

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS

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 - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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 - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

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

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

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

D597

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Frederico Thales de Araújo Martos, Rosângela Lunardelli Cavallazzi, Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-057-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

O XXXI Congresso Nacional do CONPEDI, realizada em Brasília - DF, destacou, mais uma vez, os avanços científicos no campo do Direito Urbanístico, consolidando-o como uma área autônoma e de grande relevância na produção acadêmica dos diversos Programas de Pós-Graduação do país. Os trabalhos apresentados não apenas enriqueceram o debate, mas também trouxeram inovações tecnológicas e humanísticas voltadas para a acessibilidade e o planejamento urbano, promovendo espaços mais justos e equitativos para todos.

No Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I, foram apresentadas contribuições de elevada qualidade científica, abordando temáticas fundamentais para o campo das Ciências Sociais Aplicadas. O profícuo debate entre os participantes, realizado de forma presencial, reforçou a importância de integrar perspectivas diversas na busca por soluções para os desafios contemporâneos do ambiente urbano.

O tema do congresso deste ano contou com apresentações que dialogaram com questões essenciais ao crescimento humano e ao desenvolvimento sustentável, reafirmando o compromisso do CONPEDI em promover discussões que unam teoria e prática. Dentro desse contexto, o presente relatório destaca os trabalhos apresentados no dia 29 de novembro de 2024, no GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, coordenado pelos professores doutores Frederico Thales de Araújo Martos (FDF e UEMG), Rosângela Lunardelli Cavallazzi (UFRJ) e Valmir César Pozzetti (UEA/UFAM).

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados através de um rigoroso sistema de dupla revisão cega, conduzido por avaliadores ad hoc. Os temas abordados são instigantes e representam contribuições significativas para o avanço das reflexões acadêmicas nos Programas de Pós-Graduação em Direito, promovendo o diálogo interdisciplinar e soluções inovadoras para questões urbanísticas.

É com grande satisfação que apresentamos os trabalhos desta edição, certos de que as discussões aqui reunidas irão inspirar novas pesquisas e ações no campo do Direito Urbanístico, reafirmando seu papel estratégico na construção de cidades mais inclusivas e sustentáveis:

- O trabalho intitulado “Centro do Rio, Planejamento Urbano Inclusivo e a Importância da Legibilidade e da Imageabilidade”, de autoria de Eduardo Iantorno de Moraes e Amanda Martins de Aguiar, destaca a urgência de um planejamento urbano inclusivo que considere as demandas sociais e culturais da área central do Rio de Janeiro. O estudo propõe a harmonização entre urbanismo e as necessidades da população, revitalizando o espaço para torná-lo mais inclusivo e dinâmico para todas as classes sociais;

- No mesmo sentido, o trabalho “Cidades Inteligentes e sua Correlação com o Desenvolvimento Sustentável como Garantia de uma Sociedade Fraterna e Humanamente Digna”, de Luana Machado Terto e Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti Dias, analisa o princípio da fraternidade em relação às cidades inteligentes. O estudo demonstra como o desenvolvimento sustentável, aliado à tecnologia, promove a dignidade da pessoa humana e contribui para a construção de cidades mais equitativas;

- Em um contexto de justiça social e territorial, Pedro Bastos de Souza apresenta “Comunidades Quilombolas em Contexto Urbano: Reconhecimento de Identidade e Acesso à Terra”, abordando o direito fundamental à terra para quilombolas em áreas urbanas e periurbanas. O trabalho busca esclarecer o conceito dessas comunidades e propor caminhos que garantam sua posse e existência;

- Já o trabalho “Efetividade dos Direitos Humanos Sociais: Direito ao Transporte Público de Qualidade e à Mobilidade Humana – Contribuições para a Cidade de Manaus”, de Túlio Macedo Rosa e Silva, Viviane da Silva Ribeiro e Diana Sales Pivetta, analisa a mobilidade urbana sob a ótica dos direitos humanos. A pesquisa utiliza fundamentos constitucionais e históricos para propor melhorias no transporte público de Manaus/AM, visando equidade e qualidade;

- Pedro Gabriel Cardoso Passos e Lucas Rafael de Almeida Carvalho, em “Entre a Inundação e a Inação: A Estagnação dos Planos Diretores de Itajaí (SC) diante das Mudanças Climáticas”, analisam a resposta aos desastres ambientais na região, destacando a necessidade de um planejamento mais eficaz e robusto para lidar com inundações recorrentes;

- A importância da regularização fundiária como instrumento para garantir o direito à moradia é abordada por Maria Izabel Costa Lacerda em “Legitimação de Posse como Instrumento de Concretização do Direito à Moradia”, relacionando o tema às disposições da Lei nº 13.465/2017;

- João Victor Gomes Bezerra Alencar, no trabalho “Limitações Administrativas no Novo Plano Diretor do Município de Natal/RN”, realiza uma análise comparativa entre os planos diretores antigo e novo de Natal/RN, identificando mudanças nas limitações administrativas e seus impactos;

- Em “Movimento Reverso da Privatização do Setor de Água e Saneamento no Brasil e a Realização dos DHAES”, Vívian Alves de Assis e Rosângela Lunardelli Cavallazzi discutem as possibilidades de remunicipalização de serviços essenciais, analisando casos internacionais como Grenoble e Nápoles;

- Lucas Manito Kafer, em “Muros sem Fim: O Cercamento dos Espaços Urbanos e a Legislação Brasileira”, investiga o impacto do urbanismo contemporâneo na segregação social, traçando paralelos entre tecnologias de segurança e a evolução das cidades;

- “O Estádio do Flamengo e o Financiamento da Infraestrutura Urbana”, de Matheus Corrêa Lima de Aguiar Dias, avalia os desafios do financiamento urbano, especialmente em projetos como o estádio na Região Portuária do Rio de Janeiro;

- Juliana Santiago da Silva e coautores, em “O Ideal de Pertencimento da Agricultura Cafeeira e sua Interferência no Contexto Paisagístico da Cidade de Manhuaçu – MG”, analisam como a agricultura cafeeira molda o pertencimento e a paisagem local;

- Em “O Plano Diretor e Planejamento Orçamentário como Ferramentas para a Construção de Cidades Inteligentes”, Farley Soares Menezes explora como instrumentos urbanísticos podem contribuir para a implementação de cidades inteligentes;

- O trabalho “Planejamento Urbano e a Construção de Cidades Sustentáveis em Tempos de Mudanças Climáticas”, de Marcia Andrea Bühring e Bruna Baltazar Pedicino, aborda a interseção entre planejamento urbano e políticas públicas ambientais para mitigar as mudanças climáticas;

- Por fim, Patrícia Fortes Attademo Ferreira e Priscila da Silva Souza, em “Pessoas em Situações de Vulnerabilidade Urbana: Implicações para a Proteção do Meio Ambiente”, demonstram como a pobreza urbana agrava a degradação ambiental, reforçando a necessidade de justiça social e equidade ambiental.

Os trabalhos apresentados, sem exceção, ofereceram contribuições significativas sobre temas contemporâneos relacionados ao Direito Urbanístico, à tecnologia e ao desenvolvimento

sustentável. Cada pesquisa trouxe um olhar atento e reflexivo para as relações humanas no meio ambiente urbano, inserindo-se em um contexto construtivo que visa fomentar a formulação de políticas públicas eficazes. Essas políticas permitirão avanços seguros e responsáveis no âmbito das interações humanas, promovendo a alteridade, o diálogo e o equilíbrio entre as necessidades sociais, econômicas e ambientais.

