

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: REFLEXÕES SOBRE SUA POTENCIALIDADE ENQUANTO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HUMANO

URBAN LAND REGULARIZATION: REFLECTIONS ON ITS POTENTIAL AS AN URBAN AND HUMAN DEVELOPMENT POLICY

Artigo recebido em: 12/09/2024

Artigo aceito em: 03/04/2025

Jailton Macena Araujo

Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7244831858426121>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0488-0880>

jailtonma@gmail.com

Anderson Henrique Vieira

Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7491277258612850>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8999-0044>

andersonhvieira@gmail.com

Talden Farias

Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4382739797562529>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9799-8396>

taldenfarias@gmail.com

As autoras declaram não haver conflito de interesse.

Resumo

A partir do debate conceitual da categoria “desenvolvimento”, este trabalho propõe-se a analisar como a regularização fundiária urbana (REURB) sustentável pode se qualificar como uma política de desenvolvimento urbano e humano. Isso porque o cenário urbano brasileiro é fortemente impactado pela desigualdade de acesso e pela carência de infraestrutura nos setores menos favorecidos socioeconomicamente, o que afeta diretamente a própria forma de vida das pessoas, suas possibilidades de escolha e o acesso a direitos. Assim, sendo a

Abstract

Based on the conceptual debate of the “development” category, this paper aims to analyze how sustainable urban land regularization (REURB) can qualify as an urban and human development policy. This is because the Brazilian urban scenario is strongly impacted by inequality of access and lack of infrastructure for less socioeconomically favored sectors, which directly impacts people’s way of life, their possibilities of choices, and access to rights. Thus, since REURB is an alternative to reduce social inequalities via the democratization of access to urban land and



REURB uma alternativa à redução das desigualdades sociais por meio da democratização do acesso à terra urbana e da tutela do direito à moradia digna, surge o questionamento: como a REURB se qualifica como uma política de desenvolvimento? Para propor reflexões sobre essa questão, o trabalho adotou como metodologia a revisão bibliográfica com abordagem qualitativa, além da análise normativa, tendo na Lei n. 13.465/2017 seu principal marco. As conclusões preliminares indicam que a REURB se qualifica como uma política de desenvolvimento urbano e humano desde que seja planejada e implementada considerando as múltiplas características da área de intervenção e de seus ocupantes, além de ter como pressuposto metodológico a participação popular.

Palavras-chave: desenvolvimento; direito à moradia; regularização fundiária urbana sustentável.

protection of the right to decent housing, it is worth asking: How does REURB qualify as a development policy? To propose reflections in this regard, the paper adopted a bibliographic review with a qualitative approach as its methodology, in addition to normative analysis considering Law 13.465/2017 as its main framework. The preliminary conclusions suggest that REURB qualifies as an urban and human development policy as long as it is planned and implemented considering the multiple characteristics of the intervention area and its occupants, in addition to having popular participation as a methodological premise.

Keywords: development; right to housing; sustainable urban land regularization.

Introdução

O cenário fundiário urbano brasileiro, organizado sob a lógica da propriedade privada individual e absoluta e segundo um planejamento urbano conservador e hierarquizado, produziu um quadro inequívoco de exclusão territorial e desigualdade social. Esse quadro manifesta-se, entre outros aspectos, por meio da informalidade, do déficit habitacional, da distribuição seletiva de infraestrutura urbana e sanitária, das ocupações em áreas ambientalmente sensíveis e do subdesenvolvimento.

Outrossim, a resposta do Estado a essas questões consistiu em “soluções” pautadas no controle dos espaços e na repressão (muitas vezes violenta) dos movimentos que tencionavam mudanças. Nesse sentido, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (sobretudo dos arts. 182 e 183) e o consequente advento do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), houve uma sensível mudança de paradigma, com o reconhecimento da função socioambiental da cidade e da necessidade de legitimação jurídica de situações fáticas do tecido urbano que se encontravam à margem do Direito, sob uma ótica estritamente legalista-liberal, como é o caso das ocupações urbanas alternativas e resistentes. Além disso, reconheceu-se que o principal desafio/barreira para a adequada gestão das questões urbanas é a

pobreza. Por esse motivo, não é mais possível conceber políticas urbanas e habitacionais fora do escopo de um real desenvolvimento, sob pena de contribuir para a manutenção da desigualdade social. Isso porque a categoria “desenvolvimento” pressupõe alterações de ordem econômica, política, humana e social.

Para tanto, uma das alternativas que se mostram aptas a contribuir para esse propósito é a regularização fundiária urbana (REURB), a qual concentra seus esforços, entre outros aspectos, na redução das desigualdades sociais por meio da democratização do acesso à terra urbana e da tutela do direito à moradia digna. Em suma, a regularização fundiária pode ser conceituada como uma política pública que contempla medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, executadas por meio de uma equipe multidisciplinar, destinadas à incorporação de núcleos urbanos alternativos e resistentes ao ordenamento territorial urbano. Seu objetivo é garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, da posse e da cidade, bem como o direito ao meio ambiente equilibrado, à efetiva participação popular e à emancipação social. Desse modo, vale questionar: como a REURB se qualifica enquanto política de desenvolvimento?

Para propor reflexões preliminares sobre esse questionamento e fomentar o debate em relação a outras perspectivas, este artigo tem como objetivo analisar como a regularização fundiária urbana sustentável pode se qualificar enquanto política de desenvolvimento urbano e humano, cujos principais desafios são o impacto socioeconômico da desigualdade de acesso e a carência de infraestrutura nos setores menos favorecidos, o que afeta diretamente a própria forma de vida das pessoas, suas possibilidades de escolha e o acesso à cidade e aos direitos de cidadania mais amplos. Dessa maneira, a compreensão da REURB como fator de desenvolvimento passa por sua compreensão como instrumento para a redução das desigualdades por meio da democratização do acesso à terra urbana e da tutela do direito à moradia digna.

Do ponto de vista metodológico, adota-se o gênero de pesquisa teórico com a aproximação da compreensão prática, sempre na vertente sociojurídica, considerando as possibilidades de aproximação dialética. A abordagem qualitativa ocorre sob a apreensão do conceito de desenvolvimento como fenômeno amplo de sentidos multivetoriais que se interconectam a partir da centralidade da promoção do bem-estar social e econômico. Nessa toada, o trabalho se desenvolve a partir do aprofundamento bibliográfico sobre os temas do desenvolvimento, da regularização fundiária e da participação popular, sempre ancorado na hermenêutica constitucional da análise normativa da Lei Federal n. 13.465/2017.

A primeira seção deste artigo aborda a discussão sobre desenvolvimento como meio de compreender a extensão dessa categoria e, posteriormente, correlacioná-la com as políticas urbanas, especificamente com a política de regularização fundiária urbana (REURB). A segunda seção delineia a configuração normativa e doutrinária da REURB, para que, na sequência, seja possível discutir como e por que ela se qualifica enquanto política de desenvolvimento. Por fim, na quarta seção, tratar-se-á de um pressuposto metodológico essencial para a problemática do trabalho: a participação popular.

1 A noção de desenvolvimento: debate conceitual

De início, é preciso estabelecer as bases teóricas sobre as quais se assentarão as análises e discussões deste artigo. Para tanto, esta seção traz um debate acerca do conceito de desenvolvimento como meio de compreender a extensão dessa categoria para, posteriormente, correlacioná-la com as políticas urbanas, especificamente com a política de regularização fundiária urbana (REURB).

