial e que as propriedades cumpram sua função social.

Outrossim, não se pode esquecer que o tecido urbano não é apenas um mero cenário para as relações sociais, mas um instrumento eficaz de dominação econômica e/ou ideológica, de tal modo, que a Reurb se faz um instrumento político e social essencial para se pensar cidades justas e democráticas. Portanto, titular as glebas, em conjunto com a urbanização dos espaços, é mais do que uma política urbana é uma medida de enfrentamento da desigualdade social e de promoção da cidadania.

## **REFERÊNCIAS**

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: Ministério das Cidades (Org.). Regularização fundiária e assentamentos informais urbanos. Belo Horizonte/MG: PUC, 2006.

ALFONSIN, B. Novo marco legal da terra reforça a colonialidade do direito de propriedade. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/novo-marco-legal-da-terra-reforca-a-colonialidade-do-direito-de-propriedade/>. Acesso em: 05 de agosto de 2022.

BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e revoga e altera leis, medidas provisórias e decretos-lei. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 5 mai. 2022.

BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 3 jan. 2022.

BRASIL. Lei n. 10.257, 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brazil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 2 jan. 2021.

CARLOS, Alessandri F. A Crise Urbana. 1. ed., reimpr., São Paulo: Contexto, 2018.

CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010.

CORRÊA, C. F. Instrumentos de Regularização Fundiária nas favelas. In: AZEVEDO, Fabio Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Direito Imobiliário: Escritos em Homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. São Paulo: Atlas, 2015. p. 630-646.

CUNHA, Michely F. F. Manual de Regularização Fundiária Urbana (REURB). Salvador: JusPodivm, 2019.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. Democracia urbana: é possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil?..Curitiba: Juruá, 2010.

ECO, U. Como se faz uma tese. São Paulo: Perspectiva, 1977.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Regularização fundiária plena: conceitos e diretrizes. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/63990>. Acesso em: 02 mai. 2021.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. 2011. (Série Foco em Políticas Fundiárias). Disponível em: [https://www.lincolninst.edu/sites/.../regularizacao-assentamentos-informais-full\\_1.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/.../regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf) Acesso em: 3 abr. 2020.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei 13.465/17. CONJUR, 22 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-08/edesio-fernandes-desafios-regularizacao-fundiaria-urbana-contexto-lei-1346517>. Acesso em: 09 nov. 2022.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. 2011. (Série Foco em Políticas Fundiárias). Disponível em: [https://www.lincolninst.edu/sites/.../regularizacao-assentamentos-informais-full\\_1.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/.../regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf) Acesso em: 3 jun. 2022.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? Revista UFMG, v. 20, n. 1, Belo Horizonte: 2013, p 212 – 233.

FERREIRA FILHO, P.S. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. Revista de Direito da Cidade, v. 10, n.3, p. 1449-1482, agos. 2018.

GUERREIRO, I.; ROLNIK, R. Regularização fundiária Verde e Amarela: endividamento e precariedade. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>. Acesso em: 20 de setembro de 2022.

GONÇALVES, Rafael S. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. Revista ESTUDOS AVANÇADOS 23 (66), 2009. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ea/a/qKrxnbhPc46GxzR9vvrCPxH/?lang=pt#>. Acesso em 12 dez. 2022.

INSTITUTO PÓLIS. Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. Disponível em: <https://ibdu.org.br/>. Acesso em 08 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Nova proposta de classificação territorial. Brasília, DF: 2012. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15007-nova-proposta-de-classificacao-territorial-mostra-umbrasil-menos-urbano>. Acesso em: 09 out. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. 33 f. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=298887>. Acesso em: 12 mar. 2022.

KELSEN, HANS. Teoria Pura do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KHURI, Naila de Rezende. O novo instituto da legitimapao fundiaria na regula- rizapao fundiária urbana: primeiras reflexses sobre a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. In: DEL GUERCIO NETO, Arthur; DEL GUERCIO, Lucas Barelli (co- ord.). O Direito notarial e registral em artigos. vol. II. Sao Paulo: YK Editora, 2017. p. 285-319.

