

## **Regularização Fundiária Urbana como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais e promoção do desenvolvimento regional**

**Elaine Cristina Juliano Rossi**

Mestranda em Desenvolvimento Regional

Instituição: Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA)

E-mail: [elainecjrossi@uol.com.br](mailto:elainecjrossi@uol.com.br)

Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-5587-4361>

Lattes: 8323597488509063

**Guilherme Resende Oliveira**

Doutor em Economia

Instituição: Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA)

E-mail: [guilherme.oliviera@unialfa.com.br](mailto:guilherme.oliviera@unialfa.com.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2170-3608>

Lattes: 4435590881986017

### **RESUMO**

O presente artigo examina a Regularização Fundiária Urbana como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais e de promoção do desenvolvimento regional, situando-a no percurso histórico-normativo brasileiro (sesmarias, Lei de Terras, Constituição de 1988, Estatuto da Cidade, Leis 11.977/2009 e 13.465/2017) e no direito à cidade e da função social da propriedade. A presente pesquisa possui uma abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental, para testar a hipótese de que a Regularização Fundiária Urbana, quando concebida como política pública estruturante e territorializada, transforma a moradia em direito concreto, integra assentamentos informais ao planejamento urbano e ativa capacidades socioeconômicas locais, alinhando-se às metas da Agenda 2030 (ODS 1, 6, 9, 10, 11 e 16). O objetivo é avaliar em que medida a regularização fundiária, articulada a critérios urbanísticos, ambientais e de justiça social, reduz assimetrias territoriais, amplia segurança jurídica e fortalece a governança multinível. Os resultados indicam que a Regularização Fundiária Urbana produz impactos positivos na inclusão social, na arrecadação e no investimento em infraestrutura, além de qualificar o uso do solo e a adaptação climática, contudo, requer salvaguardas para evitar capturas especulativas, bem como métricas de monitoramento e prioridade à Regularização de Interesse Social. Conclui-se que a Regularização Fundiária Urbana deve ser tratada como política de Estado (transdisciplinar e participativa) capaz de articular direitos, ordenar o território e promover coesão regional sustentável.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária. Direito à Cidade. Função Social da Propriedade. Desenvolvimento Regional. Agenda 2030/ODS.

### **1 INTRODUÇÃO**

A persistência da irregularidade fundiária urbana no Brasil constitui um dos mais graves desafios à concretização dos direitos fundamentais e à promoção de um desenvolvimento regional em que, mesmo diante de um arcabouço jurídico extenso e progressivamente aprimorado, incluindo a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei nº 11.977/2009 e, mais recentemente, a Lei nº 13.465/2017, diversos brasileiros ainda vivem à margem da legalidade urbanística e registral, em

assentamentos informais e desprovidos de infraestrutura básica. Essa contradição revela a distância entre o texto constitucional e a realidade fática, demonstrando uma crise estrutural de efetividade do direito à moradia, à cidade e à propriedade com função social. Constatase, então, que há uma urbanização excludente, e o historicamente desigual na distribuição do solo urbano, perpetuam um modelo de cidade fragmentada, onde o território se torna espelho das assimetrias econômicas e sociais.

Sobre esse ponto de vista, a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) nasce como instrumento que busca aproximar o direito formal e a realidade territorial, sendo mais do que um procedimento administrativo. A Reurb representa uma política pública de natureza jurídica, social e urbanística, destinada a incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e a assegurar a inclusão cidadã, no entanto, a consolidação desse instituto ainda enfrenta obstáculos estruturais, como a ausência de coordenação federativa, limitações institucionais e a apropriação econômica do solo urbano em detrimento do interesse coletivo. Assim, o estudo da Reurb exige uma abordagem que ultrapasse o plano técnico e jurídico, alcançando as dimensões éticas, políticas e territoriais que envolvem a efetividade dos direitos sociais e a justiça espacial.