A categoria teórica “desenvolvimento” surge a partir da necessidade de gestão dos efeitos deletérios do capitalismo industrial (Radomsky, 2015). Isso porque se percebeu que o capital (e, portanto, o mercado) é seletivo tanto espacialmente quanto em relação às atividades econômicas a que se destina (Bacelar, 2003), ou seja, investe e desenvolve os setores que permitem sua reprodução, multiplicação e exploração. O resultado dessa seletividade de investimentos é, em grande medida, a pobreza e a desigualdade social, o que demanda a presença de um Estado forte no planejamento e na execução de políticas públicas que tenham como objetivo o desenvolvimento, expresso, entre outros aspectos, pelo acesso a serviços e direitos (Rister, 2007).

Não por outro motivo, Bacelar (2003) destaca que o papel preponderante do Estado é contrabalançar a relativa ausência de investimentos privados em determinados setores, e não reforçar investimentos nas áreas em que o mercado já atua. O foco, portanto, deve estar nos setores menos competitivos e em áreas mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico, como a maioria dos núcleos urbanos alternativos/resistentes¹ (em geral denominados informais), além de regulamentar

¹ Apesar de a Lei n. 13.465/2017 utilizar a expressão “núcleos urbanos informais”, neste trabalho, por uma opção teórico-metodológica sustentada em Gonçalves e Santos (2021), Alfonsin *et al.* (2023) e Fernandes (2022), utilizar-se-á a expressão “núcleos urbanos alternativos/resistentes”. Isso porque se compreende que o termo “informal” não se adequa ao planejamento e à execução de políticas de REURB que visem estabelecer uma ponte entre o panorama normativo/legal e a dinâmica das ocupações, os costumes e as práticas que produzem à cidade e que contribuem para o acesso e a permanência das pessoas em suas localidades.

setores-chave, dominados pelo mercado, mas essenciais para a garantia de uma vida digna à população.

Nesse contexto, Oliveira (2002) destaca que a noção de desenvolvimento se contrapõe ao mero crescimento econômico (embora dele faça parte). Para o autor, desenvolvimento é um encadeamento de processos “complexos de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social” (Oliveira, 2002, p. 40), que não se explica nos limites do crescimento econômico, ainda que dele resulte. Precisamente por isso,

[...] o desenvolvimento passa a ser entendido como uma resultante do processo de crescimento, cuja maturidade se dá ao atingir o crescimento autossustentado, ou seja, talvez alcançar a capacidade de crescer sem fim, de maneira contínua. Em nome do desenvolvimento buscam-se valores crescentes: mais mercadorias, mais anos de vida, mais publicações científicas, mais pessoas com títulos de doutor, dentre vários outros (Oliveira, 2002, p. 41).

Sobre essa compreensão ampla e sustentada, a Organização das Nações Unidas (ONU, 1986), na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, reconhece o desenvolvimento como um direito humano, caracterizado pela participação ativa, livre e significativa dos indivíduos na criação de políticas públicas voltadas ao bem-estar social. Note-se que, nesse contexto, a regularização fundiária urbana pode ser compreendida como uma política de desenvolvimento não apenas por seu impacto territorial, mas, também, por fomentar a inclusão social e o acesso igualitário aos recursos urbanos, alinhando-se aos princípios da ONU sobre desenvolvimento sustentável e justiça social (ONU, 1986).

Essa conjunção entre elementos distintos e o encadeamento contínuo de variantes leva à conclusão de que a dimensão dessa categoria teórica, denominada desenvolvimento, é uma percepção holística e integral que, aplicada ao território, produz efeitos concretos na melhoria da qualidade de vida das pessoas por meio do planejamento e da implementação de diversas políticas, tais como habitação, saúde, educação, segurança, cultura, lazer, meio ambiente e clima.

É nesse sentido que Oliveira (2022) debate as correlações entre desenvolvimento e meio ambiente, desenvolvimento humano e desenvolvimento e industrialização. No que se refere ao meio ambiente, a partir das considerações do autor, fica evidente que qualquer plano de desenvolvimento que seja integrado e holístico deve considerar o uso racional e sustentável dos recursos naturais, de modo que não haja desproporcionalidade na distribuição desses recursos.

Essa percepção se coaduna com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

(ODS)² da ONU, especificamente com os ODS 7, 11, 12, 14, 15, 16 e 17, que visam, respectivamente, garantir acesso à energia barata e sustentável; tornar os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis; tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos; proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres; além de promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável.

Concretamente, esse contexto impõe o reconhecimento de que a exploração irracional do território, dissociada de princípios de equilíbrio ambiental, sustentabilidade e alternativas energéticas, agravará uma problemática urgente (e antiga) relacionada à emergência climática e ambiental no mundo. Sobre essa questão, Acsegrad (2002) já refletia e alertava há mais de duas décadas, demonstrando, inclusive, como a distribuição espacial da poluição e a exploração irracional dos recursos naturais, expressas por “condições inadequadas de saneamento, de contaminação química de locais de moradia e trabalho e disposição indevida de lixo tóxico e perigoso” (Acsegrad, 2002, p. 52), ocorrem segundo critérios de raça e classe social. Em outras palavras, nas localidades onde se concentram minorias étnicas, onde a vulnerabilidade social é mais acentuada e onde a ocupação da terra urbana se dá por meio da posse (núcleos urbanos alternativos/resistentes), em geral, há maiores riscos ambientais. Não por outro motivo, a noção de desenvolvimento não pode ser dissociada da justiça ambiental, entendida como a “distribuição equânime de partes e a diferenciação qualitativa do meio ambiente” (Acsegrad, 2002, p. 54).

Para que se possa pensar em desenvolvimento, é preciso, antes, refletir sobre como o modelo atual de desenvolvimento (ultraliberal) não consegue capturar a urgência da questão ambiental e climática. Esse cenário, já verificável de maneira concreta desde o fim do século passado, foi escancarado na última década e tem resultado em tragédias, como o rompimento das barragens em Mariana e Brumadinho, no estado de Minas Gerais; dezenas de deslizamentos de terra, como o ocorrido na cidade de São Sebastião/SP, na Vila Sahy, onde o poder público municipal, mesmo ciente de que se tratava de uma área de risco, manteve a população ocupante na localidade; e, mais recentemente, o processo de afundamento da cidade de Maceió/AL, em virtude da exploração de sal-gema pelo grupo Braskem.

Note-se que, nesse contexto, ao deixar de implementar políticas de desenvolvimento (como políticas de habitação e regularização fundiária), permitir a

2 Pacto global assinado durante a Cúpula das Nações Unidas em 2015, pelos 193 países membros, para promover o crescimento sustentável. Embora suas metas sejam, em realidade, dificilmente alcançáveis, o mencionado pacto serve como um protocolo de intenções apto a basilar a gestão pública e privada, o que pode contribuir para o desenvolvimento sustentável em longo prazo.

execução de atividades potencialmente degradantes ao meio ambiente e, portanto, desconsiderar a urgência climática e ambiental, o Estado, enquanto principal promotor do desenvolvimento (Rister, 2007), seleciona expressamente os indivíduos que terão maior ou menor expectativa de vida, valendo-se de seu “poder político capaz de esquadriñar a população urbana” (Foucault, 2003, p. 86). Nesse sentido, emerge o princípio da “vida nua”, em que a construção normativa permite a existência de sujeitos desprovidos de direitos diante da “intersecção entre o modelo jurídico-institucional e o modelo biopolítico do poder” (Agamben, 2004, p. 14).