Convidamos todos a explorarem as reflexões e análises contidas nos anais do evento, que reúnem a riqueza intelectual e a profundidade acadêmica dos debates realizados. Desejamos, portanto, uma leitura enriquecedora e inspiradora, que possa ampliar os horizontes e fortalecer o compromisso com a construção de um futuro mais justo e sustentável.

Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (FDF e UEMG)

Profa. Dr. Rosângela Lunardelli Cavalazzi (UFRJ e PUC/RJ)

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti (UEA e UFAM)

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: AVANÇOS LEGISLATIVOS E DESAFIOS NA PROMOÇÃO DA INCLUSÃO URBANA

LAND REGULARIZATION IN BRAZIL: LEGISLATIVE ADVANCES AND CHALLENGES IN PROMOTING URBAN INCLUSION

Alfredo Ribeiro Da Cunha Lobo ¹

Resumo

O estudo investiga a regularização fundiária como instrumento de empoderamento urbano no Brasil, analisando seu contexto histórico e os desafios atuais para a integração de assentamentos informais ao tecido urbano formal. Com o crescimento desordenado das cidades e o aumento das desigualdades sociais, o autor busca entender como a regularização fundiária pode promover a inclusão social e a justiça urbana. O objetivo geral é avaliar a eficácia das políticas de regularização fundiária na promoção do direito à cidade, enquanto as discussões adjacentes incluem a identificação de obstáculos jurídicos e institucionais e a formulação de recomendações para melhorar as políticas públicas. Os resultados mostram que, apesar dos avanços legislativos, como a Lei nº 13.465/2017, a implementação das políticas de regularização fundiária enfrenta obstáculos significativos, como a burocracia e a falta de recursos. O estudo conclui que, se abordada de forma integrada e participativa, a regularização fundiária pode ser um importante mecanismo para promover a inclusão social e a justiça urbana, embora seja necessário fortalecer as políticas públicas e capacitar os gestores municipais.

Palavras-chave: Regularização fundiária, Eficácia política, Empoderamento urbano, Justiça social, Inclusão social

Abstract/Resumen/Résumé

The study investigates land regularization as an instrument of urban empowerment in Brazil, analyzing its historical context and current challenges for the integration of informal settlements into the formal urban fabric. With the disordered growth of cities and increasing social inequalities, the author seeks to understand how land regularization can promote social inclusion and urban justice. The general objective is to evaluate the effectiveness of land regularization policies in promoting the right to the city, while adjacent discussions include the identification of legal and institutional obstacles and the formulation of recommendations to improve public policies. The results show that despite legislative advances, such as Law No. 13.465/2017, the implementation of land regularization policies faces significant obstacles, such as bureaucracy and lack of resources. The study concludes that if approached

¹ Bacharel em Direito pelo UniCEUB, mestrando em Direito Constitucional pelo IDP, especialista em Processo Civil pelo IDP e em Advocacia no Direito Digital e Proteção de Dados pela EBRADI.

in an integrated and participatory manner, land regularization can be an important mechanism for promoting social inclusion and urban justice, although it is necessary to strengthen public policies and train municipal managers.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Land regularization, Political effectiveness, Urban empowerment, Social justice, Social inclusion

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária tem se destacado no debate sobre políticas públicas urbanas, especialmente em países como o Brasil, onde o crescimento urbano acelerado resultou em vastas áreas de ocupação irregular. Esse processo envolve um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, que visam formalizar a posse da terra e integrar assentamentos informais ao tecido urbano formal. É razoável observar que a regularização fundiária, ao promover a inclusão dessas áreas no planejamento urbano, está ligada à efetivação do direito à moradia adequada e ao direito à cidade, ambos princípios consagrados na Constituição de 1988 e na política urbana brasileira. Com o contínuo crescimento das cidades, a pressão sobre os espaços urbanos intensifica desigualdades socioeconômicas e desafia a gestão urbana, tornando a regularização fundiária uma estratégia relevante para mitigar esses efeitos e avançar em direção a cidades mais justas e equitativas.

Atualmente, o conceito de regularização fundiária vai além da simples legalização da posse, abrangendo também a necessidade de adequar as ocupações ao planejamento urbano e às normas ambientais vigentes (Lobo, 2024a; Bobbio, 2018). Nesse sentido, cabe ressaltar que o entendimento sobre regularização fundiária evoluiu ao longo do tempo, refletindo as transformações socioeconômicas e políticas que moldaram o desenvolvimento urbano no Brasil.

A promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a criação do Ministério das Cidades foram marcos significativos nesse processo, trazendo à tona a necessidade de integrar políticas públicas que atendam às demandas das populações mais vulneráveis. Essas iniciativas legislativas e institucionais destacam a relevância de abordar o tema não apenas sob a ótica jurídica, mas também considerando os impactos sociais, econômicos e ambientais que ele acarreta (Lobo; Oliveira; Góes, 2024).

Discutir a regularização fundiária é relevante, uma vez que o tema envolve desafios contemporâneos que precisam ser abordados e discutidos, considerando que, desde 1960, a urbanização no Brasil aumentou substancialmente. Naquela época, 44,7% da população vivia em áreas urbanas, e esse percentual cresceu de forma constante, atingindo 81,2% no Censo de 2000. Na região Sudeste, esse número é ainda mais expressivo, chegando a 90,12%, e em estados como São Paulo e Rio de Janeiro, os índices de urbanização são de 93,41% e 96,04%, respectivamente (D'Ottaviano; Silva, 2022). Esse crescimento urbano é impulsionado tanto pelo aumento natural da população quanto pelo êxodo rural, além da migração de trabalhadores agrícolas para áreas urbanas.

Este cenário é agravado pela complexidade do aparato burocrático envolvido no processo de regularização e pela necessidade de políticas públicas eficazes. Diante disso, questionamentos como: "Quais são as principais barreiras enfrentadas pelos programas de regularização fundiária?" ou "De que forma a regularização fundiária pode contribuir para o desenvolvimento urbano sustentável?" emergem como fundamentais na busca por soluções mais eficazes. No Brasil, aproximadamente 16 milhões de pessoas vivem em favelas, outras 28 milhões encontram-se em situação precária, fazendo parte da parcela da população que não possui habitação adequada ou se encontra em situação de rua (Lobo, 2024a). Isso sugere que, sem uma abordagem integrada, as desigualdades urbanas tendem a se perpetuar, comprometendo o direito à cidade e à moradia digna para milhões de brasileiros.

Este estudo busca debater e servir de insumo na discussão sobre regularização fundiária ao propor uma análise que abrange aspectos jurídicos, sociais, econômicos e ambientais. Enquanto a literatura existente frequentemente aborda esses aspectos de forma isolada, este artigo se propõe a interligá-los, explorando como a regularização fundiária pode ser uma ferramenta eficaz para o desenvolvimento urbano sustentável.

Contribuir para o desenvolvimento de políticas de regularização fundiária que sejam mais eficazes e sustentáveis é, portanto, o principal objetivo deste estudo. Ao oferecer uma visão abrangente e interconectada dos diversos fatores envolvidos no processo, espera-se não apenas enriquecer o debate acadêmico, mas também fornecer subsídios práticos para formuladores de políticas, profissionais do direito e planejadores urbanos.

Este trabalho está organizado em três seções principais, onde a primeira oferece uma análise do desenvolvimento legislativo e institucional das políticas de regularização fundiária ao longo do tempo, destacando os principais marcos e avanços nesse processo. Na segunda seção são discutidos os principais obstáculos enfrentados pela regularização fundiária no Brasil atualmente, com ênfase nas barreiras jurídicas, burocráticas e financeiras que dificultam a implementação eficaz dessas políticas. Finalmente, a terceira seção apresenta propostas para o fortalecimento das políticas de regularização fundiária, enfatizando a necessidade de uma abordagem integrada, participativa e contínua. Além disso, reflete sobre o potencial transformador da regularização fundiária no contexto urbano brasileiro, especialmente em termos de inclusão social e desenvolvimento econômico.

