

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

**ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA,
GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I**

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 Haydêe Dal Farra Napolini - 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 - UFRS - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson 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

Educação Jurídica

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

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

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

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

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

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

A174

Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Antonio de Faria Martos; José Querino Tavares Neto.– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-436-4

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

Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I

Apresentação

GT - ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I

APRESENTAÇÃO

A presente obra reúne os trabalhos científicos apresentados e debatidos no Grupo de Trabalho realizado durante o CONPEDI Internacional de Alicante, na Espanha, importante espaço de reflexão acadêmica e intercâmbio científico que reafirma a vocação do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI como uma importante entidade de fomento, integração e difusão da pesquisa jurídica brasileira no âmbito nacional e internacional.

Ao longo de sua trajetória, o CONPEDI consolidou-se como ambiente privilegiado para o encontro de pesquisadores, docentes, discentes e profissionais do Direito, promovendo o diálogo entre diferentes instituições, regiões e perspectivas teóricas. Em seus congressos nacionais e internacionais, a entidade desempenha papel fundamental na construção do pensamento jurídico contemporâneo, estimulando a produção científica qualificada e o fortalecimento dos Programas de Pós-Graduação em Direito.

Os trabalhos reunidos nesta coletânea refletem a riqueza dos debates desenvolvidos no âmbito deste Grupo de Trabalho, contemplando diferentes perspectivas sobre acesso à justiça, governança pública, jurisdição constitucional, inovação tecnológica e efetividade dos direitos fundamentais.

Michele Ticiane dos Anjos Santos Mendes e Flavia Isadora Ribeiro Gomes apresentam o artigo “Constitucionalismo à brasileira e crise de autocontenção judicial: uma análise crítica do protagonismo do Supremo Tribunal Federal no constitucionalismo contemporâneo”, no qual investigam os efeitos da personalização da jurisdição constitucional e do protagonismo decisório do Supremo Tribunal Federal sobre a legitimidade democrática, a cooperação institucional e a estabilidade republicana.

Flavia Isadora Ribeiro Gomes e Michele Ticiane dos Anjos Santos Mendes, em “O ‘universalismo’ do decisionismo: quem tem a última palavra?”, analisam os tensionamentos entre o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior do Trabalho, discutindo os impactos dos precedentes vinculantes, do decisionismo judicial e da uniformização jurisprudencial sobre a segurança jurídica e as relações de trabalho.

Livia de Oliveira Ayub Alves, Clara Rodrigues de Brito e Marcus Aurélio Vale da Silva contribuem com o artigo “Subsídios e capilaridade do serviço extrajudicial: compensação financeira e inclusão registral em territórios desiguais”, examinando os mecanismos de compensação financeira das serventias extrajudiciais como instrumentos de inclusão registral, cidadania documental e efetivação do acesso à justiça.

Dayana Ramos Santana Moura, Clara Rodrigues de Brito e Marcus Aurélio Vale da Silva apresentam o estudo “Regularização fundiária urbana e acesso à justiça: a REURB como mecanismo de governança territorial e gestão institucional de conflitos fundiários”, no qual analisam a regularização fundiária urbana como ferramenta de inclusão territorial, segurança jurídica e desjudicialização de conflitos relacionados à ocupação do solo urbano.

José Claudio Monteiro de Brito Filho, José Henrique Mouta Araújo e Ana Luiza Crispino Mácola são autores de “Liberdade como valor processual: uma leitura rawlsiana do devido processo legal e a efetividade da justiça”, trabalho que propõe uma reflexão sobre a proteção das liberdades fundamentais diante da massificação processual e dos mecanismos de uniformização decisória.

Rosalina Moitta Pinto da Costa, José Henrique Mouta Araújo e Iracecilia Melsens Silva da Rocha apresentam “A exigência de tentativa prévia para o interesse de agir na litigância consumerista e o perigo de uma história única: uma análise do IRDR 91 do TJMG”, examinando criticamente a exigência de requerimento prévio nas demandas consumeristas e seus reflexos sobre o acesso à justiça.

Renata Apolinário de Castro Lima, Antônio Carlos Diniz Murta e Tammara Drummond Mendes desenvolvem o artigo “Gestão judicial e eficiência na prestação jurisdicional: desafios estruturais e caminhos institucionais para o acesso à justiça”, no qual discutem a gestão do Poder Judiciário como elemento essencial para a concretização de uma tutela jurisdicional adequada, tempestiva e efetiva.

Os mesmos autores apresentam também “Arquiteturas de confiança digital no Poder Judiciário: governança pública, blockchain e legitimidade democrática”, estudo voltado à

análise das potencialidades da tecnologia blockchain para o fortalecimento da governança de dados, da integridade informacional e da confiança institucional na justiça digital.

Catharine Couto e Couto, Adriano da Silva Ribeiro e Sérgio Henriques Zandoná Freitas contribuem com “Desjudicialização: reflexão acerca da concessão da gratuidade emolumentar nos Estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro na usucapião extrajudicial”, abordando os impactos sociais e jurídicos da gratuidade emolumentar sobre o acesso à moradia, à propriedade e aos procedimentos extrajudiciais.

Ludmila Aredes Brandão, Adriano da Silva Ribeiro e Sérgio Henriques Zandoná Freitas apresentam o trabalho “A cooperação judiciária e o governo do Judiciário”, no qual investigam a cooperação judiciária como instrumento contemporâneo de governança institucional, racionalização administrativa e fortalecimento da legitimidade democrática da jurisdição.

Sílzia Alves Carvalho, José Querino Tavares Neto e Geraldo Antonio da Mota são autores de “Linguagem e novas tecnologias. A Artificial Intelligence e os desafios para a concretização do ODS 16 e do acesso à justiça no Brasil”, pesquisa que examina o uso da inteligência artificial pelo Poder Judiciário e seus impactos na governança pública, na transparência e na efetividade das políticas judiciárias.

José Querino Tavares Neto, José Maria Francisco Magalhães e Claudia Maria Barbosa apresentam “Prioridade absoluta na educação infantil: um quadro jurídico-institucional para calibrar o controle judicial e fortalecer a capacidade estatal”, estudo que propõe mecanismos institucionais destinados à efetivação do direito à creche, conciliando exigibilidade judicial, planejamento público e capacidade administrativa.

Encerrando a coletânea, Fabio Lucas de Albuquerque Lima e Patricia Veronica Nunes C. Sobral de Souza apresentam “Direito constitucional à solidariedade e fraternidade: proteção previdenciária diante de acidentes ambientais”, trabalho que examina a tutela previdenciária dos pescadores artesanais afetados pelo desastre de Mariana, sob a perspectiva dos princípios constitucionais da solidariedade e da fraternidade.

O conjunto dos estudos ora publicados evidencia não apenas a atualidade dos temas enfrentados pela comunidade jurídica, mas também a maturidade da pesquisa desenvolvida nos Programas de Pós-Graduação em Direito do Brasil.