Diante disso, a pesquisa orienta-se pela seguinte pergunta orientadora: de que maneira a Regularização Fundiária Urbana, concebida como política pública, contribui para a efetivação dos direitos fundamentais e para a promoção do desenvolvimento regional no Brasil?

A pesquisa tem como objetivo geral demonstrar que a Reurb, quando implementada sob a perspectiva da função social da propriedade e do direito à cidade, pode constituir um mecanismo de transformação estrutural, capaz de promover a inclusão social e reduzir desigualdades regionais. Como objetivos específicos, busca-se (i) analisar a evolução histórico-normativa da regularização fundiária urbana no Brasil, (ii) examinar a relação entre Reurb, direitos fundamentais e desenvolvimento urbano sustentável, e (iii) identificar os desafios e potenciais da Reurb como política pública promotora de justiça territorial e coesão regional.

Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa e natureza teórico-analítica, voltada à investigação crítica dos conceitos de Regularização Fundiária Urbana, direitos fundamentais e desenvolvimento regional no Brasil, a partir de uma perspectiva interdisciplinar que envolve o Direito Urbanístico, a Sociologia e a Economia Regional. Fundamenta-se em pesquisa bibliográfica e documental, com análise da legislação pertinente, de estudos doutrinários e de experiências institucionais, buscando compreender como a Reurb pode operar como vetor de integração social e territorial.

O primeiro capítulo, intitulado Evolução Histórico-Normativa da Regularização Fundiária Urbana no Brasil, apresenta o percurso jurídico e político que moldou a conformação da propriedade urbana e a exclusão fundiária, desde o regime de sesmarias até a Lei nº 13.465/2017. Sua importância reside em demonstrar que a irregularidade fundiária é um fenômeno de longa duração, enraizado em processos

históricos de concentração e mercantilização do solo, o que reforça a necessidade de políticas públicas que combinem legalização, urbanização e inclusão social.

O segundo capítulo, A Regularização Fundiária Urbana e sua Relevância para a Efetivação dos Direitos Fundamentais, examina a Reurb como instrumento jurídico de concretização dos direitos à moradia, à cidade e à propriedade com função social, previstos na Constituição de 1988. A relevância deste capítulo está em evidenciar que a regularização fundiária não se limita à titulação da posse, mas constitui uma ação estruturante que une dimensões jurídicas, urbanísticas e sociais, conferindo materialidade à dignidade humana e à cidadania.

Por sua vez, o terceiro capítulo, Regularização Fundiária e Desenvolvimento Regional: um Novo Paradigma de Justiça Territorial, analisa a Reurb como política pública capaz de induzir o desenvolvimento regional sustentável, articulando-a às metas da Agenda 2030 da ONU e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Este capítulo evidencia que a regularização fundiária, ao integrar áreas informais à economia formal e ao planejamento urbano, pode contribuir para a coesão territorial, o fortalecimento da governança e a consolidação de cidades mais justas e inclusivas.

Com essa abordagem, o estudo busca contribuir para a compreensão da Reurb sob uma perspectiva ampliada, que transcende a esfera legal e alcança o campo das políticas públicas e do desenvolvimento humano. Ao final, busca-se demonstrar que a regularização fundiária urbana é mais do que um ato administrativo, configurando-se como expressão concreta de um projeto constitucional de justiça social e de equilíbrio regional, que transforma o direito à moradia em efetivo direito à cidade.

## **2 EVOLUÇÃO HISTÓRICO-NORMATIVA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL**

A Regularização Fundiária Urbana, prevista no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Lei nº 13.465/2017, constitui um instrumento de política pública voltado à efetivação de direitos fundamentais e à promoção da justiça social e territorial. Mais do que um procedimento cartorial, a Reurb representa um mecanismo jurídico-urbanístico de caráter estrutural, destinado a corrigir desigualdades históricas na apropriação do solo urbano e a assegurar a inclusão de núcleos informais no ordenamento territorial. Sua natureza jurídica é híbrida, abarcando dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, em consonância com os princípios constitucionais da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, e art. 170, III, CF/88), do direito à moradia (art. 6º) e da política urbana (arts. 182 e 183). Para compreender atualmente a regularização fundiária é necessário recorrer à trajetória da regularização fundiária no Brasil, que é inseparável da formação histórica da estrutura agrária e da própria conformação do Estado nacional.