Essas seções, em conjunto, buscam fornecer uma compreensão abrangente dos desafios e oportunidades que a regularização fundiária oferece como instrumento de empoderamento urbano e justiça social no Brasil.

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

A regularização fundiária no Brasil é um tema intrinsecamente ligado à evolução histórica das cidades e ao processo de urbanização acelerada que o país vivenciou ao longo do século XX. Portanto, se faz importante a análise de como o crescimento desordenado das cidades brasileiras, especialmente a partir da segunda metade do século XX, levou à formação de duas realidades urbanas distintas: a cidade legal e a cidade ilegal. Essa dualidade foi marcada pela concentração das classes médias e altas em áreas centrais e planejadas, enquanto as classes mais baixas foram relegadas a loteamentos irregulares e favelas nas periferias e, ocasionalmente, em áreas mais centrais

O crescimento das grandes cidades brasileiras ao longo da segunda metade do século XX resultou em uma dualidade urbana: de um lado, a cidade legal, composta por áreas centrais e bairros planejados destinados às classes médias e altas; de outro, a cidade ilegal, caracterizada por loteamentos irregulares e favelas, concentrados nas periferias e, ocasionalmente, em áreas centrais. O Brasil, assim como outros países da América Latina, experimentou uma rápida urbanização durante a segunda metade do século XX. Historicamente, observa-se que em 1940, apenas 26,3% da população brasileira era urbana, aumentando progressivamente para 44,7% em 1960, 55,9% em 1970, 67,6% em 1980 e 75,6% em 1991. O Censo de 2000 revelou que 81,2% da população residia em zonas urbanas, com números ainda mais elevados no Sudeste, onde 90,12% da população vivia em cidades, com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro, que registraram 93,41% e 96,04%, respectivamente. Esse crescimento urbano foi impulsionado pelo aumento natural da população e, principalmente, pela migração de trabalhadores agrícolas para áreas urbanas (D'Ottaviano; Silva, 2022).

Isso significou que, em sessenta anos, mais de 120 milhões de pessoas se estabeleceram em áreas urbanas, demandando infraestrutura, serviços e moradia. Embora o crescimento urbano não tenha atendido plenamente a todas essas necessidades, a ocupação do território foi realizada, e a população, de uma forma ou de outra, foi acomodada nas cidades (ONU-Habitat..., 2022).

Este processo de urbanização rápida resultou em uma concentração populacional significativa em áreas com infraestrutura inadequada e serviços públicos insuficientes, muitas vezes localizadas nas periferias das cidades. Como consequência, a América Latina tornou-se a região mais urbanizada do mundo em desenvolvimento, com 75% de sua população vivendo em cidades. No entanto, essa urbanização também intensificou problemas como exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, violência urbana e degradação ambiental. No Brasil, por exemplo, mais de 35 milhões de pessoas não têm acesso à água potável em suas

casas, 14 milhões carecem de serviços de coleta de lixo, 100 milhões não possuem acesso ao sistema de saneamento básico, e 50% do esgoto coletado é despejado na natureza sem tratamento (Vasco, 2022).

A situação habitacional no Brasil também é crítica, com mais de 1,6 milhão de domicílios localizados em favelas e outros 1,5 milhão em áreas precárias, representando 13% dos domicílios do país. Essas moradias enfrentam problemas como falta de acesso à infraestrutura básica e titularidade incerta. A irregularidade nos loteamentos, especialmente em áreas de proteção ambiental, exemplifica a expansão desordenada das cidades, com implicações significativas para a gestão urbana (D'Ottaviano; Silva, 2022).

Além disso, embora as grandes metrópoles continuem a crescer, as cidades de médio e pequeno porte têm desempenhado um papel crescente no aumento da população urbana total. Em 2000, 72% dos municípios brasileiros tinham menos de 20 mil habitantes, com as cidades de 100 mil a 500 mil habitantes mostrando o maior crescimento populacional entre 1991 e 2000. Nesses municípios menores, o acesso à moradia pela população de baixa renda ocorreu principalmente por meio da autoconstrução em loteamentos irregulares, o que se tornou uma prática comum em muitas cidades do país, refletindo não uma exceção, mas a norma dentro do modelo de desenvolvimento urbano brasileiro, enchendo grandes e pequenas cidades com locais urbanos inadequados (Lobo, 2024a).

Diante do crescimento desordenado e irregular, é importante compreender as origens e o desenvolvimento legislativo da regularização fundiária no Brasil. A evolução das políticas e normas jurídicas sobre posse e uso da terra fornece o contexto necessário para entender os desafios atuais e as estratégias para uma implementação eficaz da regularização fundiária como instrumento de inclusão social e promoção do direito à cidade. O desenvolvimento legislativo da regularização fundiária no Brasil está intimamente ligado à evolução das políticas urbanas e ao reconhecimento dos direitos sociais nas últimas décadas. A questão fundiária e a gestão urbana ganharam estrutura mais sólida com a Emenda Popular de Reforma Urbana, proposta em 1987, que marcou o debate sobre a função social da propriedade e a necessidade de políticas públicas voltadas para a inclusão social e o ordenamento urbano.

Já a Constituição Federal de 1988 trouxe avanço no debate, com a inclusão dos artigos 182 e 183, que formam o Capítulo II, intitulado "Da Política Urbana", estabelecendo que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e penhorar o bem-estar de seus habitantes. Além de inserir o instrumento do usucapião urbano, permitindo que aqueles que possuam um imóvel de até duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizado para moradia própria ou de sua

família por cinco anos ininterruptos, poderiam adquirir o domínio, desde que não sejam proprietários de outro imóvel (Lobo; Oliveira; Góes, 2024).

Esses dispositivos constitucionais são pioneiros ao introduzir o conceito de função social da propriedade no Brasil, condicionando o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social conforme estabelecido no plano diretor municipal. Essa abordagem visa a combater a especulação imobiliária e promover uma ocupação mais justa e ordenada do espaço urbano, garantindo que o desenvolvimento das cidades esteja alinhado com as necessidades de toda a população, especialmente das camadas mais vulneráveis.

Outra iniciativa relevante foi a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) em 1991, através da primeira iniciativa popular de projeto de lei no país. Este fundo foi criado para financiar projetos habitacionais voltados para a população de baixa renda, sinalizando um comprometimento crescente do Estado com a questão habitacional e a regularização fundiária (Lobo, 2024b).

Em 2000, a inclusão do direito à moradia como um direito social no artigo 6º da Constituição Federal representou um avanço adicional, reforçando a importância do direito à moradia como um direito fundamental, o que ampliou o arcabouço legal para a promoção de políticas habitacionais e de regularização fundiária.

Dando continuidade ao desenvolvimento legislativo da regularização fundiária no Brasil, diversos marcos foram estabelecidos nas décadas de 2000 e 2010, refletindo um esforço contínuo para consolidar políticas urbanas inclusivas e participativas.

A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 consolidou esse movimento, oferecendo um conjunto de instrumentos jurídicos e urbanísticos que buscam regulamentar o uso da terra urbana, promover a função social da propriedade e caucionar o direito à cidade. O Estatuto da Cidade é, portanto, um marco regulatório para a regularização fundiária no Brasil, fornecendo as diretrizes para que os municípios desenvolvam políticas urbanas inclusivas e sustentáveis (Lobo, 2024c).