Em especial, a realização do Congresso Internacional em Alicante reafirma o processo de internacionalização da pesquisa jurídica brasileira e fortalece o diálogo entre diferentes tradições jurídicas, ampliando horizontes para a produção do conhecimento e para a cooperação acadêmica.

Os coordenadores registram seus agradecimentos aos autores que confiaram suas pesquisas a este Grupo de Trabalho, aos pareceristas que contribuíram para a qualidade científica dos debates e ao CONPEDI, cuja atuação tem sido decisiva para o fortalecimento da pós-graduação stricto sensu e para a consolidação da pesquisa jurídica brasileira no cenário nacional e internacional.

Alicante, Espanha, Maio de 2026.

Prof. Dr. José Antonio de Faria Martos

Prof. Dr José Querino Tavares Neto

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E ACESSO À JUSTIÇA: A REURB
COMO MECANISMO DE GOVERNANÇA TERRITORIAL E GESTÃO
INSTITUCIONAL DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS**

**URBAN LAND REGULARIZATION AND ACCESS TO JUSTICE: REURB AS A
MECHANISM OF TERRITORIAL GOVERNANCE AND INSTITUTIONAL
MANAGEMENT OF LAND CONFLICTS**

Dayana Ramos Santana Moura ¹

Clara Rodrigues de Brito ²

Marcus Aurélio Vale Da Silva ³

Resumo

A urbanização brasileira foi marcada por processos historicamente desiguais que produziram extensos territórios urbanos caracterizados pela informalidade fundiária. A ausência de reconhecimento jurídico da posse nesses espaços gerou insegurança territorial, restringiu o acesso a serviços públicos e favoreceu a multiplicação de conflitos relacionados ao uso e à ocupação do solo urbano. Nesse contexto, a regularização fundiária urbana passou a assumir papel relevante na construção de mecanismos institucionais de inclusão territorial e ampliação do acesso à justiça. O presente artigo analisou a Regularização Fundiária Urbana -REURB, instituída pela Lei nº 13.465/2017, como instrumento de governança territorial capaz de promover inclusão registral e contribuir para a gestão institucional de conflitos fundiários nas cidades brasileiras. A pesquisa partiu do seguinte problema: em que medida a REURB pode atuar como mecanismo de integração de territórios informalmente ocupados ao ordenamento urbano formal e de ampliação do acesso à justiça por meio da desjudicialização de disputas fundiárias? Adotou-se abordagem qualitativa de natureza jurídica, com emprego do método dedutivo, a partir da análise do marco constitucional da política urbana brasileira e da literatura especializada sobre direito à cidade, regularização fundiária e governança territorial. Os resultados indicaram que a REURB constitui instrumento relevante de reorganização institucional do território urbano ao ampliar a segurança jurídica da posse, promover inclusão registral e criar alternativas administrativas para a gestão de conflitos

1 Doutoranda em Direito pela Universidade de Marília. Mestra em Direito pela UNIMAR. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Paulista. Graduada em Direito pelo Instituto de Ensino Superior Planalto em Brasília-DF.

2 Doutora e Mestra em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Professora da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). Pesquisadora em Direito Econômico, desenvolvimento regional, políticas públicas e instituições jurídicas. Advogada.

3 Doutorando em Direito pela Universidade de Marília; Mestre em Direito pela Universidade Portucalense -UPT; Mestrando em Sistemas Ambientais Sustentáveis pela UNIVATES.

fundiários. Contudo, verificou-se que sua efetividade depende da capacidade institucional dos municípios e da articulação com políticas urbanísticas mais amplas voltadas à redução das desigualdades socioespaciais que historicamente estruturam cidades.

Palavras-chave: regularização fundiária urbana, acesso à justiça, governança territorial, direito à cidade, conflitos fundiários

Abstract/Resumen/Résumé

Brazilian urbanization has historically been marked by unequal processes that produced extensive urban territories characterized by land tenure informality. The absence of legal recognition of possession in these areas generated territorial insecurity, restricted access to public services, and contributed to the proliferation of conflicts related to the use and occupation of urban land. In this context, urban land regularization has assumed a relevant role in the development of institutional mechanisms for territorial inclusion and the expansion of access to justice. This article analyzed Urban Land Regularization (REURB), established by Law No. 13,465/2017, as an instrument of territorial governance capable of promoting land registry inclusion and contributing to the institutional management of land conflicts in Brazilian cities. The research addressed the following question: to what extent can REURB function as a mechanism for integrating informally occupied territories into the formal urban order and for expanding access to justice through administrative resolution of land disputes? A qualitative legal approach was adopted, employing the deductive method based on the analysis of the constitutional framework of Brazilian urban policy and specialized literature on the right to the city, urban land regularization, and territorial governance. The findings indicated that REURB constitutes a relevant instrument for the institutional reorganization of urban territory by strengthening legal security of tenure, promoting land registry inclusion, and creating administrative alternatives for managing land conflicts. However, its effectiveness depends on municipal institutional capacity and coordination with broader urban policies aimed at reducing socio spatial inequalities in Brazilian cities today and historically.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: urban land regularization, access to justice, territorial governance, right to the city, land conflicts

INTRODUÇÃO

A formação das cidades brasileiras foi marcada por processos de urbanização profundamente desiguais. A expansão urbana, intensificada sobretudo a partir da segunda metade do século XX, ocorreu muitas vezes sem o acompanhamento de políticas públicas capazes de garantir acesso amplo à moradia, infraestrutura urbana e planejamento territorial inclusivo. Como resultado, amplos contingentes populacionais passaram a ocupar áreas urbanas em condições de informalidade fundiária, frequentemente sem reconhecimento jurídico da posse e com acesso limitado a serviços públicos essenciais.

Nesse contexto, a informalidade fundiária urbana se revela não como fenômeno isolado, mas como característica estrutural da urbanização brasileira. A ausência histórica de instrumentos eficazes de ordenamento territorial e de políticas habitacionais adequadas contribuiu para a consolidação de territórios marcados pela precariedade jurídica da posse e pela persistência de desigualdades socioespaciais. Tal cenário evidencia a necessidade de instrumentos institucionais capazes de enfrentar simultaneamente a insegurança jurídica da posse, os conflitos fundiários urbanos e as dificuldades de inclusão territorial.

A Lei nº 13.465, de 2017, instituiu novo marco jurídico para a Regularização Fundiária Urbana -REURB, introduzindo mecanismos destinados a simplificar procedimentos administrativos e promover a integração de territórios informalmente ocupados ao ordenamento urbano formal. Embora frequentemente associada à titulação de imóveis, a regularização fundiária possui alcance mais amplo, envolvendo planejamento urbano, gestão administrativa e atuação registral. Nessa perspectiva, a REURB pode ser compreendida como instrumento de governança territorial, capaz de contribuir para a inclusão registral de populações historicamente excluídas e para a redução de conflitos fundiários.