Pode-se dizer que se trata do controle da vida por meio da ação (ou omissão) estatal, configurando um (bio)poder de/sobre vida e morte em relação às pessoas. A menor expectativa e as reduzidas possibilidades de vida – baseadas no acesso a direitos, serviços públicos e, conseqüentemente, a políticas de desenvolvimento – são reservadas, quase sempre, aos indivíduos pertencentes à população vulnerabilizada socioeconomicamente (Radomsky, 2015). É o que Foucault (2003) concebe como a disciplinarização dos corpos, que, aos poucos, se transmuta e dá origem à biopolítica, cenário no qual o Estado controla os aspectos biológicos da vida humana. Esse controle se manifesta em diversas áreas, como nas políticas de fomento ou controle da natalidade, nas políticas higienistas e até por meio do incentivo ao uso de sementes geneticamente modificadas, como tratado em Radomsky (2015).

Nesse sentido, para Oliveira (2002), o desenvolvimento humano deve focar a redução das desigualdades sociais, as quais impactam grande parte da América Latina e, de maneira ainda mais acentuada, o Brasil. Isso significa que não basta produzir riqueza; é necessário garantir sua distribuição de forma mais equilibrada, “de modo que se consiga alcançar a almejada justiça social e implementar uma democracia econômica” (Rister, 2007, p. 239). Sob esse aspecto, vale ressaltar que essa produção de riqueza não deve ser confundida com a mera circulação de dinheiro, mas, sim, com a ampliação de oportunidades e possibilidades para o desenvolvimento de uma vida digna à população (desenvolvimento humano). Essa concepção também explica por que a industrialização, isoladamente, não promove o desenvolvimento.

Nessa esteira, Furtado (1998) reconhece a insuficiência da industrialização como solução única para inserir os países considerados subdesenvolvidos em contextos de maiores níveis de desenvolvimento – econômico, social, humano etc. É sob essa ótica que o autor afirma que o “crescimento econômico passa a ter como contrapartida o nascimento de uma nova forma de organização social que redefine o perfil de distribuição de renda” (Furtado, 1998, p. 27). Cabe mencionar que nem sempre o autor foi adepto dessa linha argumentativa. Em um primeiro

momento, ele considerava a industrialização uma condição essencial para promover o desenvolvimento. Entretanto, após o processo de industrialização brasileiro e a manutenção do país em condições de subdesenvolvimento, ele reconheceu a necessidade de conjugar múltiplos elementos para alcançar um desenvolvimento efetivo.

Ainda nessa perspectiva, Furtado (1998) indica que o processo de industrialização sem a promoção de um desenvolvimento efetivo – como ocorreu no Brasil – só pode ser compreendido a partir do que denomina “novo capitalismo”, que, objetivamente, se refere à preponderância do capital transnacional em detrimento do Estado nacional. Em outras palavras, trata-se da inserção dos países na ordem econômica global sob a hegemonia das grandes potências, o que resulta na padronização de planos e em cenários de crescimento econômico financiado por meio de empréstimos internacionais (como os do FMI), bem como na submissão aos interesses e à estrutura necessária para que o capital internacional se expanda e explore os territórios locais, multiplicando-se à custa desses países.

O subproduto dessa equação não é apenas a manutenção, mas o aprofundamento das desigualdades sociais e a proliferação de diversas crises: financeira, ecológica-ambiental, cultural, democrática, representativa e institucional (Castells, 2018). Além disso, fomenta-se uma relação de superexploração (inclusive simbólica) entre o centro e a periferia globais. Para Castells (2018), a crise atual não é apenas da democracia liberal, mas do próprio modelo de desenvolvimento por ela promovido. Diante desse cenário, não há alternativas fora da criação de novas formas de representação e de controle público do Estado, com vistas à tutela do direito ao desenvolvimento dos sujeitos, compreendido como “igualdade de oportunidades, inclusão no mercado, conhecimento das melhores opções econômicas e sociais e cooperação” (Rister, 2007, p. 244).

Contemporaneamente, esse cenário de superexploração e crises se reatualizou com o advento da internet das comunicações, da internet da logística e da internet das coisas, fortemente monopolizadas pelas *big techs* (Morozov, 2018), o que deslocou a centralidade econômica para o enfoque em dados e informações. Gallegos (2021) denomina esse fenômeno “transferência infocognitiva”, precisamente por representar um extrativismo de conhecimento, realizado por meio do fluxo de migrantes qualificados; da apropriação, por transnacionais, de pesquisas científicas produzidas no Sul global por pesquisadores locais; da biopirataria, caracterizada pela devastação e apropriação da biodiversidade; e, até mesmo, da extração de conhecimentos ancestrais para a geração de novas tecnologias.

Ainda segundo Gallegos (2021, p. 153), o rompimento com essas novas

formas de exploração e manutenção do subdesenvolvimento em determinados territórios passa pela “construção de plataformas sociais com tecnologias abertas e as respectivas regulamentações que permitam que a inovação social floresça”. Acrescenta-se que tal construção deve levar em consideração as características específicas de cada localidade, de modo a potencializar elementos favoráveis e minimizar fragilidades do território, contribuindo, assim, para um relativo equilíbrio. Trata-se do desenvolvimento endógeno, pautado na participação popular efetiva, com os sujeitos no centro do debate.

Essa discussão se conecta com as reflexões de Oliveira e Lima (2003) sobre a participação popular (tema a ser tratado na última seção deste artigo) nas políticas de desenvolvimento, especialmente nas políticas habitacionais. Para os autores, a ausência de participação popular nos processos decisórios impacta diretamente a centralização e a hierarquização do planejamento urbano. Esse processo resulta em um desenvolvimento exógeno e padronizado, que desconsidera as peculiaridades, potencialidades e limitações de cada localidade como forma de contribuir para um desenvolvimento articulado e integrado. Esse reflexo centralizador é claramente observado no Brasil, onde o planejamento das cidades gera graves quadros de fragmentação social, desigualdade socioespacial e informalidade urbana, afastando-se da concepção de desenvolvimento abordada por Oliveira (2002), Radomsky (2015), Rister (2007), Furtado (1998) e Oliveira e Lima (2003). Esse cenário evidencia a necessidade do debate sobre alternativas.

Nesse contexto, sendo um dos principais objetivos da REURB sustentável a redução das desigualdades sociais por meio da democratização do acesso à terra urbana e da tutela do direito à moradia digna, essa política pode ser qualificada como um importante instrumento de desenvolvimento. Para tanto, é fundamental compreender sua natureza jurídico-social, tema que será abordado a seguir.

2 Regularização fundiária urbana (REURB): breve revisão conceitual na norma e na doutrina

A política de REURB não é propriamente uma novidade no Brasil, haja vista a existência de leis e atos normativos que já tratavam da matéria de forma esparsa desde a década de 1960. Exemplos disso são o Decreto-Lei n. 271/1967, a Lei n. 6.766/1979 e a Resolução n. 369/2006 do CONAMA. Entretanto, somente com a Lei n. 11.977/2009 essa política foi regulamentada em âmbito nacional e, posteriormente, no que se refere à regularização fundiária urbana, foi revogada pela Lei n. 13.465/2017, que constitui o atual marco legislativo da REURB, somada ao

Decreto n. 9.310/2018. Além dessas normas, há legislações locais, leis orgânicas e constituições estaduais de cada ente federativo, que têm competência sobre a matéria. Nesse sentido, seu conceito legal é tratado no art. 9º da Lei n. 13.465/2017, que estabelece:

Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (Brasil, 2017).