A criação do Ministério das Cidades em 2003 representou um passo significativo na institucionalização das políticas urbanas e habitacionais no Brasil. Este ministério foi criado com o objetivo de articular e coordenar as ações voltadas para o desenvolvimento urbano, incluindo áreas como habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana. No mesmo ano, foram instituídas as Conferências das Cidades, espaços de participação democrática que permitiram a discussão e formulação de diretrizes para as políticas urbanas em diferentes esferas da sociedade. Complementando essas iniciativas, o Conselho das Cidades (ConCidades)

foi criado em 2004, reunindo representantes de diversos setores da sociedade para assessorar o Ministério das Cidades na formulação e acompanhamento das políticas urbanas (Biziak, 2014).

Em 2004, a Política Nacional da Habitação foi aprovada no âmbito do ConCidades, consolidando diretrizes para o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil e para a promoção do direito à moradia adequada. Nesse mesmo ano, o Programa Crédito Solidário foi lançado, voltado para a autogestão habitacional e destinado a apoiar grupos organizados na construção de suas moradias, fortalecendo a participação comunitária e a autonomia das populações beneficiadas.

Outro avanço importante foi a aprovação da Lei do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005, que criou um mecanismo de financiamento específico para habitação popular. Essa lei foi regulamentada pelo decreto 5.796/2006, que detalhou os procedimentos para a gestão dos recursos e a implementação dos projetos habitacionais voltados para as camadas de menor renda.

Em 2006, a Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos (PDP's) foi lançada, incentivando os municípios a elaborar seus planos diretores de forma participativa, conforme previsto no Estatuto da Cidade. Essa campanha visou a fortalecer a gestão democrática das cidades, garantindo que a população pudesse influenciar diretamente as decisões sobre o uso e a ocupação do solo urbano (Lobo; Oliveira; Góes, 2024).

O ano de 2007, foi marcado por uma série de ganhos no tocante à regularização fundiária, podendo pontuar três importantes textos legislativos que foram a aprovação da Lei 11.447/2007 (Política Nacional de Saneamento Ambiental), da Lei 11.578/2007 (incluindo cooperativas e associações autogestionárias aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS) e o PAC-1 (Programa de Aceleração do Crescimento). Nesse sentido, a aprovação da Lei 11.447/2007, buscou incumbir o acesso ao saneamento básico, com vistas à promoção da saúde pública e à proteção ambiental, fatores essenciais para a melhoria das condições de vida nas áreas urbanas e para a promoção da regularização fundiária. Então, a Lei 11.578/2007, marcou mais um avanço na promoção da moradia digna no Brasil, ampliando possibilidades de financiamento para projetos habitacionais voltados às populações de baixa renda, incentivando a participação de organizações da sociedade civil na implementação dessas políticas. Por fim, o PAC incluiu a Urbanização de Assentamentos Precários como uma de suas principais ações, visando à melhoria das condições de vida em áreas vulneráveis, integrando a regularização fundiária ao processo de urbanização e oferecendo infraestrutura e serviços básicos para comunidades em situação de precariedade habitacional (Biziak, 2014).

No ano seguinte, em 2008, foi lançada a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, que visou fortalecer iniciativas de autogestão na produção habitacional, incentivando a participação ativa das comunidades no processo de construção de suas moradias. Esse enfoque na produção social da moradia buscava não apenas resolver o déficit habitacional, mas também promover a inclusão social e a participação cidadã. O Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), também de 2008, estabelece diretrizes e metas para a política habitacional brasileira a longo prazo. O plano buscou articular ações de diferentes esferas de governo e setores da sociedade para enfrentar o déficit habitacional e promover a regularização fundiária em escala nacional. Fechando ainda 2008, a Lei 11.888/2008 teve o intuito de assegurar assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, reforçando o compromisso do Estado com a promoção de moradias dignas, oferecendo suporte técnico necessário para que as famílias pudessem acessar o direito à moradia de forma segura e adequada.

Em 2009, a Lei 11.977 trouxe a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que se tornou uma das principais políticas habitacionais do país. Além de facilitar o acesso à moradia para famílias de baixa renda, essa lei também simplificou os processos de regularização fundiária de interesse social, ampliando o alcance das políticas de habitação e urbanização. O PMCMV-Entidades, também instituído em 2009, e posteriormente expandido pela Lei 12.424/2011, que alterou a lei original do PMCMV, foi concebido para fortalecer a participação de cooperativas e associações na implementação do programa, promovendo a autogestão habitacional e a organização comunitária.

Em 2012, a aprovação da Lei 12.587, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), acrescentou as políticas de regularização fundiária ao integrar a mobilidade urbana ao planejamento das cidades. Esta lei visou promover o acesso equitativo ao transporte público e melhorar a qualidade de vida nas áreas urbanas, aspectos essenciais para a consolidação de cidades mais justas e inclusivas.

Em 2013, a Lei 12.801 trouxe significativas melhorias na gestão e aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Esta lei alterou a Lei 11.124/2005 com o objetivo de tornar mais eficiente o uso dos recursos destinados à habitação de interesse social, concentrando-se na melhoria das condições de moradia para a população de baixa renda. Com isso, a lei reforçou o compromisso do Estado em promover uma habitação digna e acessível, contribuindo para a redução do déficit habitacional e para a promoção da inclusão social no país.

Seguindo a linha de aprimoramento das políticas públicas, a Lei 13.019 de 2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), estabeleceu normas gerais para as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSCs). Este marco regulatório foi teve o intuito de criar um ambiente mais transparente e seguro para tais parcerias, permitindo uma colaboração mais eficaz entre o poder público e as OSCs em diversas áreas, incluindo a habitação e o desenvolvimento urbano. O MROSC regulamentou os termos de colaboração, fomento e cooperação técnica, oferecendo um arcabouço legal que facilitaria a implementação de projetos sociais em parceria com o Estado (Lobo; Oliveira; Góes, 2024).

A Lei nº 13.465/2017, conhecida como Lei de Regularização Fundiária Urbana e Rural (REURB), representa um marco significativo na política habitacional do Brasil, portanto, será debatida mais amplamente nesta seção.

Instituída com o objetivo de enfrentar a complexidade do processo de regularização fundiária em áreas urbanas e rurais, a REURB visa promover a inclusão social e promover o direito fundamental à moradia, conforme previsto na Constituição Federal. A legislação consolidou e ampliou instrumentos que já vinham sendo utilizados em processos de regularização, como a usucapião e a legitimação de posse, mas inovou ao criar novas ferramentas legais, como o direito de laje, o condomínio de lotes e o condomínio urbano simples. Esses instrumentos foram desenhados para conferir segurança jurídica aos ocupantes de áreas irregulares, facilitando a obtenção de títulos de propriedade e promovendo a integração dessas áreas ao tecido urbano formal.

Um aspecto importante do texto foi a diferenciação de regularização a depender do interesse, sendo REURB-S (Interesse Social) e REURB-E (Interesse Específico). A REURB-S é voltada para a regularização de núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, com o objetivo de promover o direito à moradia digna e a inclusão social. Este tipo de regularização busca simplificar o acesso à posse legal da terra e promover a segurança jurídica para essas comunidades, sendo uma ferramenta essencial para a redução das desigualdades sociais e a melhoria das condições de vida em áreas urbanas marginalizadas. A REURB-S, portanto, representa um avanço significativo na promoção da justiça social e na efetivação do direito à cidade para as camadas mais vulneráveis da população (Lobo, 2024c).