Além disso, a ausência de reconhecimento jurídico da posse impõe barreiras concretas ao exercício de direitos fundamentais, dificultando o acesso a crédito, financiamento habitacional e serviços públicos, além de favorecer a judicialização de disputas possessórias. Assim, a regularização fundiária urbana também pode ser analisada sob a perspectiva do acesso à justiça territorial, na medida em que oferece soluções administrativas para situações consolidadas de ocupação urbana e contribui para a gestão institucional de conflitos fundiários.

Diante desse cenário, o problema que orienta a presente pesquisa consiste em compreender em que medida a REURB, instituída pela Lei nº 13.465/2017, pode atuar

como instrumento de governança territorial e ampliação do acesso à justiça no contexto brasileiro, especialmente por meio da inclusão registral e da gestão institucional de conflitos fundiários urbanos.

A partir dessa problemática, o presente artigo tem como objetivo analisar o papel da REURB como instrumento de inclusão territorial e fortalecimento institucional da gestão urbana. Para tanto, adota-se abordagem qualitativa de natureza jurídica, com emprego do método dedutivo, a partir da análise do marco constitucional da política urbana brasileira e da literatura especializada sobre direito à cidade, regularização fundiária e governança territorial.

O artigo está estruturado em quatro seções. A primeira examina os fundamentos constitucionais da regularização fundiária urbana. A segunda analisa a relação entre REURB, direito à cidade e inclusão territorial. A terceira discute as contribuições da regularização fundiária para a gestão institucional de conflitos fundiários urbanos. Por fim, a quarta seção apresenta os principais desafios e perspectivas para a consolidação da REURB como instrumento de governança territorial e ampliação do acesso à justiça.

1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E DO DIREITO À CIDADE

A regularização fundiária urbana se insere no conjunto de instrumentos jurídicos desenvolvidos pelo constitucionalismo brasileiro para enfrentar as desigualdades territoriais que historicamente estruturaram a formação das cidades. A Constituição de 1988 produziu uma mudança relevante na compreensão jurídica da propriedade ao afastar a leitura patrimonialista que durante décadas orientou a tradição civilista brasileira. A partir desse novo marco constitucional, a propriedade passa a ser interpretada à luz de sua função social, condicionando o exercício do direito individual ao atendimento de finalidades coletivas e à promoção do bem-estar social (BRASIL, 1988).

Essa alteração não possui apenas caráter conceitual. Ela redefine a própria lógica de organização do território urbano ao reconhecer que o solo das cidades não pode ser compreendido exclusivamente como objeto de apropriação privada. O ordenamento constitucional brasileiro estabelece que o desenvolvimento urbano deve assegurar o pleno exercício das funções sociais da cidade e da propriedade, atribuindo aos municípios papel central na condução das políticas de ordenamento territorial.

A política urbana, portanto, passa a ser compreendida como instrumento de realização de direitos fundamentais. Nesse contexto, a função social da cidade e da propriedade assume papel central na reorganização das bases jurídicas da gestão territorial urbana. Como observa Alfonsin:

A função social da cidade e da propriedade urbana representa uma mudança estrutural na compreensão jurídica do território urbano, pois subordina o exercício do direito individual de propriedade ao atendimento das necessidades coletivas da vida urbana, especialmente aquelas relacionadas ao acesso à moradia, à infraestrutura e à participação social na produção do espaço urbano (2021, p. 226).

A partir dessa perspectiva, a gestão do território urbano passa a exigir instrumentos jurídicos capazes de conciliar direitos individuais e interesses coletivos, especialmente em contextos marcados pela presença de assentamentos informais e pela desigualdade territorial.

Essa mudança de paradigma se torna particularmente relevante quando se observa a trajetória de urbanização brasileira. Ao longo do século XX, o crescimento das cidades ocorreu de forma acelerada e frequentemente dissociada de políticas públicas de planejamento urbano e habitação. Esse processo resultou na consolidação de extensos territórios urbanos caracterizados pela informalidade fundiária, pela precariedade de infraestrutura e pela ausência de reconhecimento jurídico da posse (KÜSTER, 2024).

Estudos sobre a formação do espaço urbano no Brasil demonstram que a informalidade não constitui fenômeno residual, mas elemento estrutural da urbanização nacional. A expansão das periferias urbanas ocorreu em grande medida por meio de ocupações informais e loteamentos irregulares, refletindo a incapacidade histórica das políticas urbanas de garantir acesso universal à terra urbanizada (MARICATO, 2015).

Nesse contexto, a regularização fundiária urbana surge como instrumento institucional destinado a reduzir a distância entre a cidade formal e a cidade efetivamente produzida pela dinâmica social. Ao reconhecer juridicamente ocupações consolidadas e promover sua integração ao sistema registral e ao planejamento urbano, a regularização fundiária permite que territórios historicamente marginalizados sejam incorporados à estrutura institucional das cidades.

A Lei nº 13.465, de 2017, representa um marco relevante nesse processo ao instituir um regime jurídico específico para a Regularização Fundiária Urbana. A legislação introduziu mecanismos voltados à simplificação dos procedimentos administrativos e ao fortalecimento da segurança jurídica da posse, reconhecendo a

necessidade de tratar a regularização fundiária como política pública estruturante para a inclusão territorial (BRASIL, 2017).

Ainda que frequentemente associada à titulação de imóveis, a regularização fundiária urbana possui alcance mais amplo. Trata-se de um processo complexo que envolve diagnóstico territorial, levantamento socioeconômico das famílias, planejamento urbanístico e atuação registral. A política de regularização fundiária articula, portanto, dimensões jurídicas, administrativas e urbanísticas, exigindo atuação coordenada entre diferentes órgãos do poder público e instituições responsáveis pela gestão do território.

Essa perspectiva evidencia que a regularização fundiária não se limita à correção formal de irregularidades registrais. Ela constitui instrumento de reorganização institucional do espaço urbano.

Ao reconhecer juridicamente territórios que historicamente permaneceram à margem do planejamento urbano formal, a regularização fundiária amplia as condições de exercício da cidadania urbana e contribui para integrar populações vulnerabilizadas às estruturas institucionais da cidade.

Nesse cenário, a política de regularização fundiária dialoga diretamente com a noção de direito à cidade desenvolvida na teoria urbanística contemporânea. Como observa Lefebvre (2009, p.134), “o direito à cidade manifesta-se como forma superior de direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar”.

Essa perspectiva permite compreender a regularização fundiária não apenas como instrumento de reorganização registral do território, mas como mecanismo institucional voltado à inclusão territorial e à ampliação do acesso a direitos no espaço urbano. O reconhecimento da posse e a inclusão registral dos imóveis permitem que moradores dessas áreas passem a acessar serviços públicos, políticas habitacionais e instrumentos de financiamento que antes lhes eram inacessíveis.