Dessa forma, com base no conceito delineado pela lei e considerando que uma política pública se configura como um conjunto de decisões e ações político-administrativas voltadas à organização da sociedade e, consequentemente, à cidade em seus diversos aspectos (Bacelar, 2003), entende-se que a REURB não pode ser reduzida a um mero procedimento administrativo. Ao contrário, trata-se de uma política pública multissetorial. Essa perspectiva é reforçada pelo próprio conceito legal estabelecido no art. 9º citado, pois a regularização fundiária urbana não é definida apenas como um conjunto de ações e decisões técnico-administrativas, mas, sim, como uma iniciativa mais ampla e multidimensional. Envolve diretrizes, planejamentos e procedimentos que impactam os campos jurídico, ambiental, social e urbanístico, entre outros, nas áreas objeto de intervenção. Não por outro motivo, a REURB é, antes de tudo, uma política pública de desenvolvimento.

Ainda a respeito do conceito legal apresentado na nova lei, é possível perceber o que se pode caracterizar como uma hierarquização entre as principais dimensões dessa política, com preponderância das medidas jurídicas. Isso ocorre porque o legislador conferiu destaque à “titulação dos ocupantes” como condição indispensável para a garantia do direito à moradia, o que, além de constituir uma falácia jurídica, pode indicar um reforço à hierarquização da política de REURB, com foco nos aspectos jurídico-dominiais. Esses aspectos, embora sejam capazes de garantir um título de propriedade (e, consequentemente, segurança na posse), não asseguram, por si sós, moradia plena e dignidade habitacional, “[...] indo contra o marco conceitual e jurídico mais amplo construído desde o final da década de 1970 e ignorando as lições da experiência internacional” (Fernandes, 2022, p. 9).

Precisamente por essa limitação, a mera regularização jurídico-registral, embora possa representar crescimento econômico – na linha do que defende Soto (2001) – ao favorecer a inserção de milhares de imóveis no mundo jurídico formal (como ocorreu no Peru) e transformá-los em ativos financeiros passíveis de transferência, aquisição e garantia, não se configura como uma política de

desenvolvimento. Isso porque, conforme discutido em Oliveira (2002), Radomsky (2015), Rister (2007), Furtado (1998) e Oliveira e Lima (2003), o desenvolvimento real não pode ser aferido unilateralmente por índices econométricos, mas, sim, pelo equilíbrio no acesso a serviços, direitos e renda, promovendo maior igualdade social.

Esse cenário pôde ser verificado recentemente no caso do Peru, onde foi implementada uma política de REURB abrangente em todo o território nacional, porém com foco quase exclusivo nos aspectos jurídicos dominiais. Essa abordagem resultou na “legalização” de centenas de milhares de núcleos urbanos, sem, contudo, garantir infraestrutura urbana adequada que conferisse dignidade habitacional a seus ocupantes. Fernandes (2022), ao analisar a política de REURB adotada no Peru, sustenta que as promessas de ampliação do acesso ao crédito, melhorias habitacionais e erradicação da pobreza não se concretizaram a partir da titulação, legalização e formalização dos chamados “assentamentos informais”. Pelo contrário, a experiência peruana gerou externalidades negativas, como “preços mais altos dos terrenos, mais ocupações, baixa qualidade urbanístico-ambiental dos assentamentos, novas distorções das relações de gênero etc. [...] e a ‘expulsão pelo mercado’ dos moradores” (Fernandes, 2022, p. 12).

Além das implicações mencionadas, outro subproduto da política de REURB peruana foi o alto índice de mortes da população durante a pandemia de COVID-19. Esse resultado decorreu não apenas da vulnerabilidade do sistema de saúde, como ocorreu na maioria dos países (Pandiello; Chaparro, 2020), mas, também, da necropolítica habitacional (Mbembe, 2018) implementada naquele país. Ao priorizar exclusivamente a regularização jurídica, negligenciaram-se, entre outros aspectos, soluções sanitárias adequadas à realidade ambiental de cada localidade. Como consequência, a população ficou privada de medidas básicas, como lavar as mãos com água corrente e realizar um isolamento social efetivo em suas respectivas residências, que, embora agora devidamente regularizadas, tornaram-se ainda mais inseguras (Fernandes, 2022).

Por outro lado, em uma perspectiva mais adequada à realidade urbana brasileira – extremamente assimétrica – e que considere efetivamente a necessidade de abarcar a multiplicidade de facetas da REURB e os pressupostos do desenvolvimento, entendido para além do mero crescimento econômico, pode-se conceituá-la como uma política pública que engloba, no mínimo, medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Essas medidas devem ser executadas por meio de uma equipe multidisciplinar e destinadas à incorporação dos núcleos urbanos alternativos/resistentes ao ordenamento territorial urbano, bem como à titulação

de seus ocupantes. O objetivo é garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, da posse e da cidade, além do direito ao meio ambiente equilibrado, à efetiva participação popular e à emancipação social. Em outras palavras, trata-se do que se pode chamar de “REURB sustentável” ou “REURB plena”, uma vez que contempla integralmente as necessidades da área objeto de intervenção (Correia; Farias, 2015), configurando-se, assim, como uma política de desenvolvimento completa. Isso se deve ao fato de que

O desenvolvimento humano é muito mais importante e complexo que programas de urbanização de áreas degradadas. Abrir uma rua, construir prédios, implantar saneamento básico é muito mais fácil de realizar do que a emancipação dos excluídos. Estes se habituaram a viver sem sonhos. Não veem qualquer perspectiva de um futuro melhor. A questão da inclusão urbana implica em questões muito mais abrangentes que uma construção de espaços físicos. A inclusão social implica na construção de espaços psicológicos e culturais. A pobreza não se resolve apenas com ações visíveis, pois visível é a exteriorização da pobreza, a verdadeira pobreza não se vê. Sem combate às causas da pobreza, não há como se falar em promoção urbana (Gazola, 2022, p. 64-65).

Em termos gerais, trata-se da inclusão/incorporação da realidade fática em que vivem milhões de pessoas à dinâmica urbana de forma integrada. Entretanto, essa incorporação precisa ter como finalidade o desenvolvimento da área objeto de intervenção, o que inclui a criação de oportunidades de emprego e renda, a presença do Estado, expressa pela oferta de serviços e equipamentos públicos (saúde, transporte, educação, cultura, lazer etc.), e uma estrutura urbana adequada à realidade local e às necessidades da população ocupante. Desse modo, não se trata apenas do reconhecimento e da legitimação jurídica de uma situação de ocupação do tecido urbano, mas da garantia de permanência da população na área ocupada. Como já mencionado, vai além da mera garantia de um teto juridicamente regular; trata-se da tutela da dignidade habitacional.

Assim, após compreender, em linhas gerais, o que configura a REURB, cabe, ainda, discutir como e por que ela se qualifica como uma política de desenvolvimento, assunto a ser tratado na próxima seção.