Por outro lado, a REURB-E é destinada à regularização fundiária de núcleos urbanos informais ocupados por população com maior capacidade econômica. Embora compartilhe dos mesmos objetivos de regularizar e legalizar a ocupação urbana, a REURB-E se diferencia da REURB-S por ser aplicada em áreas onde os ocupantes têm melhores condições financeiras,

permitindo que eles assumam os custos associados ao processo de regularização. Esse tipo de regularização é importante para resolver questões fundiárias em áreas já consolidadas e ocupadas por setores mais abastados da sociedade, contribuindo para a ordenação do território urbano de forma mais ampla e para a formalização das propriedades, garantindo a segurança jurídica necessária para as transações imobiliárias e o desenvolvimento econômico.

A REURB também introduziu a figura do consórcio imobiliário, que permite que os proprietários de áreas urbanas subutilizadas possam se associar a investidores para a implementação de projetos de regularização e urbanização, com divisão dos ganhos e responsabilidades, buscando dinamizar o mercado imobiliário em áreas de interesse social e incentivar a participação do setor privado na resolução de problemas habitacionais.

Além das legislações já mencionadas, é relevante destacar textos aprovados mais recentemente, como o Decreto 9.076/2017, que regulamentou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), e a Lei 14.118/2021, que substituiu o PMCMV e criou o Programa Casa Verde e Amarela. Outro texto foi o Decreto 11.151/2022, que atualizou as diretrizes da PNMU, integrando políticas de mobilidade, planejamento urbano e habitacional (Lobo, 2024b).

No âmbito da preservação ambiental, a Lei 14.285/2023 complementa a legislação sobre regularização fundiária em áreas de proteção ambiental, estabelecendo critérios para a ocupação e uso sustentável dessas áreas, conciliando o direito à moradia com a necessidade de preservação do meio ambiente. Por fim, o Decreto 10.756/2021, que estabelece diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, destaca-se por sua abrangência e pelo enfoque na promoção do acesso à moradia digna e na gestão territorial sustentável.

A incorporação dessas legislações ao longo dos últimos anos demonstra um esforço do Estado brasileiro em ajustar e aperfeiçoar as políticas de habitação e regularização fundiária, de modo a torná-las mais eficazes na promoção da justiça social e na redução das desigualdades urbanas. Cada uma dessas leis e decretos contribui para a construção de um arcabouço normativo que busca atender às necessidades habitacionais da população, ao mesmo tempo em que promove o desenvolvimento urbano de forma equilibrada e sustentável.

2. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária no Brasil, embora essencial para a integração de áreas informais ao tecido urbano formal e para a promoção do direito à moradia, enfrenta uma série de obstáculos jurídicos e burocráticos que dificultam sua efetiva implementação. A Lei Reurb, por um lado, representou um avanço significativo ao unificar e simplificar o processo de regularização, contudo ainda é observado desafios substanciais que precisam ser superados.

Nesse sentido, a legislação pode apresentar certa dualidade por englobar duas categorias distintas, a Reurb-S e Reurb-E. Enquanto o Reurb-S foca na inclusão social e na regularização de áreas ocupadas por populações de baixa renda, o Reurb-E lida com situações que demandam um arcabouço legal mais robusto e um diálogo institucional mais sofisticado. A falta de mecanismos eficazes para a resolução de conflitos é uma das principais barreiras enfrentadas pelo Reurb-E, que muitas vezes resulta em um aumento na judicialização dos processos. Esse cenário é agravado pela ausência de estruturas conciliatórias adequadas, que são cruciais para a resolução de disputas de forma ágil e para garantir uma gestão eficaz do solo. Críticas têm sido levantadas quanto ao progresso lento do Reurb-E, o que impede a plena realização de seus objetivos e, em alguns casos, perpetua a insegurança jurídica para os ocupantes das áreas a serem regularizadas. Assim, embora ambos os modelos de regularização visem formalizar a posse da terra, eles operam em contextos e com desafios distintos, exigindo abordagens específicas para superar os obstáculos que se apresentam em cada caso (Lobo, 2024a).

Um dos principais obstáculos jurídicos está relacionado à complexidade dos procedimentos legais necessários para a regularização fundiária. Historicamente, o Brasil lidou com um emaranhado de normas que, em vez de facilitar, acabaram por tornar o processo extremamente burocrático e lento. A legislação anterior à Reurb, como o Decreto-Lei nº 3.365/1941 (desapropriação por utilidade pública) e a Lei nº 6.015/1973 (registros públicos), embora importantes, não foram suficientes para enfrentar a magnitude do problema, pois os processos de legitimação de posse e usucapião eram extremamente complexos e demorados, o que limitava o alcance dessas medidas.

Mesmo com a promulgação da Reurb, que trouxe inovações como a legitimação fundiária, o direito de laje e o condomínio urbano simples, a burocracia continua a ser um entrave significativo. Muitos dos procedimentos exigidos para a regularização de áreas urbanas informais envolvem longas etapas administrativas, que exigem a articulação entre diferentes órgãos públicos, cada um com suas próprias exigências e prazos. Essa fragmentação dificulta a conclusão dos processos e gera incertezas para os ocupantes dessas áreas, que muitas vezes não conseguem acompanhar o andamento das suas solicitações (Lobo, 2024c).

Além disso, a resistência de alguns setores sociais e institucionais à efetiva implementação da Reurb também representa um desafio. Muitos cartórios, por exemplo, interpretam a legislação de maneira diferente, o que gera inconsistências na aplicação das normas e atrasa a regularização fundiária (Lobo, 2024b). A falta de uniformidade na recepção da documentação e a ausência de diretrizes claras por parte das Corregedorias Estaduais ou do

Conselho Nacional de Justiça (CNJ) agravam ainda mais esse problema. Em muitos casos, a falta de padronização e os prazos indefinidos para a conclusão dos processos de regularização se tornam obstáculos quase intransponíveis para as comunidades que vivem em áreas irregulares (Almeida; Almeida; Vieira, 2023).

Um desafio significativo na regularização fundiária está na limitação dos recursos financeiros disponíveis. Embora a Reurb tenha introduzido mecanismos como a arrecadação de bem vago e o consórcio imobiliário para facilitar o processo, a falta de recursos financeiros adequados frequentemente compromete sua implementação. Em muitos municípios, especialmente os menores, a capacidade administrativa e financeira é insuficiente para atender à demanda, perpetuando a irregularidade fundiária (Lobo, 2023). Em síntese, os obstáculos jurídicos e burocráticos são múltiplos e complexos, desde a fragmentação legislativa até a resistência institucional e a escassez de recursos, além dos impactos socioeconômicos e ambientais nas áreas urbanas irregulares, que também devem ser considerados nas políticas de regularização.

Do ponto de vista socioeconômico, a existência de áreas irregulares muitas vezes está associada à precariedade habitacional e à exclusão social. Comunidades que vivem em assentamentos irregulares frequentemente enfrentam dificuldades para acessar serviços públicos básicos, como saneamento, água potável, eletricidade e transporte público. Essa falta de infraestrutura não só agrava as condições de vida dessas populações, como também perpetua o ciclo de pobreza e marginalização, dificultando a ascensão socioeconômica. Além disso, a ausência de documentação formal de propriedade impede que os moradores utilizem seus imóveis como garantia para obter crédito, limitando suas oportunidades econômicas e reforçando a desigualdade social (Silva, 2020).