Essa dimensão social da regularização fundiária se relaciona diretamente com a efetivação do direito fundamental à moradia. A garantia de segurança jurídica da posse constitui elemento essencial para reduzir a vulnerabilidade social associada à informalidade territorial e para assegurar maior estabilidade nas relações jurídicas que envolvem o uso e a ocupação do solo urbano (FREITAS, 2022).

Ao mesmo tempo, a regularização fundiária urbana também dialoga com a noção de direito à cidade desenvolvida na teoria urbanística contemporânea. O espaço urbano não pode ser compreendido apenas como suporte físico da vida social, mas como produto de relações sociais e de processos históricos que estruturam a organização do território.

Nesse sentido, o direito à cidade envolve a possibilidade de participação coletiva na construção e na transformação das cidades, permitindo que seus habitantes não sejam apenas usuários do espaço urbano, mas também sujeitos ativos na definição de seus destinos (LEFEBVRE, 2009).

A regularização fundiária assume papel relevante nesse processo ao reconhecer juridicamente territórios produzidos pela dinâmica social das cidades. A política de regularização permite que comunidades historicamente invisibilizadas pelo planejamento urbano formal sejam incorporadas ao sistema institucional da cidade, ampliando sua capacidade de participar dos processos decisórios relacionados ao uso e à organização do território (LEFEBVRE, 2009).

Além de seus efeitos sociais, a regularização fundiária também possui implicações institucionais relevantes. A integração de assentamentos informais ao sistema registral e ao cadastro urbano municipal fortalece a capacidade de planejamento territorial dos municípios e contribui para reduzir conflitos fundiários decorrentes da insegurança jurídica da posse.

Grande parte da doutrina jurídica tem destacado que a inclusão registral decorrente da regularização fundiária contribui para fortalecer a segurança jurídica e para ampliar a efetividade de direitos fundamentais no espaço urbano, especialmente em contextos marcados por elevada desigualdade territorial (DA SILVA et al., 2025).

Nessa senda, a regularização fundiária urbana deve ser compreendida como instrumento jurídico e institucional voltado à reconstrução das bases de governança do território urbano. Ao articular planejamento urbano, reconhecimento jurídico da posse e inclusão registral de imóveis, a REURB amplia as condições de exercício da cidadania urbana e contribui para consolidar políticas públicas orientadas pela promoção da justiça territorial.

Portanto, pode-se afirmar que a análise dos fundamentos constitucionais e normativos da regularização fundiária urbana evidencia que a REURB não pode ser compreendida apenas como instrumento técnico de organização registral, mas como política pública vinculada à efetivação de direitos fundamentais e à reorganização institucional do território urbano.

A partir desse marco jurídico, a regularização fundiária assume papel relevante na redução das desigualdades territoriais e na ampliação das condições de exercício da cidadania urbana. Entretanto, compreender plenamente o alcance dessa política exige examinar de que maneira a regularização fundiária se relaciona com a construção do

direito à cidade e com os processos de inclusão territorial nas cidades brasileiras. Por essa razão, a próxima seção se dedica a analisar a REURB como instrumento de promoção do direito à cidade, destacando sua relevância para a integração de territórios historicamente marginalizados ao espaço urbano formal e para o fortalecimento de práticas institucionais orientadas à justiça territorial.

2. REURB, DIREITO À CIDADE E INCLUSÃO TERRITORIAL

A ideia de regularização fundiária urbana exige que o fenômeno seja analisado para além de sua dimensão técnico-registral. A informalidade fundiária, que caracteriza grande parte das periferias urbanas brasileiras, não pode ser interpretada apenas como irregularidade jurídica a ser corrigida por meio de procedimentos administrativos. Refere-se a um processo social complexo, vinculado às formas historicamente desiguais de produção do espaço urbano e à ausência de políticas públicas capazes de garantir acesso universal à terra urbanizada.

Nesse panorama, a regularização fundiária urbana assume papel relevante como política pública de inclusão territorial. Ao reconhecer juridicamente ocupações consolidadas e promover sua integração ao ordenamento urbano formal, a REURB contribui para reduzir a distância entre a cidade juridicamente planejada e os territórios efetivamente habitados pela população. Essa integração não se limita à formalização da posse, mas envolve a incorporação desses espaços às redes institucionais da cidade, ampliando o acesso a serviços públicos, infraestrutura urbana e instrumentos de planejamento territorial.

A doutrina urbanística tem destacado que a exclusão territorial constitui um dos principais mecanismos de reprodução das desigualdades sociais nas cidades contemporâneas. A segregação socioespacial produz territórios nos quais a ausência de reconhecimento institucional limita o exercício de direitos fundamentais e restringe o acesso a oportunidades econômicas e sociais. Nessa esteira, o território urbano se torna elemento central na análise das dinâmicas de desigualdade e de inclusão social (VILLAÇA, 2001).

Ainda nessa perspectiva, Flávio Villaça aduz que:

A segregação espacial é um dos principais mecanismos de reprodução das desigualdades sociais nas cidades brasileiras. Ela se manifesta na distribuição desigual de infraestrutura, serviços públicos e oportunidades econômicas,

criando territórios profundamente diferenciados dentro de uma mesma cidade. A forma como o espaço urbano é produzido e organizado reflete relações de poder e de desigualdade que condicionam o acesso da população aos benefícios da vida urbana (2001, p. 142).

A regularização fundiária atua precisamente nesse ponto de interseção entre território, direito e cidadania. Ao promover a inclusão registral de imóveis e o reconhecimento jurídico da posse, a política de regularização permite que moradores de assentamentos informais passem a integrar plenamente a estrutura institucional da cidade. Essa inclusão registral possui implicações relevantes para o exercício da cidadania, pois possibilita acesso a políticas públicas, financiamento habitacional, regularização de atividades econômicas e maior segurança nas relações jurídicas envolvendo o imóvel.

Nesse sentido, a REURB pode ser compreendida como instrumento de efetivação do direito à cidade. A noção de direito à cidade expressa a ideia de que o espaço urbano deve ser organizado de forma a garantir a participação de seus habitantes na produção e na transformação das cidades. O direito à cidade envolve não apenas o acesso ao território urbano, mas também a possibilidade de usufruir plenamente dos benefícios sociais, econômicos e culturais associados à vida urbana (HARVEY, 2012).

Ainda que a regularização fundiária represente avanço institucional relevante, parte da literatura urbanística alerta que a formalização jurídica da posse, isoladamente, não é suficiente para superar desigualdades estruturais que marcam a produção do espaço urbano. A titulação do imóvel não garante, por si só, acesso a infraestrutura urbana, serviços públicos ou integração efetiva ao planejamento territorial. Por essa razão, a regularização fundiária tende a produzir resultados mais consistentes quando articulada a políticas urbanas mais amplas, capazes de enfrentar simultaneamente déficits habitacionais, precariedade de infraestrutura e exclusão socioespacial.