Desde o período colonial, a apropriação da terra foi marcada por um modelo concentrador e excludente estruturado sobre o regime de sesmarias e o poder político da Coroa, que concedia terras apenas

a quem detinha influência ou recursos econômicos, consolidando uma lógica de privilégio patrimonialista e de exclusão social. Essa herança, como observa Treccani (2009), deu origem à atual desigualdade no acesso à terra, criando um cenário de irregularidade fundiária que persiste atualmente, em especial nas áreas urbanas.

No Brasil, a origem desse quadro de informalidade urbana pode ser atribuída à reprodução do modelo lusitano de ocupação, que vinculava o domínio da terra à concessão régia e excluía as camadas populares do direito de propriedade. No regime das sesmarias (1500–1821), apenas os detentores de prestígio social podiam requerer terras, e a concessão era condicionada ao cultivo efetivo, reforçando a concentração fundiária (Treccani, 2009, p. 122). Com a independência e o fim das sesmarias, instaurou-se o chamado “período das posses” (1821–1850), em que a ausência de normas claras gerou uma multiplicidade de ocupações informais e sobreposições de títulos. Com o passar do tempo, a promulgação da Lei de Terras nº 601/1850 inaugurou um marco jurídico importante, pois dispôs que as terras públicas só seriam adquiridas por meio de aquisição onerosa, o que acabou restringindo o acesso ao solo àqueles com capacidade econômica para comprá-lo, consubstanciando, como enfatiza Prieto (2016), na institucionalização da exclusão social e a marginalização do trabalhador livre, do imigrante e do ex-escravo.

Durante o período imperial e as primeiras décadas da República, o direito de propriedade permaneceu vinculado à concepção liberal-individualista herdada da tradição portuguesa, segundo a qual o domínio privado era absoluto e incondicionado. O Código Civil de 1916, inspirado no modelo francês, consolidou essa visão patrimonialista, ignorando a função social da propriedade e os direitos coletivos ao espaço urbano (Treccani, 2009, p. 130). Apenas com a Constituição de 1934 é que foi introduzida a ideia de limitação do direito de propriedade em razão do interesse social, inaugurando uma lenta transição para o paradigma da função social da propriedade.

Assim, na segunda metade do século XX, com o processo de industrialização e o intenso êxodo rural produzindo um crescimento urbano desordenado, ficou evidente a incapacidade estatal de prover habitação digna e infraestrutura básica. Esse cenário aumentou a informalidade fundiária e a multiplicação de ocupações irregulares, nas quais o Estado, de forma tardia e fragmentada, intervinha apenas para legitimar situações já consolidadas de fato (Treccani, 2009). A ausência de uma política de planejamento urbano contínua, somada à cultura jurídica de proteção exclusiva do título formal, impactou fortemente a desigualdade social e a negação de direitos fundamentais aos grupos populares, marginalizando-os cada vez mais.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um verdadeiro ponto de virada na história urbana brasileira. Influenciada pelos movimentos sociais que lutavam pela reforma urbana e pelos debates internacionais acerca do direito à cidade, a Carta Magna incorporou o princípio da função social da propriedade (art. 5º, XXIII) e instituiu a política urbana como ferramenta de organização e uso do território

(arts. 182 e 183). Esse novo marco constitucional reconheceu a moradia como um direito social essencial e conferiu aos municípios o protagonismo na gestão do solo urbano, abrindo caminho para um processo de descentralização das políticas públicas. Conforme observam Oliveira e Ribeiro (2019), tal transformação foi fruto direto da pressão dos movimentos urbanos, que buscavam mecanismos legais capazes de promover a democratização do espaço e a inclusão das populações marginalizadas.