Em termos ambientais, os assentamentos informais muitas vezes se desenvolvem em áreas de risco ou em regiões ambientalmente sensíveis, como margens de rios, encostas e áreas de preservação permanente (APPs). A ocupação dessas áreas pode levar à degradação ambiental significativa, incluindo o desmatamento, a poluição de corpos d'água e a perda de biodiversidade. Além disso, a construção desordenada e sem planejamento adequado aumenta a vulnerabilidade das comunidades a desastres naturais, como deslizamentos de terra e inundações, colocando em risco não apenas os bens materiais, mas também as vidas humanas (Greco, 2019).

A regularização dessas áreas, portanto, precisa ser abordada de forma holística, considerando tanto os aspectos sociais quanto os ambientais. É necessário implementar políticas que garantam a melhoria das condições de vida das populações vulneráveis, ao mesmo tempo

em que se busca minimizar os impactos ambientais. Isso pode incluir, por exemplo, a realocação de comunidades para áreas mais seguras, combinada com a recuperação ambiental das regiões anteriormente ocupadas, e a provisão de infraestrutura básica que respeite as características ambientais locais.

A questão da vulnerabilidade das comunidades que vivem em áreas irregulares está intrinsecamente ligada ao conceito de direito à cidade, um princípio que vai além do simples acesso ao espaço urbano, envolvendo também a participação ativa na definição dos rumos do desenvolvimento urbano e na tomada de decisões que afetam diretamente a vida cotidiana dessas populações.

As comunidades vulneráveis que habitam assentamentos informais são frequentemente excluídas do processo de planejamento urbano e, conseqüentemente, não têm acesso aos mesmos direitos e oportunidades que as populações que vivem em áreas regularizadas. Essa exclusão é perpetuada pela ausência de políticas públicas que promovam a integração dessas áreas ao tecido urbano formal, deixando milhões de pessoas à margem das políticas de desenvolvimento urbano e dos benefícios que delas decorrem (Silva, 2020).

O direito à cidade, conforme reconhecido por teóricos e na própria legislação brasileira, implica o direito de todos os cidadãos usufruir de uma cidade justa, inclusiva e sustentável. No entanto, para as comunidades que vivem em áreas irregulares, esse direito é frequentemente negado, onde a falta de segurança jurídica sobre a posse da terra, a precariedade das condições de vida e a ausência de serviços básicos são indicadores claros de que essas populações não estão plenamente integradas à vida urbana. A exclusão social dessas comunidades não só compromete seu bem-estar, mas também limita suas perspectivas de futuro, perpetuando um ciclo de pobreza e vulnerabilidade (Greco, 2019).

Para que o direito à cidade seja respeitado, é necessário um compromisso do poder público com a inclusão social e a justiça urbana. Isso envolve a implementação de políticas de regularização fundiária que não apenas legalizem a posse da terra, mas que também promovam a integração dessas comunidades ao planejamento urbano, garantindo acesso a serviços públicos, infraestrutura e oportunidades econômicas. Além disso, é fundamental que as políticas de regularização sejam desenvolvidas de forma participativa, envolvendo as comunidades afetadas no processo de tomada de decisões, para que suas necessidades e perspectivas sejam plenamente consideradas.

Em suma, a vulnerabilidade das comunidades que vivem em áreas irregulares e a luta pelo direito à cidade são questões centrais que devem ser abordadas de maneira integrada e com um enfoque multidisciplinar. Somente assim será possível construir cidades mais justas,

inclusivas e sustentáveis, onde todos os cidadãos tenham a oportunidade de participar plenamente da vida urbana.

Ao considerar os desafios apresentados e as oportunidades que emergem no processo de regularização fundiária, é possível observar a interseção entre a segurança jurídica, a melhoria das condições de vida e a participação ativa das comunidades. Essa interseção revela a importância de adotar uma abordagem integrada que vá além da mera regularização documental, incorporando também aspectos sociais, econômicos e participativos. Nesse sentido, a regularização fundiária não apenas assegura o direito à propriedade, mas também catalisa transformações significativas no tecido urbano, promovendo uma inclusão social efetiva e ampliando as perspectivas de desenvolvimento para as populações historicamente marginalizadas. Ao aprofundar essa análise, é possível entender como a regularização fundiária se torna um instrumento crucial na construção de cidades mais justas e equitativas.

Dando continuidade a essa reflexão, é importante examinar os impactos específicos que a regularização fundiária pode gerar na promoção da inclusão social, destacando o seu papel central na transformação das dinâmicas urbanas e na construção de um futuro mais inclusivo para todos.

A regularização fundiária no Brasil, devido ao seu contexto histórico, desempenha um papel central na promoção da inclusão social, ao promover a transformação de assentamentos informais, como favelas ou assentamentos rurais, em áreas reconhecidas legalmente, promovendo a dignidade, possibilitando investimentos em aparelhos de saúde e de segurança, promovendo a melhoria das condições de vida e a ampliação das oportunidades econômicas e sociais.

Primeiramente, a regularização fundiária contribui para a inclusão social ao formalizar a posse da terra, o que traz segurança jurídica para as famílias que vivem em assentamentos informais. A falta de documentação que comprove a posse da terra coloca essas famílias em situação de vulnerabilidade, sujeitas a despejos e remoções forçadas. Com a regularização, essas comunidades passam a ter reconhecimento legal de suas propriedades, lhes conferindo maior estabilidade e proteção contra ações de despejo. Esse reconhecimento é um passo importante para a cidadania plena, pois assegura que essas populações possam exercer seus direitos de forma mais ampla (Greco, 2019).

Além disso, a regularização fundiária facilita o acesso a serviços públicos essenciais, como saneamento básico, eletricidade, e infraestrutura de transporte, que muitas vezes são precários ou inexistentes em assentamentos informais. A formalização das propriedades permite que as autoridades municipais incluam essas áreas em seus planos de urbanização e de

prestação de serviços, o que resulta na melhoria da qualidade de vida das populações envolvidas. Ao receberem esses serviços, as comunidades se integram mais efetivamente ao tecido urbano, passando a usufruir dos benefícios de viver em uma cidade planejada e com infraestrutura adequada (Silva, 2020).

A regularização fundiária tem um impacto significativo nas oportunidades econômicas, pois permite que moradores utilizem seus imóveis como ativos financeiros, acessando crédito para melhorias habitacionais ou investimentos em pequenos negócios. Esse acesso ao crédito pode ser decisivo para melhorar as condições socioeconômicas dessas populações, gerando renda e impulsionando o desenvolvimento local. Além disso, a regularização contribui para a coesão social, ao formalizar a posse da terra, fortalecendo o senso de pertencimento das comunidades e promovendo uma maior integração social (Lobo, 2020b). Essa formalização diminui o estigma associado aos moradores de áreas irregulares, promovendo igualdade de direitos e incentivando a participação ativa dessas comunidades na vida urbana.

Entretanto, os impactos da regularização fundiária na inclusão social não se limitam ao âmbito individual ou familiar, pois tem o potencial de transformar o ambiente comunitário, ao promover a organização social e o empoderamento coletivo. O processo de regularização muitas vezes envolve a mobilização das comunidades para a defesa de seus direitos e a negociação com as autoridades públicas. Essa mobilização pode fortalecer os laços comunitários e fomentar a participação cidadã, criando condições para que as próprias comunidades sejam agentes ativos na construção de um ambiente urbano mais justo e inclusivo.

A regularização fundiária tem o potencial de reduzir as desigualdades urbanas ao integrar áreas marginalizadas ao planejamento urbano e às políticas públicas, promovendo um ambiente urbano mais equilibrado e harmonioso. Essa integração oferece a todos os cidadãos, independentemente de sua origem ou condição socioeconômica, acesso a oportunidades e serviços de qualidade (Biziak, 2019). Além de legalizar a posse da terra, a regularização fundiária atua como uma ferramenta de transformação social, promovendo a inclusão e a justiça em contextos urbanos caracterizados por desigualdade e exclusão. Seus impactos abrangem a segurança jurídica, o acesso a serviços públicos, a criação de oportunidades econômicas e o fortalecimento da coesão social.