Nessa toada, a regularização fundiária pode contribuir para a ampliação do direito à cidade, mas não o esgota. O direito à cidade envolve dimensões mais amplas relacionadas ao acesso a infraestrutura urbana, serviços públicos, mobilidade e participação nos processos de decisão que moldam o espaço urbano. A titulação jurídica da posse representa apenas uma das etapas desse processo de inclusão territorial.

Essa perspectiva permite compreender que a inclusão territorial promovida pela regularização fundiária ultrapassa a dimensão patrimonial da propriedade. O reconhecimento jurídico da posse representa também o reconhecimento institucional da presença social dessas comunidades no espaço urbano. A partir desse momento,

territórios antes invisibilizados passam a integrar o planejamento urbano, a gestão municipal e as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local.

Além disso, a regularização fundiária contribui para reorganizar as relações institucionais entre Estado e sociedade no campo da gestão urbana. Ao reconhecer juridicamente territórios informais, o poder público assume papel ativo na construção de soluções destinadas a enfrentar desigualdades territoriais históricas.

Essa atuação exige articulação entre planejamento urbano, políticas habitacionais, gestão registral e participação comunitária. Como destacam De Brito, Da Silva e Rossignoli:

A formulação e a implementação de políticas públicas orientadas pela redução das desigualdades exigem abordagem sistêmica e articulada entre instituições estatais, uma vez que problemas sociais complexos não podem ser enfrentados por instrumentos isolados de gestão pública (2023, p. 29).

A literatura recente sobre regularização fundiária tem destacado que a REURB também pode produzir impactos relevantes no desenvolvimento local. A formalização da posse e a integração registral de imóveis contribuem para dinamizar economias locais, ampliar a arrecadação municipal e estimular processos de valorização territorial em áreas historicamente negligenciadas pelo planejamento urbano (FONTANELA, 2023).

Ao mesmo tempo, a regularização fundiária urbana também possui importante dimensão institucional no campo da gestão de conflitos fundiários. A ausência de reconhecimento jurídico da posse frequentemente gera disputas territoriais, conflitos possessórios e processos judiciais prolongados. Ao oferecer solução administrativa para situações consolidadas de ocupação urbana, a REURB atua de forma preventiva na redução da litigiosidade fundiária e na construção de maior estabilidade jurídica no uso do território urbano.

Essa dimensão preventiva aproxima a regularização fundiária das políticas contemporâneas voltadas à ampliação do acesso à justiça. Ao reduzir conflitos fundiários e oferecer soluções institucionais fora do âmbito judicial, a REURB contribui para fortalecer mecanismos administrativos de resolução de disputas territoriais e para ampliar o acesso da população a direitos fundamentais vinculados ao território urbano (VIEIRA; CORREIA; FARIAS, 2024).

Assim, a regularização fundiária urbana não pode ser compreendida apenas como instrumento jurídico de titulação de imóveis. Para além disso, deve ser compreendida como instrumento de política pública capaz de articular inclusão territorial, planejamento urbano e ampliação do acesso a direitos no espaço urbano. Ao promover a integração

institucional de territórios historicamente marginalizados, a REURB contribui para fortalecer processos de governança territorial e para consolidar um modelo de gestão urbana orientado pela justiça territorial.

Nesse viés, convém destacar a premissa defendida por Maria Helena Diniz e Mariana Santiago, onde defendem que:

A posse, quando exercida de forma contínua, pacífica e vinculada à moradia ou ao trabalho, revela importante função social e solidária, pois atende não apenas aos interesses individuais do possuidor, mas também a valores coletivos relacionados à dignidade da pessoa humana, à estabilidade das relações sociais e à promoção de justiça nas relações fundiárias urbanas e rurais (2023, p. 47).

Logo, pode-se analisar que ao admitir juridicamente formas de ocupação produzidas fora da lógica formal do planejamento urbano, o ordenamento jurídico passa a dialogar com a materialidade social do território. A regularização fundiária assume, assim, papel relevante na mediação entre legalidade e realidade social, permitindo que situações fáticas estabilizadas sejam incorporadas ao sistema jurídico de maneira compatível com os princípios constitucionais que orientam a função social da propriedade, a dignidade da pessoa humana e a promoção da justiça territorial.

Sob essa perspectiva, a regularização fundiária urbana também pode ser interpretada como mecanismo institucional de desjudicialização de conflitos fundiários. Ao oferecer solução administrativa para situações consolidadas de ocupação urbana, a REURB reduz a necessidade de judicialização de disputas possessórias e contribui para reorganizar o tratamento institucional desses conflitos no âmbito da administração pública e do sistema registral.

Em contextos marcados por elevada informalidade territorial, a ausência de reconhecimento jurídico da posse tende a produzir instabilidade nas relações sociais e econômicas associadas ao uso do solo urbano, frequentemente resultando em litígios prolongados e na sobrecarga do sistema de justiça. A regularização fundiária, ao promover a formalização jurídica dessas ocupações e sua integração ao sistema registral, cria condições institucionais mais estáveis para a resolução de disputas territoriais, favorecendo soluções administrativas capazes de prevenir conflitos e ampliar a segurança jurídica nas relações fundiárias.

Todavia, a compreensão da regularização fundiária como instrumento de ampliação do acesso à justiça exige reconhecer também seus limites institucionais. A formalização jurídica da posse, embora relevante para reduzir a vulnerabilidade associada

à informalidade territorial, não é suficiente para enfrentar, isoladamente, as desigualdades estruturais que marcam a produção do espaço urbano brasileiro. A titulação do imóvel não garante automaticamente acesso a infraestrutura urbana, serviços públicos ou integração efetiva ao planejamento urbano municipal. Por essa razão, a efetividade da REURB depende de sua articulação com políticas urbanísticas mais amplas, capazes de enfrentar simultaneamente déficits habitacionais, precariedade de infraestrutura e processos históricos de exclusão territorial que moldaram a formação das cidades brasileiras.

3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E GESTÃO INSTITUCIONAL DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

A persistência de territórios urbanos marcados pela informalidade fundiária não produz apenas desigualdades territoriais, mas também favorece o surgimento de conflitos relacionados à posse e ao uso do solo urbano. Nesse contexto, a regularização fundiária urbana passa a desempenhar papel relevante na gestão institucional dessas disputas, ao oferecer mecanismos administrativos capazes de conferir maior estabilidade jurídica às ocupações consolidadas.

Esse cenário produziu territórios marcados por insegurança jurídica da posse, precariedade de infraestrutura e fragilidade institucional na gestão do território urbano. Nessas condições, disputas envolvendo posse, propriedade e uso do solo tornam-se frequentes, refletindo não apenas conflitos jurídicos individuais, mas tensões estruturais associadas à forma como o espaço urbano foi historicamente produzido.

Os núcleos urbanos informais resultam de processos históricos de produção desigual do espaço urbano, nos quais amplos contingentes populacionais passaram a acessar a moradia por meio de ocupações irregulares ou parcelamentos informais. A ausência de reconhecimento jurídico dessas ocupações não elimina sua existência social, mas produz situações prolongadas de insegurança da posse e fragilidade institucional na gestão do território urbano (KRAUSE; DENALDI, 2022, p. 34).