Nessa mesma direção, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) surgiu para tornar concretos os princípios constitucionais, regulamentando-os e traçando diretrizes para a política urbana. Entre essas diretrizes, destaca-se a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda” (art. 2º, XIV). O Estatuto introduziu uma visão mais ampla da cidade (não apenas como espaço físico, mas como território de cidadania e de convivência social), reafirmando a centralidade da função social da propriedade e do direito coletivo à cidade. Para Carmona (2015), essa lei simbolizou um avanço institucional significativo, ao consolidar instrumentos de planejamento urbano e reconhecer a regularização fundiária como política pública de Estado, superando a antiga lógica de ações isoladas e eventuais.

Posteriormente, foi editada a Lei nº 11.977/2009, responsável por regulamentar o Programa Minha Casa, Minha Vida e os mecanismos de regularização fundiária de assentamentos urbanos. De acordo com Oliveira e Ribeiro (2019), essa norma representou um passo importante ao instituir princípios e procedimentos unificados para a legalização de áreas urbanas, ainda que tenha gerado debates sobre o grau de intervenção da União em matérias de competência municipal. Mesmo com os avanços trazidos, o aumento contínuo do déficit habitacional e as limitações práticas dos programas existentes evidenciaram a necessidade de um novo marco normativo capaz de enfrentar as lacunas persistentes.

Nesse contexto, a edição da Lei nº 13.465/2017 reformulou de maneira ampla o sistema brasileiro de regularização fundiária. O texto legal introduziu o conceito de Regularização Fundiária Urbana, dividido em duas modalidades: Reurb-S, destinada às Áreas de Interesse Social, e Reurb-E, voltada às Áreas de Interesse Específico. Seu propósito declarado foi simplificar os trâmites de titulação e integrar as dimensões rural e urbana sob um mesmo regime jurídico. No entanto, como advertem Oliveira e Ribeiro (2019), a nova lei também ampliou significativamente as margens de flexibilização normativa, o que acabou abrindo brechas para interpretações capazes de legitimar ocupações em zonas de alto valor imobiliário — inclusive sobre bens públicos — sem observância de critérios sociais rigorosos.

Sob essa perspectiva, a regularização fundiária, embora concebida para promover o direito à moradia e a função social da propriedade, pode produzir efeitos econômicos perversos quando aplicada de forma indiscriminada. A sucessiva edição de leis e programas de regularização tende a estimular a expectativa de futuras anistias e, portanto, o incentivo à ocupação irregular<sup>1</sup>. Essa dinâmica transforma a “cidade-direito”

---

<sup>1</sup> fenômeno que Loures e Ribeiro (2019), com base na teoria da primeira posse (Cooter & Ulen, 2016), identificam como a “corrida pela invasão” de terras públicas, em que agentes econômicos investem recursos não produtivos para garantir

em “cidade-mercadoria” (Biasotto, 2012), deslocando o valor de uso para o valor de troca e comprometendo a função social do espaço urbano.

Sob a perspectiva do Direito Urbanístico, a Regularização Fundiária Urbana deve ser compreendida como um instrumento de transformação estrutural das cidades, capaz de articular as dimensões materiais e simbólicas que compõem a cidadania. Conforme observa Carmona (2015), as políticas urbanas que envolvem a regularização fundiária não se limitam à emissão de títulos de propriedade, pois englobam também o planejamento territorial, a implantação de infraestrutura e a promoção da sustentabilidade social e ambiental.

Desse modo, a Reurb não se restringe a uma medida administrativa de titulação individual, mas configura uma política pública de natureza estruturante, orientada pelos princípios da função social da cidade e da dignidade da pessoa humana. Regularizar, sob essa ótica, significa produzir cidade, assegurando às pessoas o acesso a serviços públicos, infraestrutura e oportunidades que caracterizam um espaço urbano inclusivo, democrático e socialmente justo.