3. PERSPECTIVAS FUTURAS E RECOMENDAÇÕES

Antes de adentrar nas perspectivas futuras e recomendações, é pertinente contextualizar o papel estratégico da regularização fundiária dentro do cenário urbano brasileiro contemporâneo. Esse processo, que vai além da simples legalização da posse de terra, se

estabelece como um vetor central na promoção da justiça social e na construção de cidades mais inclusivas e sustentáveis. A partir dessa compreensão, torna-se urgente explorar como o fortalecimento das políticas públicas pode potencializar os resultados da regularização fundiária, bem como refletir sobre o seu potencial transformador no contexto urbano, especialmente em relação à inclusão social e ao desenvolvimento econômico das comunidades.

O fortalecimento das políticas públicas de regularização fundiária requer uma abordagem integrada e contínua, que vá além da simples criação de normas e leis. A primeira recomendação é a necessidade de simplificação e harmonização das normas jurídicas que regulamentam o processo de regularização fundiária. A existência de múltiplas leis e regulamentos, muitas vezes conflitantes, gera confusão e ineficiências, retardando o processo de regularização. A criação de um marco regulatório unificado, que incorpore as diferentes legislações existentes e ofereça diretrizes claras e uniformes para estados e municípios, é um passo necessário para reduzir a burocracia e aumentar a eficácia das políticas (Lobo, 2024b).

Além disso, a capacitação técnica e financeira dos municípios deve ser uma prioridade. Prefeituras, especialmente em cidades de pequeno e médio porte, não dispõem dos recursos necessários para conduzir processos de regularização fundiária. Investimentos em treinamento e capacitação de gestores e técnicos municipais, bem como a disponibilização de recursos financeiros adequados, são essenciais para garantir que as políticas de regularização sejam implementadas de forma eficaz em todo o território nacional. A criação de fundos específicos para apoiar municípios com baixa capacidade financeira pode ser uma solução viável para esse desafio.

Outro aspecto relevante é a importância de estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação contínua das políticas de regularização fundiária. A coleta de dados precisos e atualizados sobre o progresso dos processos de regularização é crucial para identificar gargalos e áreas que necessitam de melhorias. A implementação de sistemas de monitoramento que utilizem tecnologias modernas, como georreferenciamento e sistemas de informação geográfica (SIG), pode fornecer uma base sólida para a tomada de decisões e para a formulação de políticas mais eficazes (Stanganini *et al.*, 2024).

A articulação entre diferentes esferas de governo e a cooperação com organizações da sociedade civil também são fundamentais para o sucesso das políticas de regularização fundiária. A criação de conselhos ou comissões de regularização fundiária em nível estadual e municipal, que incluam representantes do governo, da sociedade civil e das comunidades afetadas, pode promover um diálogo mais aberto e participativo, garantindo que as políticas reflitam as necessidades e prioridades locais. A participação ativa das comunidades no processo

de regularização é essencial para assegurar que os programas sejam adaptados às realidades locais e para promover a apropriação das soluções propostas pelos próprios beneficiários (Manzano, 2023).

Por fim, é necessário fortalecer a fiscalização e a aplicação das leis de regularização fundiária. A falta de fiscalização adequada permite que práticas irregulares persistam, o que compromete a eficácia das políticas de regularização. A criação de equipes especializadas e a ampliação da capacidade de fiscalização dos órgãos responsáveis são medidas que podem contribuir para uma aplicação mais rigorosa e efetiva das leis. A punição de práticas ilegais e a promoção de boas práticas de regularização devem ser parte integrante de uma política pública eficaz.

A regularização fundiária tem o potencial de transformar significativamente o contexto urbano brasileiro, ao promover a inclusão social e a integração de áreas marginalizadas ao tecido urbano formal. A regularização não se limita a legalizar a posse da terra, mas também atua como um catalisador para o desenvolvimento econômico e social das comunidades envolvidas. Ao formalizar a posse da terra, a regularização proporciona segurança jurídica às famílias, o que lhes permite investir em suas propriedades e participar de atividades econômicas de forma mais segura e estruturada (Silva, 2020).

A inclusão urbana, promovida pela regularização fundiária, está diretamente ligada ao acesso a serviços públicos e infraestrutura básica. A formalização das áreas irregulares permite que essas regiões sejam incorporadas aos planos de urbanização das cidades, o que, por sua vez, facilita a implementação de serviços essenciais como água, saneamento, eletricidade e transporte público. Esses serviços são fundamentais para melhorar a qualidade de vida das populações e para promover a equidade no acesso às oportunidades urbanas. Além disso, a regularização pode estimular a construção de equipamentos públicos, como escolas, postos de saúde e centros comunitários, que são vitais para o desenvolvimento das comunidades.

A regularização fundiária também desempenha um papel importante na dinamização do mercado imobiliário em áreas que anteriormente eram consideradas irregulares. A formalização das propriedades permite que os imóveis sejam comprados, vendidos e utilizados como garantias em transações financeiras, o que pode atrair investimentos e estimular o desenvolvimento econômico local. Ao regularizar a posse da terra, cria-se um ambiente mais seguro e previsível para os investidores, o que pode levar à valorização dos imóveis e ao crescimento econômico das regiões regularizadas (Greco, 2019).

No entanto, para que a regularização fundiária cumpra seu papel de inclusão urbana, é necessário que as políticas públicas associadas a ela sejam implementadas de maneira equitativa

e inclusiva. A regularização deve ser acompanhada por políticas de desenvolvimento urbano que considerem as necessidades específicas das comunidades envolvidas, evitando a gentrificação e a exclusão de moradores de baixa renda. A regularização deve ser vista como parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento urbano, que inclui o planejamento participativo e a provisão de habitação acessível.

Ademais, a regularização fundiária tem o potencial de fortalecer a coesão social e o senso de pertencimento das comunidades ao espaço urbano. Ao formalizar a posse da terra e integrar as áreas marginalizadas ao tecido urbano, a regularização contribui para a redução da estigmatização dos moradores dessas áreas e para a promoção de uma identidade coletiva mais positiva. A participação ativa das comunidades no processo de regularização também pode fortalecer os laços comunitários e promover a organização social, criando condições para que essas comunidades se tornem agentes ativos na construção de uma cidade mais justa e inclusiva (Almeida; Almeida; Vieira, 2023).

Portanto, a regularização fundiária deve ser vista como um instrumento de transformação social, que pode contribuir para a construção de cidades mais equitativas e sustentáveis. Ao promover a inclusão social e a integração urbana, a regularização ajuda a reduzir as desigualdades e a criar um ambiente urbano mais harmonioso e inclusivo. Para alcançar esses objetivos, é necessário que as políticas de regularização sejam implementadas de maneira justa e eficaz, com a participação ativa das comunidades envolvidas e o apoio contínuo do poder público.

4. CONCLUSÕES

Ao longo deste estudo, foi possível analisar a regularização fundiária como instrumento para a promoção da justiça social e o empoderamento urbano no Brasil. A interconexão entre direito urbanístico, justiça social e regularização fundiária revela-se necessário para compreender as dinâmicas que moldam o desenvolvimento urbano e as políticas públicas voltadas à inclusão social. A regularização fundiária não apenas assegura a legalidade da posse da terra, mas também catalisa a transformação de assentamentos informais em áreas urbanas formalmente reconhecidas, promovendo a dignidade e melhorando as condições de vida das populações vulneráveis.