MACEDO, Roberta Andrade C; TORRES, Jaqueline B; LIMA, José J. Parâmetros urbanísticos aplicados em Reurb: o caso do bairro São Lázaro em Oriximiná (PA). In Regularização fundiária urbana na Amazônia Legal: morar, conviver, preservar – Rede Amazônia. Organização: NASCIMENTO, Durbens M; SANTOS, Myrian S. C. A; NEVES, Renato M. Belém: NAEA, 2022. p. 427-445.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARICATO, E. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. In: NASSER, F. Brasil: a república de Bruzundanga. Petrópolis: Vozes, 1999.

MARICATO, E. Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista. Repositório IPEA -políticas sociais – acompanhamento e análise, fev. 2006.

MARRARA, T. Bens públicos, domínio urbano, infraestruturas. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de Construir. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MUKAI, Silvio Toshiro. Regularização fundiária sustentável urbana e seus instrumentos. Dissertação. (Mestrado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050. ONU News, 2019a. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>. Acesso em: 03 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Documentos temáticos da Habitat III. 22 - Assentamentos informais (versão não editada 2.0). Nova York, dia 31 de maio de 2015. Disponível em: [http://habitat3.org/wpcontent/uploads/22-Assentamentos-Informais\\_final.pdf](http://habitat3.org/wpcontent/uploads/22-Assentamentos-Informais_final.pdf). Acesso em: set. 2021.

PEDROSO, A. G. A. Regularização fundiária: Lei 13.465/2017. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

PEREIRA, Daniel Queiroz. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PLANEJAMENTO URBANO: NOVAS PERSPECTIVAS PARA A REDUÇÃO DO “DÉFICIT HABITACIONAL”. Revista de Direito da Cidade. UERJ: RJ, 2010. Disponível em: <file:///D:/mayara/Downloads/1359-5256-1-PB.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

PIMENTA, Artemisa; VASCONCELLOS, Andressa; FISCHER, Luly R. C. Consolidação do direito de propriedade por meio da regularização fundiária urbana instituída pela lei n. 13.465/17 e os impactos sociais no direito à moradia. In Regularização fundiária urbana na Amazônia Legal: morar, conviver, preservar – Rede Amazônia. Organização: NASCIMENTO, Durbens M; SANTOS, Myrian S. C. A; NEVES, Renato M. Belém: NAEA, 2022. p. 25-48.

RIBEIRO, Luiz. Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo ministério. Jornal Correio Braziliense, 28 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>. Acesso em: 05 set. 2022.

RIBEIRO, Tarcyla F. Financeirização: a ameaça do modelo fundiário brasileiro para os mais pobres. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/financeirizacao-a-ameaca-do-modelo-fundiario-brasileiro-para-os-mais-pobres/>. Acesso em: 10 dez. 2022.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. D. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R. Direito à moradia. IPEA, Ano 6, Edição 51, 2009. Disponível em: [http://desafios.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/desafios051\\_completa.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/desafios051_completa.pdf). Acesso em: 09 out. 2022.

ROSEVALD, Nelson. Aquisição e Perda da Posse de Bens Imóveis — Estado Da Arte. In: AZEVEDO, Fabio Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Direito Imobiliário: Escritos em Homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. São Paulo: Atlas, 2015. p. 269-297.

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

SAULE JÚNIOR, Nelson. O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/o-direito-a-cidade-como-paradigma-da-governanca-urbana-democratica/>. Acesso em: 02 de ago. de 2022.



SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática. Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/750/750.pdf>>. Acesso em 09 jan. 2022.

SEVERINO, Antonio Joaquim. Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: Cortez, 2007.

SHEID, Cintia Maria. A regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais como garantia do mínimo existencial no direito à moradia. Mestrado em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, 2008.

SOUZA, Sérgio I. N. Direito à moradia e de habitação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.