A literatura especializada destaca que os conflitos fundiários urbanos não devem ser interpretados apenas como disputas privadas entre particulares. Em grande parte dos casos, tais conflitos expressam contradições decorrentes da própria dinâmica de urbanização desigual que caracteriza muitas cidades brasileiras. A ausência de reconhecimento jurídico da posse e a fragilidade dos mecanismos de ordenamento

territorial acabam por produzir situações prolongadas de instabilidade jurídica, nas quais comunidades inteiras permanecem por décadas em territórios cuja condição fundiária permanece indefinida. Nessa conjuntura, o conflito fundiário assume dimensão social mais ampla, envolvendo questões relacionadas ao direito à moradia, à dignidade da pessoa humana e à função social da propriedade (STEFANIAK, 2010).

A judicialização desses conflitos representa uma das consequências mais recorrentes desse cenário. A ausência de mecanismos institucionais eficazes de regularização territorial frequentemente conduz disputas possessórias ao sistema de justiça, resultando em ações de reintegração de posse, disputas dominiais e processos prolongados que nem sempre produzem soluções adequadas para a complexidade das situações urbanas consolidadas. Em muitos casos, a decisão judicial enfrenta dificuldades para produzir resultados socialmente sustentáveis, especialmente quando envolve comunidades inteiras instaladas há anos em determinados territórios urbanos.

Essa realidade tem levado parte da doutrina a destacar a necessidade de fortalecer instrumentos institucionais capazes de prevenir e administrar conflitos fundiários fora da lógica estritamente judicial. A gestão territorial contemporânea exige mecanismos que articulem planejamento urbano, políticas públicas habitacionais e atuação administrativa voltada à regularização de situações fundiárias consolidadas.

A falta de articulação entre planejamento urbano, política habitacional e instrumentos jurídicos de regularização acaba deslocando grande parte dos conflitos fundiários para o sistema judicial. Quando isso ocorre, o tratamento dessas disputas passa a depender quase exclusivamente da via processual, ainda que os problemas que lhes deram origem estejam vinculados à forma como o território urbano foi administrado ao longo do tempo (SABINO, 2022).

Em muitos casos, a judicialização não altera de maneira significativa as condições sociais que sustentam a informalidade territorial, limitando-se a produzir respostas pontuais para situações que possuem origem estrutural. A doutrina destaca justamente esse risco, ou seja, quando a gestão do território se apoia predominantemente em soluções judiciais, perde-se a possibilidade de enfrentar o problema por meio de instrumentos administrativos e urbanísticos mais amplos (SABINO, 2022).

Diante desse quadro, a regularização fundiária urbana passa a assumir papel relevante na reorganização institucional do tratamento desses conflitos. Não se trata apenas de reconhecer juridicamente ocupações já consolidadas, mas de incorporar essas áreas à esfera formal de gestão do território. Ao integrar assentamentos informais ao

sistema registral e aos instrumentos de planejamento municipal, a REURB cria condições para enfrentar um problema recorrente das cidades brasileira, como a permanência prolongada de populações inteiras em situação de indefinição jurídica quanto ao uso e à titularidade do solo urbano. Essa incorporação institucional não se limita à emissão de títulos de propriedade.

Esse processo envolve diferentes estudos voltados à organização do território, como a análise das condições urbanísticas da área e o reconhecimento da realidade social das famílias residentes. Não se trata, portanto, de mera formalização registral, mas de uma atuação administrativa multidisciplinar voltada à incorporação desses espaços ao planejamento urbano municipal (KRAUSE; DENALDI, 2022).

Quando conduzida de maneira planejada, a regularização também pode contribuir para reduzir a recorrência de conflitos fundiários. A existência de procedimentos administrativos voltados ao reconhecimento de ocupações consolidadas oferece alternativa institucional para situações que, de outro modo, acabariam deslocadas para o sistema judicial. Em cidades nas quais a informalidade territorial atinge grandes proporções, essa dimensão preventiva adquire importância particular. Milhares de famílias permanecem por décadas em áreas cuja situação fundiária nunca foi definida de maneira clara, o que favorece a multiplicação de disputas possessórias e de litígios prolongados. A regularização, ao estabelecer parâmetros institucionais para o reconhecimento da posse e para a inclusão registral desses imóveis, pode reduzir a incerteza jurídica que alimenta parte desses conflitos, ainda que não elimine, por si só, os fatores estruturais que sustentam a desigualdade territorial (TALLON NETTO, 2024).

A implementação da REURB também repercute na forma como o poder público passa a administrar o território urbano. A incorporação de assentamentos informais ao cadastro municipal e ao sistema registral amplia o conhecimento institucional sobre essas áreas e permite que o planejamento urbano considere realidades territoriais antes pouco visíveis, mapeando qualiquantitativamente os índices sociais das respectivas áreas. Com isso, tornam-se mais viáveis estratégias administrativas voltadas à organização do uso do solo e à prevenção de novos conflitos fundiários (PAZ, 2024).

Por essa razão, a REURB pode ser compreendida como mecanismo institucional que amplia as possibilidades de acesso à justiça, sobretudo a social no espaço urbano. Ao oferecer caminhos administrativos para o reconhecimento da posse e para o encaminhamento de disputas fundiárias, a política de regularização contribui para reduzir

a dependência exclusiva do sistema judicial e favorece formas mais adequadas de resolução desses conflitos.

Nessa esteira, vale destacar que:

A regularização fundiária urbana constitui instrumento relevante para a efetivação de direitos socioambientais nas cidades brasileiras, pois permite integrar territórios informalmente ocupados ao planejamento urbano e às políticas públicas. Ao reconhecer juridicamente essas áreas, cria-se a possibilidade de promover maior segurança jurídica da posse e de reduzir conflitos fundiários decorrentes da informalidade territorial” (GONÇALVES; REZENDE, 2021, p. 8).

Esse processo não substitui a atuação do sistema de justiça. O que se busca é a formação de arranjos institucionais capazes de articular diferentes esferas da ação estatal na gestão do território urbano. Nesse contexto, a regularização fundiária passa a desempenhar função de mediação entre a realidade social das ocupações urbanas e as categorias jurídicas previstas no ordenamento. Assim, as ocupações urbanas já consolidadas passam a ser incorporadas ao sistema jurídico de forma compatível com os princípios constitucionais da política urbana grafada no ordenamento brasileiro.

Partindo desse prisma, a regularização fundiária urbana pode ser compreendida como parte de uma estratégia institucional mais ampla voltada à administração dos conflitos fundiários. Ao ampliar a inclusão registral e conferir maior segurança jurídica à posse, a REURB tende a reduzir a recorrência de disputas judiciais sobre o território e a favorecer formas mais estáveis de organização do espaço urbano. Nesse sentido, sua função ultrapassa as dimensões judicial e extrajudicial, passando a dialogar com políticas públicas voltadas à ampliação do acesso à justiça nas cidades.