3 Como a REURB sustentável se qualifica enquanto política de desenvolvimento?

Existem pelo menos três evidências que podem qualificar a REURB como uma política de desenvolvimento urbano e humano. A primeira delas são os próprios objetivos a que se destina a regularização fundiária urbana, previstos

no art. 10 da Lei n. 13.465/2017; a segunda centra-se no reconhecimento da REURB como um direito subjetivo do cidadão; e, por fim, cita-se a inserção da política urbana no Título VII da Constituição Federal de 1988 (CRFB), que trata da Ordem Econômica e Financeira (Brasil, 1988).

De início, o inc. I do art. 10 da Lei n. 13.465/2017 indica que é objetivo da REURB assegurar a devida urbanização da área objeto de intervenção e garantir a prestação de serviços públicos aos ocupantes (Brasil, 2017). Por “urbanização” compreende-se uma estrutura urbana adequada, com a presença de equipamentos públicos e coletivos, além de soluções sanitárias apropriadas, entre outros aspectos. Já os serviços públicos contemplam o fornecimento de água em quantidade e qualidade adequadas, energia elétrica, transporte público etc. Desse modo, observa-se que esse desígnio é fundamental para a permanência digna da população na área regularizada e, portanto, caracteriza-se como um contributo ao desenvolvimento local, desde que efetivamente considerado desde a fase de planejamento.

Também é objetivo da política de REURB criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor de seus ocupantes (art. 10, II). Esse intuito reconhece a necessidade de criar ou adequar as unidades imobiliárias à realidade vivida pela população beneficiária do ponto de vista socioespacial, o que se alinha aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, como tratado no início deste artigo, e também se harmoniza com o Comentário Geral n. 04 da ONU, que, segundo Milovic (2004), trata da necessária adequação da moradia às expressões da identidade cultural da localidade, promovendo, assim, seu desenvolvimento. Esse contexto impõe uma mudança na governança, no planejamento e na execução da política de REURB, no sentido de “moldar o olhar para o que não se encontra representado nos arquétipos institucionais” (Almeida; Almeida; Vieira, 2023, p. 112) e normativos, tal como as ocupações urbanas caracterizadas pela resistência e pelas alternativas ao modelo formal, que se estruturam a partir da informalidade, adotando-a como um modo de vida e de habitação (Almeida; Almeida; Vieira, 2023).

Ainda em relação ao último objetivo citado, o legislador optou por utilizar o termo “direitos reais” e não mencionou diretamente a propriedade, muito embora o “espírito” geral da lei reflita a preferência pela propriedade exclusiva³. A

3 Esse contexto é visualizado em diversas disposições, como na definição da legitimação fundiária (principal instrumento jurídico-urbanístico de regularização) no art. 23 e na possibilidade/facilitação de conversão automática da legitimação de posse em direito de propriedade, desde que atendidos os requisitos do art. 183 da CRFB (Brasil, 1988). Essa ênfase no título de propriedade individual negligencia modelos proprietários diversos e alternativos que visam à coletividade e ao desenvolvimento da comunidade e reproduz estigmas jurídicos que concentram a segurança da posse em aspectos estreitos e não abrangentes do desenvolvimento humano.

esse respeito, não se pode perder de vista que nem sempre a propriedade absoluta e exclusiva, como classicamente entendida no Direito Liberal, é o modelo mais adequado para tutelar os interesses fundiários de determinada localidade, especialmente quando se trata de áreas de interesse do mercado imobiliário e ocupadas por população vulnerável, como advertido por Fernandes (2022).

Já o objetivo inserido no inc. III do art. 10 elenca como prioridade a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda (Brasil, 2017). Esse propósito decorre naturalmente da vulnerabilidade social em que vivem os ocupantes desses núcleos e, portanto, da maior necessidade de garantia e proteção do direito à moradia, o que o torna plenamente justificável. Vê-se, nesse contexto, uma nítida intenção de reduzir as desigualdades sociais por meio da democratização do acesso à terra, o que também é o principal objetivo do desenvolvimento, conforme já discutido em Oliveira (2002).

As disposições do art. 10 colocam, ainda, como objetivos a promoção da integração social e a geração de emprego e renda na implementação da REURB. À vista disso, a geração de emprego e renda não é um aspecto facilmente deduzível quando se pensa na REURB. No entanto, é um elemento fundamental para garantir a permanência das pessoas nas localidades regularizadas. É nesse sentido o argumento de Fernandes (2010) ao afirmar que é insuficiente legalizar do ponto de vista dominial e promover a urbanização. Além disso, o sucesso da promoção de políticas de REURB depende, também, de programas de geração de emprego e renda para as comunidades excluídas, como debatido por Oliveira (2002) e Rister (2007). Mais do que produzir riqueza, é preciso garantir sua distribuição de forma equilibrada. Contribuem para esse desiderato a possibilidade de regularizar unidades habitacionais de uso misto (residencial/comercial) como forma de garantir a renda familiar (art. 13, § 4º), assim como o estímulo à criação de entidades associativas em forma de cooperação na comunidade, que facilite as transações comerciais, diminua os custos de produção e socialize os ganhos de maneira equitativa.

Outrossim, os incs. VI, VII, VIII e IX, ainda do art. 10, tratam, respectivamente, dos objetivos de garantir o direito social à moradia digna, efetivar a função social da propriedade, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, além de concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo (Brasil, 2017). Precisamente, os objetivos citados visam conferir uma distribuição mais equitativa do ônus e do bônus de viver nas cidades (nos moldes do que já previa o Estatuto da Cidade). Mais que isso, pretendem gerir os diversos interesses e forças que atuam na construção do tecido urbano, de modo a alcançar um desenvolvimento mais

equilibrado e integrado, por meio, por exemplo, da minimização de processos especulativos que dificultam o acesso e a permanência dos estratos de menor renda da sociedade à moradia. Trata-se, em termos, de

Redistribuir os frutos do desenvolvimento, de modo que se consiga alcançar a almejada justiça social e implementar uma democracia econômica, uma vez que a detenção de tais frutos por uma minoria ao longo do processo histórico acabou por fazer surgir uma estrutural dual a que se denominou subdesenvolvimento, que só vem reforçando o processo de concentração de renda. É preciso romper tal círculo vicioso, em que aqueles que participam do processo não percebem os seus frutos, sendo um princípio-chave a redistribuição, portanto (Rister, 2007, p. 239).

Nesta senda, importa salientar que a predileção normativa da Lei n. 13.465/2017 (e do ordenamento jurídico brasileiro como um todo) pela propriedade privada plena e exclusiva pode ser uma barreira a essa redistribuição, na medida em que não democratiza o acesso e, ao revés, agudiza a concentração de terras e capital em setores que já são privilegiados.

A segunda evidência que pode qualificar a REURB como uma política de desenvolvimento é o fato de ela ser um direito subjetivo⁴ dos potenciais beneficiários. Isso implica que qualquer cidadão, individualmente ou por meio de ações coletivas, pode buscar sua implementação junto ao Poder Público. Desse modo, moradores de núcleos urbanos alternativos/resistentes podem solicitar a regularização do local com base na Lei n. 13.465/2017 e, diante da omissão do município, ajuizar uma ação individual. Nesse mesmo sentido, associações comunitárias podem ajuizar ações coletivas para garantir a regularização de determinada área. A esse respeito, para Mukai (2008, p. 93), “o dever de regularizar nasce claramente do direito à moradia previsto no caput do artigo 6.º do texto constitucional, que estabelece quais são os direitos sociais reconhecidos pela Constituição”. Essas disposições, conjugadas às previstas nos arts. 40, 182 e 183 (Brasil, 1988), também da CRFB, constituem a REURB enquanto direito subjetivo dos potenciais beneficiários, desde que haja viabilidade técnica no que se refere aos elementos jurídicos, ambientais, sociais e urbanísticos, sendo cabível o indeferimento do requerimento apenas nos casos de existência de risco não mitigável na área de intervenção, ocupação recente não consolidada ou reversível, e área de segurança nacional.