A análise histórica e contemporânea das políticas de regularização fundiária no Brasil evidenciou a evolução legislativa e os desafios enfrentados ao longo do tempo. O desenvolvimento de marcos regulatórios, como o Estatuto da Cidade e a Lei nº 13.465/2017, representa avanços significativos na formalização da posse da terra e na integração de áreas irregulares ao tecido urbano formal. No entanto, a implementação dessas políticas ainda

enfrenta obstáculos substanciais, como a burocracia excessiva, a resistência institucional e a falta de recursos financeiros, que comprometem a eficácia das medidas propostas.

Diante desses desafios, este estudo propôs o fortalecimento das políticas públicas de regularização fundiária por meio de uma abordagem integrada e participativa. A simplificação das normas jurídicas, a capacitação técnica e financeira dos municípios, e a criação de mecanismos de monitoramento e avaliação contínua são passos essenciais para aprimorar a eficácia das políticas de regularização. Além disso, a articulação entre diferentes esferas de governo e a cooperação com organizações da sociedade civil são fundamentais para garantir que as políticas reflitam as necessidades locais e promovam a apropriação das soluções pelas comunidades afetadas.

A regularização fundiária, ao ser vista como uma ferramenta de inclusão urbana, tem o potencial transformador de integrar áreas marginalizadas ao planejamento urbano e de promover a equidade no acesso a serviços públicos e oportunidades econômicas. A formalização das propriedades não apenas fortalece a segurança jurídica das famílias, mas também dinamiza o mercado imobiliário, atraindo investimentos e estimulando o desenvolvimento econômico local. A regularização, quando acompanhada por políticas de desenvolvimento urbano inclusivas, pode contribuir significativamente para a construção de cidades mais justas e equitativas.

No entanto, é crucial que as futuras políticas de regularização fundiária evitem a gentrificação e a exclusão de moradores de baixa renda. Para isso, é necessário que essas políticas sejam implementadas de maneira equitativa e participativa, com o envolvimento ativo das comunidades no processo de tomada de decisões. A regularização deve ser parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento urbano, que inclua o planejamento participativo, a provisão de habitação acessível e a promoção da coesão social.

Em conclusão, no âmbito prático, os achados demonstram a importância de uma abordagem integrada na implementação de políticas de regularização fundiária, ressaltando a necessidade de harmonização das normas jurídicas e a capacitação técnica dos gestores públicos. A adoção dessas práticas pode não apenas acelerar os processos de regularização, mas também assegurar que as soluções implementadas atendam de forma eficaz às necessidades das comunidades envolvidas, promovendo uma inclusão social mais ampla e sustentável.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui para o aprofundamento da compreensão sobre o papel da regularização fundiária como ferramenta de empoderamento urbano. Ao explorar as interseções entre segurança jurídica, desenvolvimento econômico e coesão social, este trabalho amplia o escopo teórico existente, oferecendo novas perspectivas sobre como a

regularização fundiária pode ser empregada para reduzir desigualdades e promover a justiça social em contextos urbanos. Assim, os resultados aqui apresentados fornecem uma base sólida para futuras pesquisas que busquem explorar outras dimensões da regularização fundiária, além de sugerir novos caminhos para o desenvolvimento de teorias que integrem práticas urbanísticas e direitos sociais de forma mais eficaz.

Por fim, a regularização fundiária, quando abordada de forma integrada e participativa, tem o potencial de ser um instrumento de empoderamento urbano e justiça social. Ao promover a inclusão social e a integração urbana, a regularização fundiária contribui para a construção de um futuro mais justo, equitativo e sustentável para todos os cidadãos, independentemente de sua origem ou condição socioeconômica. O fortalecimento contínuo das políticas públicas e o compromisso com a participação comunitária são essenciais para alcançar esses objetivos e para assegurar que o direito à cidade seja plenamente realizado para todas as populações urbanas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lívia Oliveira; ALMEIDA, Pedro Lucas Formiga de; VIEIRA, Anderson Henrique. Regularização fundiária urbana à luz da lei 13.465/2017. **Cadernos Miroslav Milovic**, v. 1, n. 2, p. 155-171, 23 dez. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.46550/cadernosmilovic.v1i2.34>.

BIZIAK, Juliano. Histórico da distribuição fundiária no Brasil e a evolução legislativa. **JusBrasil**, 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/historico-da-distribuicao-fundiaria-no-brasil-e-a-evolucao-legislativa/136290939>. Acesso em: 13 jul. 2024.

D'OTTAVIANO, M. C. L.; SILVA, S. L. Q. Regularização fundiária no brasil: velhas e novas questões. **Planejamento e políticas públicas**, n. 34, 2022. Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172. Acesso em: 7 ago. 2024.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**. 21. ed. rev., ampl. e atual. Niterói, RJ: Impetus, 2019.

LOBO, Alfredo Ribeiro da Cunha; OLIVEIRA, Flávia Paulo; GÓES, Renato. Regularização fundiária: terras, direitos e cidadania. **Boletim**, n. 3190, abr. 2024. Disponível em: https://mirandaelobo.com.br/wp-content/uploads/2024/04/Boletim_AASP_3190_Em-pauta-2.pdf. Acesso em: 17 jul. 2024.

LOBO, Alfredo Ribeiro da Cunha. A Lei da Regularização Fundiária Urbana e os seus múltiplos desafios. **Jota**, 1 jan. 2024c. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/a-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana-e-seus-multiplos-desafios-01012024>. Acesso em: 7 ago. 2024.

LOBO, Alfredo Ribeiro da Cunha. A Lei da Regularização Fundiária Urbana: antecedentes, inovações e desafios. **Conjur**, 15 jan. 2024a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-15/a-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana-antecedentes-inovacoes-e-desafios/>. Acesso em: 6 ago. 2024.

LOBO, Alfredo Ribeiro da Cunha. A Lei de Reurb como instrumento para a efetivação da garantia constitucional à moradia no Brasil. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 9, n. 2, p. 19–35, jul./dez. 2023.

LOBO, Alfredo Ribeiro da Cunha. Direitos de propriedade e regularização fundiária: o papel do STJ na interpretação da Lei 13.465/2017. *In*: MORAES, Daniela Marques de; GOMES, Magno Federici; TOFFANO, Marcelo (coord.). **Processo, jurisdição e efetividade da justiça**. Florianópolis: CONPEDI, 2024b. p. 411-429.

MANZANO, Marcelo (org.). **Novas e velhas desigualdades na era digital: dimensões da fronteira**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2023.

ONU-Habitat: população mundial será 68% urbana até 2050. **ONU notícias**, 1 jul 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/188520-onu-habitat-popula%C3%A7%C3%A3o-mundial-ser%C3%A1-68-urbana-at%C3%A9-2050>. Acesso em: 13 jul. 2024.

SILVA, Manuel Carlos (org.). **Espaço urbano e habitação básica: como primeiro direito**. Vila Nova de Famalicão: Ed. Húmus, 2020.

STANGANINI, Fabio *et al.* Utilização de geotecnologias na identificação da precariedade urbana para regularização fundiária. **Metodologias e Aprendizado**, v. 7, p. 31-49, 5 mar. 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.21166/metapre.v7i1.5038>.

VASCO, Paulo Sérgio. Estudo aponta que falta de saneamento prejudica mais de 130 milhões de brasileiros. **Agência Senado**, 25 mar. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/03/estudo-aponta-que-falta-de-saneamento-prejudica-mais-de-130-milhoes-de-brasileiros>. Acesso em: 12 jul. 2024.