Essa discussão também precisa ser situada no interior das transformações introduzidas pelo constitucionalismo urbano brasileiro. A Constituição de 1988, posteriormente complementada pelo Estatuto da Cidade, consolidou a ideia de que a propriedade urbana não pode ser compreendida somente como direito patrimonial individual, devendo atender a finalidades coletivas.

O princípio da função social da cidade e da propriedade introduz, assim, uma perspectiva de que o território é necessariamente vinculado à realização de direitos fundamentais, especialmente aqueles relacionados à moradia e ao desenvolvimento urbano equilibrado (CRUZ, 2023).

Vale destacar que a formação desses conflitos também se relaciona com fatores econômicos que influenciam a organização das cidades. Em muitos centros urbanos, a

valorização imobiliária e a dinâmica do mercado de terras acabam empurrando populações de baixa renda para áreas periféricas ou juridicamente frágeis, frequentemente marcadas por informalidade fundiária e infraestrutura limitada (BERTAUD, 2022).

Sob esse enfoque, estudos recentes sobre urbanização apontam que a atuação do mercado e de diversos agentes econômicos tende a produzir padrões persistentes de segregação espacial, aprofundando desigualdades sociais e ampliando a distância entre diferentes porções do território urbano (ROLNIK; AMADEO; ANSARI, 2025).

Nesse quadro, a informalidade territorial revela processos estruturais de urbanização desigual. A regularização fundiária surge, portanto, como instrumento relevante para reorganizar a gestão desses conflitos e ampliar a inclusão jurídica no espaço urbano, ainda que sua efetividade dependa da capacidade administrativa e institucional dos entes locais.

Todavia, a efetividade dessa política pública, está necessariamente condicionada à capacidade institucional de gestão do território, sobretudo dos agentes administrativos. Diante dessas condicionantes, a próxima seção analisa os principais limites e as possíveis perspectivas para a consolidação da REURB como instrumento voltado à promoção da justiça territorial.

4. DESAFIOS INSTITUCIONAIS E PERSPECTIVAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA REURB COMO POLÍTICA DE ACESSO À JUSTIÇA TERRITORIAL

Como demonstrado ao longo deste estudo, a consolidação da Regularização Fundiária Urbana como política pública estruturante ainda se depara com obstáculos significativos no contexto institucional brasileiro. A promulgação da Lei nº 13.465/2017 representou, sem dúvida, avanço relevante ao estabelecer instrumentos específicos voltados à regularização de núcleos urbanos informais.

Entretanto, a experiência prática de implementação revela que a existência de um marco normativo não é suficiente, por si só, para assegurar a efetividade da política. Entre a previsão legal e a materialização das ações administrativas permanece um intervalo marcado por dificuldades institucionais, limitações técnicas e condicionantes políticas que influenciam diretamente o alcance concreto da REURB.

A execução dos processos de regularização fundiária exige atuação coordenada entre diferentes instâncias do poder público, além de articulação com os serviços

registrais e com estruturas administrativas responsáveis pelo planejamento urbano. Trata-se de uma política que pressupõe capacidade técnica para elaboração de projetos urbanísticos, integração entre bases cadastrais e domínio dos procedimentos legais previstos na legislação. Todavia, tais condições nem sempre estão presentes na realidade administrativa de grande parte dos municípios brasileiros. Em contextos marcados por restrições fiscais, equipes reduzidas ou ausência de quadros especializados, a implementação da regularização tende a avançar de forma lenta ou fragmentada.

Entre os entraves mais evidentes se destaca justamente a limitação da capacidade institucional de muitas administrações municipais, especialmente, as de municípios menores onde o plano diretor não é regra. A condução adequada dos processos de REURB demanda equipes multidisciplinares, capazes de realizar levantamento socioeconômico das famílias, diagnóstico urbanístico das áreas ocupadas e elaboração de projetos técnicos compatíveis com as exigências legais.

No entanto, na prática, pode-se observar que inúmeros municípios, notadamente aqueles de menor porte, não dispõem de estrutura administrativa capaz de sustentar esse conjunto de atividades. A ausência de profissionais especializados, aliada à descontinuidade de políticas públicas entre diferentes gestões, frequentemente compromete a continuidade dos programas de regularização e posterga a incorporação desses territórios ao sistema formal de gestão urbana (KRAUSE; DENALDI, 2022).

Outro obstáculo relevante reside na persistência de interpretações jurídicas e sociais que associam a ocupação informal exclusivamente à ilegalidade. Essa leitura simplificadora desconsidera os processos históricos que marcaram a formação das cidades brasileiras. Ao longo de décadas, o crescimento urbano ocorreu de maneira acelerada e, em muitos casos, desvinculado de políticas habitacionais capazes de atender à expansão demográfica das cidades (PRADO JR, 2011).

O resultado desse processo foi a formação de extensos territórios caracterizados pela informalidade fundiária, pela precariedade de infraestrutura e pela limitada presença do planejamento urbano. Como observa Maricato (2015), esse padrão de urbanização produziu formas duradouras de segregação socioespacial que continuam a influenciar a organização das cidades e a distribuição desigual de serviços públicos.

Além das limitações institucionais e das disputas interpretativas sobre a legitimidade das ocupações, a própria complexidade técnica dos procedimentos exigidos pela legislação constitui fator que dificulta a operacionalização da REURB em determinados contextos municipais. A elaboração de projetos de regularização envolve

levantamento planialtimétrico detalhado, cadastro socioeconômico das famílias residentes, delimitação precisa dos núcleos urbanos informais e definição de soluções urbanísticas compatíveis com as normas ambientais e de uso do solo. Essas exigências são fundamentais para assegurar segurança jurídica e planejamento territorial adequado. Contudo, também tornam o processo mais oneroso e administrativamente exigente para municípios que não dispõem de recursos técnicos e financeiros suficientes (SABINO, 2022).

Apesar dessas dificuldades, a regularização fundiária apresenta potencial significativo para reorganizar o tratamento institucional das disputas territoriais. Ao reconhecer administrativamente situações consolidadas de ocupação urbana, a REURB cria caminhos institucionais capazes de reduzir a judicialização de conflitos possessórios e ampliar as possibilidades de resolução administrativa dessas controvérsias.

Sob esse prisma, a política de regularização fundiária pode ser interpretada como instrumento relevante de ampliação do acesso material à justiça. Ao permitir que determinados conflitos territoriais sejam enfrentados por meio de procedimentos administrativos estruturados e juridicamente reconhecidos, a REURB contribui para diversificar as formas institucionais de resolução dessas disputas.