Em outras palavras, se tecnicamente a política de REURB for viável, o Poder Público é obrigado a planejá-la e executá-la integralmente, e, caso não o faça, poderá o Poder Judiciário adotar as medidas necessárias para o cumprimento da

⁴ Em linhas gerais, direito subjetivo é a capacidade conferida a determinado sujeito de exigir juridicamente o cumprimento de dada obrigação de acordo com as leis vigentes.

obrigação. Pode-se dizer que é um instrumento a favor do cidadão para ver seu direito ao desenvolvimento concretizado e aplicado ao território, bem como o reconhecimento da obrigação estatal de promover, tanto quanto possível, o desenvolvimento integrado da cidade, por meio da redistribuição (sua principal função) e de uma gestão baseada em valores, e não em objetivos meramente econômicos (Rister, 2007, p. 239).

Naturalmente, o resultado dessa obrigação do Poder Público só será eficiente se considerar as múltiplas dimensões da política e as necessidades da área de intervenção e de seus ocupantes; caso contrário, mostrar-se-á meramente como uma forma de atender ao mandamento judicial que nada (ou muito pouco) contribuirá para o real desenvolvimento. Nesse mesmo sentido, é preciso reconhecer que a efetividade do cumprimento das decisões que impõem ao Poder Público a obrigação de planejar e executar a política de REURB esbarra em desafios orçamentários e no argumento da reserva do possível (Costa; Romeiro, 2022).

Por conseguinte, a terceira e última evidência a ser aqui discutida trata da inserção do Capítulo sobre Política Urbana no Título VII da Constituição Federal de 1988, que trata da Ordem Econômica e Financeira. À vista disso, e sob a perspectiva do normativismo-dirigente e da ideologia constitucionalmente adotada,

[...] a Constituição despe-se do véu de neutralidade e assume um discurso de natureza instrumental-transformadora, na medida em que a norma constitucional visa estabelecer um programa de alteração das estruturas sociais e econômicas para o Estado e para a sociedade. Nesse sentido, o discurso de fundamento de legitimidade passa de um aspecto puramente jurídico-formal – como é o caso da legitimidade do ordenamento jurídico em Kelsen ou Hart – para uma justificação de cunho material, uma vez que a Constituição Dirigente determina a vinculação da ação política (incluindo a vida econômica e social) ao projeto jurídico-social positivado na Constituição (Clark; Corrêa; Nascimento, 2013, p. 279).

Essa configuração normativa-constitucional deixou nítido que a terra urbana deve ter como prioridade o desenvolvimento urbano conjugado ao desenvolvimento humano, seja pela moradia ou pelo cultivo. Daí os institutos da usucapião especial urbana *pro morare* e *pro cultivare*; o instituto de uso, parcelamento e edificação compulsórios; o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; a desapropriação sancionatória; a possibilidade de imóveis públicos serem objeto de concessão de uso, dando-se finalidade pública e contemplando sua função social⁵; e, mais importante que tudo, o recado ao mercado de que a terra não deve ser

5 Não se pode perder de vista que todos os institutos elencados, além de outros, são passíveis de utilização quando da implementação da política de REURB.

objeto de mera especulação imobiliária, uma vez que, dentro da Ordem Econômica, estão a Política Urbana e seus pressupostos de planejamento e implementação, tal como a função social da propriedade, da cidade e da posse, que, nesse contexto, devem “funcionar como um filtro hermenêutico no processo de justificação das políticas econômicas” (Clark; Corrêa; Nascimento, 2013, p. 279).

Essa percepção e configuração normativa impõem um modo de interpretar, planejar e executar as políticas urbanas, tais como a REURB, foram fundamentais não só para o desenvolvimento de instrumentos jurídico-urbanísticos, mas, também, para a criação de órgãos próprios na estrutura administrativa, principalmente da União, que conferiram um tratamento mais funcional e integrativo à cidade, por meio do desenvolvimento de políticas que visaram à democratização do acesso à terra e ao direito à moradia plena. Exemplos disso são o Ministério das Cidades (extinto em gestões anteriores e reativado na atual gestão do Governo Federal), o Conselho das Cidades, o Estatuto da Cidade, o Estatuto da Metrópole e programas habitacionais de interesse social, como o Minha Casa Minha Vida. É nesse sentido que, para Rister (2007, p. 240), “conforme se poderia depreender de seus princípios fundamentais, que consagram fins sociais e econômicos em fins jurídicos, a Constituição Federal de 1988 seria voltada à transformação da realidade brasileira”.

Após o debate sobre como a REURB se qualifica enquanto política de desenvolvimento, cabe, ainda, refletir sobre qual é o pressuposto metodológico fundamental para efetivar seus propósitos e promover o desenvolvimento: a participação popular.

4 O pressuposto metodológico: participação popular

Inicialmente, cabe perfilar alguns elementos componentes desse conceito tão debatido, pouco efetivado/refletido e, ao mesmo tempo, tão importante para a emancipação dos sujeitos. Afinal, o que seria participação popular? Para Valla (1998), a participação popular compreende a possibilidade de diferentes atores e forças sociais impactarem a tomada de decisão e a formulação, a execução, a fiscalização e a avaliação de políticas públicas em diversas áreas, incluindo moradia e habitação. Esse poder de impacto e influência é fortemente problemático diante de uma percepção míope de que as camadas populares não detêm a capacidade de tomar as próprias decisões e, por isso, precisam ser direcionadas pelos setores que detêm o controle do saber técnico (e tecnológico), muitas vezes conjugado ao poder político e social. Cabe reconhecer, na esteira do que compreende Morozov

(2018), que o monopólio representado pelas chamadas *big techs* atua na contra-mão de favorecer essa participação popular, na medida em que põe em risco a própria noção de liberdade e democracia, por meio da terceirização das escolhas, necessidades e desejos dos sujeitos às plataformas e à inteligência artificial (IA).

Nesse desiderato, a norma cumpre (ou deveria cumprir) um papel importante para assegurar que esses sujeitos sejam efetivamente ouvidos e considerados. Justamente por isso, o ordenamento jurídico brasileiro adotou instrumentos legais que visam conferir obrigatoriedade de participação popular nos processos de tomada de decisões na gestão de questões coletivas. No que se refere especificamente à temática urbana, o Estatuto da Cidade, além de eleger a gestão democrática das cidades como um princípio do próprio Direito Urbanístico, dispôs, em seu art. 43, alguns instrumentos para conferir efetividade a essa gestão democrática, tais como: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e a iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Entretanto, embora haja regulamentação, o desafio da execução ainda é premente. Isso porque “o tom vago e difuso em que a proposta de participação popular aparece em textos oficiais, ao lado de sua frágil normatização, tende a torná-la, como consequência, algo centralizado nas mãos dos técnicos e na burocracia governamental” (Valla, 1998, p. 9) e, contemporaneamente, acrescenta-se, nas mãos dos controladores das grandes empresas extrativistas de dados e informações pessoais (Morozov, 2018).