Nesse contexto, é essencial distinguir a regularização fundiária da simples titulação de posse ou propriedade. Enquanto a titulação se limita ao campo registral e patrimonial, concedendo o domínio formal sobre um imóvel específico, a regularização possui alcance muito mais abrangente, pois envolve o planejamento urbano, a integração social e a sustentabilidade ambiental. Esse processo requer uma atuação coordenada entre as esferas jurídica, urbanística, ambiental e social, de modo que a área irregular seja efetivamente incorporada ao tecido urbano formal. Somente com essa integração é possível melhorar as condições de habitabilidade, garantir infraestrutura adequada e assegurar o acesso a serviços e equipamentos públicos indispensáveis à vida urbana.

Nesse contexto, a Reurb deve ser compreendida como um instrumento de natureza transdisciplinar, pois depende da convergência de diferentes saberes e práticas profissionais. O Direito oferece a base normativa e a segurança jurídica necessárias, enquanto a engenharia e a arquitetura contribuem com o planejamento urbano e a infraestrutura física. O meio ambiente assegura a sustentabilidade e a compatibilidade ecológica, e as políticas públicas direcionam a integração social e econômica das comunidades envolvidas. Essa multiplicidade de perspectivas expressa o próprio espírito da Constituição Federal de 1988, que valoriza a intersectorialidade das políticas públicas e a promoção da função social da cidade como finalidade essencial do Estado.

Sob essa ótica, o conceito jurídico de regularização fundiária urbana deve ser entendido como o conjunto de medidas destinadas a identificar, planejar e corrigir situações de irregularidade dominial, urbanística ou ambiental, de modo a garantir o direito à moradia, à cidade e à propriedade com função social. Trata-se de uma política pública estruturante e contínua, capaz de impulsionar o desenvolvimento regional

sustentável ao integrar territórios antes marginalizados à economia formal, promover a valorização do solo urbano e ampliar o acesso aos serviços públicos.

A Reurb, portanto, configura um novo paradigma de governança territorial, cuja essência ultrapassa a simples legalização formal do solo para alcançar a efetivação concreta dos direitos fundamentais. Ao articular justiça social, ordenamento territorial e sustentabilidade ambiental, a regularização fundiária reafirma o compromisso constitucional do Estado brasileiro com a redução das desigualdades e a construção de cidades mais inclusivas, humanas e socialmente equilibradas.

### **3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E SUA RELEVÂNCIA PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: MORADIA, PROPRIEDADE E DESENVOLVIMENTO URBANO**

A Constituição Federal de 1988 representou um marco decisivo na história do constitucionalismo brasileiro ao consolidar um Estado comprometido com a dignidade da pessoa humana e com a efetivação dos direitos sociais. Mais do que um conjunto de normas, a Carta de 1988 delineou um projeto de sociedade orientado pela justiça social e pelo desenvolvimento humano, redesenhando tanto a estrutura institucional do Estado quanto a forma como este se relaciona com a sociedade. Essa transformação impôs uma nova lógica de atuação pública, pautada na cooperação, na inclusão e na responsabilidade social, rompendo com a herança liberal que pregava a neutralidade estatal diante das desigualdades estruturais.

De acordo com Boaventura de Sousa Santos (2007), o constitucionalismo democrático instaurado em 1988 deslocou o Poder Judiciário de uma função meramente declaratória para uma atuação efetiva na promoção da cidadania e na concretização dos direitos fundamentais. A partir desse movimento, o Judiciário passou a exercer um papel ativo na construção de uma ordem social justa, tornando-se um dos pilares de sustentação do Estado Democrático de Direito.