Ainda assim, sua efetividade depende de articulação consistente com instrumentos mais amplos de planejamento urbano. A formalização registral da posse ou da propriedade constitui etapa importante para garantir segurança jurídica aos moradores, mas não resolve, de forma isolada, problemas estruturais associados à precariedade de infraestrutura urbana, à ausência de equipamentos públicos ou às dificuldades de mobilidade que caracterizam muitos territórios periféricos. Por essa razão, a regularização fundiária não pode ser tratada como solução isolada para os desafios urbanos contemporâneos. Ela deve ser compreendida como parte de uma estratégia mais abrangente de governança territorial voltada à promoção do direito à moradia e à inclusão urbana (STEFANIAK, 2010).

Outro ponto sensível, refere-se à necessidade de compatibilizar os processos de regularização com a proteção ambiental e com os princípios que orientam o desenvolvimento urbano sustentável. Em diversas cidades brasileiras, núcleos urbanos informais foram constituídos em áreas ambientalmente sensíveis, como encostas, margens de cursos d'água ou zonas de preservação permanente. Nesses casos, a implementação da REURB exige soluções técnicas capazes de equilibrar a proteção ambiental com o direito à moradia das populações que ali residem. A regularização

fundiária, portanto, não pode ser compreendida apenas como procedimento registral, mas como instrumento de ordenamento territorial que busca conciliar inclusão social, planejamento urbano e sustentabilidade socioambiental (GONÇALVES; REZENDE, 2021).

Mesmo diante desses desafios institucionais, a regularização fundiária urbana permanece como instrumento relevante para reduzir a distância histórica entre a cidade formal e os territórios produzidos pelas dinâmicas sociais das periferias urbanas. Ao promover inclusão registral, ampliar a segurança jurídica da posse e reorganizar a gestão institucional dos conflitos fundiários, a REURB contribui para fortalecer mecanismos de governança territorial e ampliar as condições de exercício da cidadania no espaço urbano.

A análise desenvolvida neste estudo permite concluir que a efetividade da regularização fundiária urbana não depende apenas do marco normativo existente. O desafio central reside na capacidade institucional de transformar esse conjunto de normas em política pública efetiva. A REURB somente alcançará plenamente seu potencial quando integrada de forma consistente às estratégias de planejamento urbano e às políticas de governança territorial voltadas à superação das desigualdades socioespaciais que historicamente marcaram as cidades brasileiras.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permitiu compreender que a Regularização Fundiária Urbana, instituída pela Lei nº 13.465/2017, pode atuar como instrumento relevante de governança territorial e ampliação do acesso à justiça no contexto brasileiro. Ao promover o reconhecimento jurídico de ocupações consolidadas e a inclusão registral de territórios historicamente marginalizados, a REURB contribui para reduzir a insegurança jurídica da posse e para reorganizar institucionalmente a gestão do território urbano.

Nesse contexto, a regularização fundiária urbana emerge como instrumento institucional relevante para enfrentar parte dessas distorções, especialmente quando orientada pelos princípios constitucionais da função social da propriedade, do direito à moradia e da promoção da justiça territorial.

A partir dessa perspectiva, o estudo buscou examinar a Regularização Fundiária Urbana, instituída pela Lei nº 13.465/2017, não apenas como procedimento técnico de titulação imobiliária, mas como política pública voltada à reorganização institucional do

território urbano. A investigação permitiu observar que a REURB opera em uma zona de interseção entre direito, planejamento urbano e gestão pública, articulando dimensões registral, administrativa e social. Ao reconhecer juridicamente ocupações consolidadas e integrá-las ao sistema registral e ao planejamento municipal, a regularização fundiária contribui para reduzir a distância histórica entre a cidade formal e os territórios produzidos pela dinâmica social das periferias urbanas.

Também se evidenciou que a regularização fundiária possui implicações relevantes no campo do acesso à justiça. Em contextos marcados por elevada informalidade territorial, a ausência de reconhecimento jurídico da posse produz obstáculos concretos ao exercício de direitos fundamentais e favorece a multiplicação de conflitos fundiários.

Nesse cotejo, a REURB pode funcionar como mecanismo institucional de prevenção e administração de disputas territoriais, ao oferecer solução administrativa para situações consolidadas de ocupação urbana que, de outro modo, tenderiam a ser deslocadas para o sistema judicial.

Entretanto, os resultados da análise também indicam que a regularização fundiária, isoladamente, não é capaz de enfrentar todas as desigualdades que estruturam a produção do espaço urbano no Brasil. A titulação jurídica da posse não garante, por si só, acesso efetivo a infraestrutura urbana, serviços públicos ou integração plena ao planejamento territorial das cidades. A efetividade dessa política depende, portanto, de sua articulação com estratégias mais amplas de desenvolvimento urbano, que envolvam investimentos em infraestrutura, políticas habitacionais e instrumentos de planejamento capazes de reduzir a segregação socioespacial.

Dessa forma, entender a regularização fundiária urbana apenas como mecanismo registral seria limitar o alcance de uma política pública que possui potencial mais amplo no campo da governança territorial. Quando integrada a políticas urbanísticas estruturantes, a REURB pode contribuir para fortalecer a capacidade institucional do Estado na gestão do território urbano e ampliar as condições de exercício da cidadania nas cidades brasileiras. O desafio que permanece consiste justamente em consolidar arranjos institucionais capazes de transformar a regularização fundiária em parte de uma estratégia mais abrangente de justiça territorial e inclusão urbana.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 13, p. 219–244, 2021.

BERTAUD, Alain. **Ordem sem design: como os mercados moldam as cidades**. Porto Alegre: Bookman, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

DE BRITO, Clara Kelliany Rodrigues; DA SILVA, Joasey Pollyanna Andrade; ROSSIGNOLI, Marisa. Teoria da complexidade e as implicações do PPA 2020-2023 para o alcance do ODS 10 no Brasil. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, v. 1, pág. 23-46, 2023.

FONTANELA, Ana Grécia Almeida Rizzo. A REURB como instrumento indutor de desenvolvimento socioeconômico nas pequenas cidades do Maranhão. Dissertação (Mestrado em Direito) – **Universidade de Marília**, Marília, 2023.

FREITAS, Gilberto Passos de. **Direito à moradia e inclusão social: regularização fundiária urbana e a responsabilidade dos municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

GONÇALVES, Antonieta Caetano; REZENDE, Elcio Nacur. Moradia, propriedade e meio ambiente: a regularização fundiária urbana (REURB) como instrumento de efetivação dos direitos socioambientais. **Direito e Desenvolvimento**, v. 12, n. 2, 2021.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, n. 29, p. 73–89, 2012.

KRAUSE, Cleandro; DENALDI, Rosana (org.). **Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional**. Brasília: IPEA, 2022.

KÜSTER, Percy José Cleve. **REURB – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – Do Caos à dignidade**, da Teoria à Prática. – 2. ed. São Paulo: YK Editora, 2024.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2009.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

PAZ, Tiago Mario Chagas Ferro Coelho da. **A política pública de habitação como base de desenvolvimento regional e inclusão político-social**. 2024. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2024.