Nesse sentido, a Lei n. 13.465/2017, em seu art. 10, XII, traz o intento de franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (Brasil, 2017). Essa perspectiva é fundamental para que a REURB seja sustentável e efetiva em longo prazo. Somente com a mobilização, integração e participação dos potenciais beneficiários será possível conhecer e considerar as necessidades da comunidade no planejamento da política. Ademais, é também por meio da participação popular que se identificarão práticas, saberes, arranjos e tecnologias sociais e ecológicas (Gallegos, 2021), bem como instrumentos da cultura local que possam ter favorecido a segurança da posse da população beneficiária (ainda que fora do escopo da propriedade clássica), de modo a permitir a escolha do instrumento jurídico-urbanístico mais adequado àquela localidade, de acordo com suas características.

Entretanto, a Lei n. 13.465/2017 repete a lógica de dispor objetivos genéricos e sem efetividade prática, uma vez que não estabelece parâmetros mínimos para

regulamentar e efetivar essa participação popular, tampouco prevê sanções para a inobservância desse pressuposto essencial. Isso ocorre porque as possibilidades são inúmeras e não há fórmulas fechadas que consigam abranger a complexidade da participação popular e aplicá-la a todas as realidades. Assim, a principal diretriz deve ser a construção de instrumentos e estratégias com base nas especificidades de cada localidade, considerando as necessidades, limitações e potencialidades dos beneficiários, sempre com o objetivo de garantir uma participação válida. Por exemplo, em determinado núcleo alternativo, o uso de tecnologias da informação e comunicação (TIC) pode ser eficaz, desde que se verifiquem níveis adequados de educação (aqui compreendida como alfabetização), acesso à internet e disponibilidade de equipamentos que possibilitem a troca de informações e dados, como *smartphones* e *notebooks*. Por outro lado, em realidades desprovidas dessas condições, a formalização de canais de participação exclusivamente digitais seria inócua, resultando na ausência de participação efetiva e consensos válidos. Isso porque a pobreza, de fato, é uma barreira à democratização de serviços digitais que possam contribuir para a emancipação cidadã, como é o caso da participação popular.

Ressalta-se, ainda, que o uso das chamadas tecnologias da informação e comunicação (TIC) no contexto da administração pública e, consequentemente, na implementação de políticas de desenvolvimento como a REURB, deve estar sempre comprometido com as necessidades da população e pautado em pressupostos de eficiência, transparência e segurança. Isso impõe o reconhecimento de que a participação popular deve ser promovida para além da mera criação de aplicativos e páginas on-line, devendo estar associada à ampliação do acesso a direitos diversos (cidadania) e ao fortalecimento dos organismos do Estado, sempre com o sujeito no centro do debate (Pagani; Correia, 2022).

Justamente pelas razões apresentadas, efetivar a participação popular representa um desafio na promoção de políticas de desenvolvimento, cabendo aos agentes envolvidos na temática reconhecer o direito ao desenvolvimento como um norte constitucional e conferir-lhe efetividade, conforme tratado por Rister (2007). Para tanto, radicalizar a democracia (Castells, 2018) e democratizar a educação em todos os seus aspectos são medidas essenciais, principalmente para fomentar o reconhecimento e o debate público sobre as formas contemporâneas de superexploração dos territórios e manutenção de quadros de subdesenvolvimento e desigualdade social, conforme constatado por Gallegos (2021).

Conclusão

Este artigo teve como objetivo analisar de que maneira a regularização fundiária urbana sustentável pode se qualificar como uma política de desenvolvimento. Nesse sentido, destacou-se que a categoria “desenvolvimento”, compreendida principalmente como a promoção de políticas multisetoriais que ampliam oportunidades, garantem direitos de escolha e fomentam a emancipação cidadã, possibilita uma transformação profunda e equitativa do território, com vistas à redução das desigualdades sociais e da pobreza. Esse é, portanto, o principal argumento que dissocia a noção de desenvolvimento do mero crescimento econômico, ainda que este último componha a dinâmica do primeiro.

Nessa ótica, conforme discutido, a regularização fundiária urbana sustentável compartilha objetivos com a concepção ampliada de desenvolvimento, na medida em que concentra seus esforços, entre outros aspectos, na redução das desigualdades sociais por meio da democratização do acesso à terra urbana e da garantia do direito à moradia digna. Essa convergência é justamente o que qualifica a REURB como uma política de desenvolvimento. Para sustentar essa afirmação, foram apresentadas três evidências principais: (i) os objetivos da regularização fundiária urbana previstos no art. 10 da Lei n. 13.465/2017; (ii) o reconhecimento da REURB como um direito subjetivo do cidadão; e (iii) a inserção da política urbana no Título VII da CRFB, que trata da Ordem Econômica e Financeira.

No que se refere à primeira evidência citada, é preciso reconhecer que, não obstante a fundamental importância dos objetivos da REURB tratados na Lei n. 13.465/2017, ainda persiste o desafio da efetividade. Isso ocorre porque a lei geral da REURB não previu instrumentos e condicionantes para sua implementação de modo sustentável e integrado. Na realidade, a norma representou flexibilizações que, na prática, permitem que a REURB seja executada meramente como um instrumento de entrega de títulos dominiais (nos moldes do que ocorreu no caso peruano já mencionado), mesmo em áreas carentes de infraestrutura urbana adequada e com características de vulnerabilidade social, que, em geral, são as mais afetadas pelos desequilíbrios urbanísticos e ambientais (Acsegrad, 2002). Em suma, a lei permite uma interpretação restritiva da regularização fundiária urbana sustentável ou plena, o que pode comprometer sua efetividade enquanto política de desenvolvimento e certamente deturpa os objetivos estabelecidos no art. 10.

Essa conclusão leva à segunda evidência apontada: o reconhecimento da REURB como um direito subjetivo do cidadão. O fato de a regularização fundiária urbana ser um direito passível de tutela judicial para sua implementação

(já reconhecido pela jurisprudência, conforme apontado) é um elemento determinante para sua efetividade enquanto política de desenvolvimento, pois se torna um instrumento a favor do cidadão para garantir a concretização de seu direito ao desenvolvimento e sua aplicação ao território. Além disso, pode minimizar interpretações distorcidas em relação a seus objetivos. Trata-se, portanto, de um mecanismo para reduzir a possibilidade de que os entes responsáveis pela implementação das políticas de REURB planejem e executem ações em desacordo com os objetivos estabelecidos no art. 10 da referida lei e com os princípios de um desenvolvimento efetivo. Ademais, a possibilidade de controle judicial da questão contribui para assegurar a adequação das políticas públicas a tais objetivos.

Por fim, destaca-se a última evidência abordada: a inserção da política urbana no Título VII da CRFB, que trata da Ordem Econômica e Financeira. Esse enquadramento normativo impõe uma diretriz interpretativa fundamental: a terra urbana deve ter como prioridade o desenvolvimento urbano articulado ao desenvolvimento humano. Dessa forma, práticas como a retenção de terras para valorização futura e especulação imobiliária, a manutenção de desigualdades sociais e a execução de políticas urbanas que se limitem à construção de unidades habitacionais e à regularização meramente jurídica de imóveis não podem mais ser toleradas, pois são flagrantemente inconstitucionais.

Assim, pelo exposto, pode-se afirmar que a regularização fundiária urbana sustentável, conforme os pressupostos apresentados ao longo deste artigo, se qualifica como uma política de desenvolvimento urbano e humano, desde que seja planejada e implementada levando em consideração as múltiplas características da área de intervenção e de seus ocupantes, além de ter como pressuposto metodológico a participação popular válida.

Referências

- ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 5, p. 49-60, 2002.
- AGAMBEN, G. *Homo sacer*: o poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: UFMG, 2004.
- ALFONSIN, B. M. *et al.* Do cercamento das terras comuns ao Estatuto da Cidade: a colonialidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 294-330, mar. 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/64045>. Acesso em: 8 maio 2023.
- ALMEIDA, L. O.; ALMEIDA, P. L. F.; VIEIRA, A. H. Regularização fundiária urbana à luz da lei 13.465/2017: uma análise acerca da (in) adequação dos pressupostos positivistas à tutela do direito à moradia. *Cadernos Miroslav Milovic*, Recife, v. 1, n. 2, p. 155-171, 2023. Disponível em: <https://miroslavmilovic.com.br/index.php/cadernos/article/view/34>. Acesso em 28 mar. 2024.

BACELAR, T. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JUNIOR, O. A. *Políticas públicas e gestão*. Rio de Janeiro: FASE, 2003. p. 1-10.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lei_2001/110257.htm. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, uso e aquisição compulsória de imóveis e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 2460, 28 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Decreto n. 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 7, 16 mar. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 19457, 20 dez. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 8 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Lei n. 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; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n. 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n. 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 6 set. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 22 jan. 2023.

CASTELLS, M. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CLARK, G.; CORRÊA, L. A.; NASCIMENTO, S. P. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. esp., p. 265-300, 2013. Disponível

em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P0304-2340.2013vWAp265>. Acesso em 22 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução n. 369, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais de utilidade pública para intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 29 mar. 2006. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104080>. Acesso em: 3 abr. 2025.

CORREIA, F.; FARIAS, T. Regularização fundiária sustentável, licenciamento urbanístico-ambiental e energia solar. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 863-901, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/16955>. Acesso em: 11 dez. 2022.

COSTA, F. C. V.; ROMEIRO, P. S. Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana. In: KRAUSE, C.; DENALDI, R. *Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional*. Brasília, DF: IPEA, 2022. p. 257-282. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11549>. Acesso em: 22 jan. 2024.

FERNANDES, E. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, v. 9, n. 49, p. 177-187, 2010.

FERNANDES, E. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal n. 13.465/2017. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 9-24, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/858>. Acesso em: 3 jan 2024.

FOUCAULT, M. O nascimento da medicina social. In: FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. 18. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2003. p. 79-98.

FURTADO, C. *O capitalismo global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

GALLEGOS, R. R. A economia social do conhecimento: uma proposta do sul em tempos de extrativismo infocognitivo. In: OJEDA MEDINA, T.; VILLARREAL VILLAMAR, M. C. *Pensamento crítico latino-americano sobre desenvolvimento*. Buenos Aires: CLACSO: IUDC-UCM: FAPERJ, 2021. p. 145-160. Disponível em: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/16773/1/Pensamento-cr%C3%ADtico-latino-americano-sobre-desenvolvimento.pdf>. Acesso em 22 jan. 2023.

GAZOLA, P. M. REURB-S: inadequação da regularização jurídica desconectada de projeto integrado de promoção humana e urbana. In: CORREIA, A. F. *Moradia de Direito: projeto na régua*. Rio de Janeiro: Institutas, 2022. v. 1. p. 223-243.

GONÇALVES, R. S.; SANTOS, C. R. Gestão da informalidade urbana e tolerância precária: uma reflexão crítica em torno dos sentidos implicados em projetos de regularização fundiária. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Presidente Prudente, v. 23, e202103, 2021. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6357>. Acesso em: 2 abr. 2025.

MBEMBE, A. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. São Paulo: N-1, 2018.

MILOVIC, M. *Comunidade da diferença*. Ijuí: Unijuí, 2004.

MOROZOV, E. *Big tech: a ascensão dos dados e a morte da política*. São Paulo: Ubu, 2018.

MUKAI, S. T. Regularização fundiária urbana sustentável e o direito à moradia. In: AGRELLI, V. M.; SILVA, B. C. *Direito Urbanístico e Ambiental: estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008. p. 184-207.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista da FAE*, Curitiba, v. 5, n. 2, 2002. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477>. Acesso em: 3 jan. 2024.

OLIVEIRA, G. B.; LIMA, J. E. S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. *Revista da FAE*, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 29-37, 2003. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/462>. Acesso em: 1 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração sobre o direito ao desenvolvimento*. Adotada pela Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-development>. Acesso em: 2 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*. Brasília, DF: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 2 abr. 2025.

PANDIELLO, J. S.; CHAPARRO, F. P. ¿Habrà vida (inteligente) después del COVID19? In: CAPELLO, M. et al. (ed.). *Los desafíos de las finanzas intergubernamentales ante el Covid-19*: monografía en homenaje a Luiz Villela. Madrid: AIFIL, 2020. p. 21-25. Disponível em: <https://www.aifil-jifil.org/wp-content/uploads/2020/10/DESCENTRALIZACION-Y-COVID.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2025.

PAGANI, V. D.-R.; CORREIA, A. F. Regularização fundiária plena: uma reinterpretação através da teoria do reconhecimento de Nancy Fraser. *Revista Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 149-170, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/61489>. Acesso em: 2 abr. 2025.

RADOMSKY, G. F. W. Biopolítica e desenvolvimento? Foucault e Agamben sobre Estado, Governo e Violência. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. 537-567, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/zyTTkh4LDPf7gKfcvqYJ7VM/>. Acesso em 22 jan. 2023.

RISTER, C. A. *Direito ao desenvolvimento*: antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SOTO, H. *O mistério do capital*. São Paulo: Record, 2001.

VALLA, V. V. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. *Cad Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 14, suppl. 2, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/YcmBR9tNZcjkmh-GXx7L7YXc/?lang=pt>. Acesso em: 12 set. 2023.

SOBRE OS AUTORES

Jailton Macena Araújo

Doutor em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campina Grande/PB, Brasil. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB. Docente do Curso de Direito, vinculado ao Departamento de Direito Processual e Prática Jurídica (DDPPJ), do Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) da UFPB.

Anderson Henrique Vieira

Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil. Atualmente em cotutela internacional de tese junto à Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colômbia. Mestre em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Mossoró/RN, Brasil. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campina Grande/PB, Brasil. Advogado.

Talden Farias

Pós-Doutor e Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro/RJ, Brasil. Doutor em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campina Grande/PB, Brasil. Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Campina Grande/PB, Brasil. Professor de Direito Ambiental na UFPB, Professor de Direito Ambiental na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife/PE, Brasil. Advogado.

Participação dos autores

Todos os autores contribuíram igualmente na redação, discussões dos resultados, revisão e aprovação do trabalho final.

Como citar este artigo (ABNT):

ARAUJO, J. M.; VIEIRA, A. H.; FARIAS, T. Regularização fundiária urbana: reflexões sobre sua potencialidade enquanto política de desenvolvimento urbano e humano. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 22, e222822, 2025. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2822>. Acesso em: dia mês. ano.