Sob essa perspectiva, a concretização dos direitos não se esgota na criação de normas, mas exige uma ação institucional coordenada que os transforme em realidade material. É nesse contexto que a regularização fundiária urbana ganha destaque como instrumento jurídico e social essencial, ao permitir a efetivação dos direitos fundamentais à moradia, à cidade e à propriedade com função social. Por meio dela, o projeto constitucional de 1988 se materializa de forma concreta, traduzindo em ações o ideal de justiça distributiva e de cidadania plena.

O direito à moradia, consagrado no artigo 6º da Constituição Federal, ocupa posição central na estrutura da ordem social brasileira. Ele constitui condição indispensável para a realização da dignidade da pessoa humana, pois vai além da simples garantia de um imóvel. Envolve o acesso a condições adequadas de habitação, saneamento básico, infraestrutura, segurança, transporte e lazer, elementos que integram o núcleo essencial da cidadania e do bem-estar coletivo.

A efetivação desse direito requer mais do que a posse física de um espaço para viver. Ela pressupõe a inserção plena do indivíduo na vida urbana e sua inclusão em políticas públicas que assegurem o usufruto coletivo do território e a convivência digna em sociedade. Mastrodi (2008, p. 82) observa que os direitos sociais são a expressão concreta das liberdades públicas consagradas pela tradição liberal, constituindo a face positiva da liberdade e o caminho para sua materialização no plano real.

Constata-se que o direito à moradia atua como ponto de encontro entre os princípios da igualdade e da liberdade, pois assegura as condições materiais necessárias ao exercício autônomo da cidadania. Nessa perspectiva, a regularização fundiária urbana funciona como o principal instrumento de concretização desse direito fundamental, ao transformar a posse informal em segurança jurídica e integrar o cidadão à legalidade urbanística e registral. Carmona (2015) destaca que a regularização da moradia ultrapassa o aspecto patrimonial, articulando dimensões jurídicas, urbanísticas e sociais, promovendo a inclusão territorial, a redução das desigualdades e o acesso universal à cidade formal.

De outro modo, o direito de propriedade, previsto no artigo 5º, inciso XXII, é reconhecido pela Constituição Federal, mas condicionado ao cumprimento de sua função social, conforme o artigo 5º, inciso XXIII, e o artigo 170, inciso III. Essa limitação constitui uma cláusula ética da ordem econômica, ao subordinar o uso e a fruição do bem ao interesse coletivo. Como recorda Treccani (2009), a formação da estrutura fundiária brasileira foi historicamente marcada pela concentração de terras e pela exclusão das classes populares, fenômeno consolidado pela Lei de Terras de 1850, que transformou o acesso à terra em uma relação mercantil. A Constituição de 1988 rompeu com essa tradição ao afirmar que a legitimidade da propriedade privada depende do atendimento à sua função social, associando-a à justiça distributiva, à sustentabilidade ambiental e ao uso racional do território.

Sob essa ótica, a regularização fundiária urbana concretiza o princípio constitucional da função social da propriedade, reconhecendo juridicamente a posse consolidada e formalizando a titularidade em favor de quem cumpre a destinação social do imóvel. Tal processo inverte a lógica histórica de exclusão e democratiza o acesso à propriedade, convertendo o território urbano em espaço de efetivação da cidadania. Oliveira e Ribeiro (2019) observam que a Reurb representa um esforço institucional para integrar a legalidade formal à realidade social, promovendo segurança jurídica, estabilidade territorial e inclusão econômica. Os autores, contudo, advertem que a aplicação do instituto sem critérios sociais definidos pode comprometer seus objetivos e abrir espaço para práticas de especulação imobiliária. Dessa forma, a efetividade do direito de propriedade em sua dimensão constitucional depende da adequada implementação das políticas de regularização fundiária, garantindo que o domínio privado esteja orientado por sua finalidade pública e solidária.

O direito à cidade ultrapassa o campo meramente urbanístico e representa o direito de participar plenamente da vida urbana, de produzir e usufruir o espaço social em condições de igualdade. Inspirado na



concepção de Henri Lefebvre, esse direito expressa a possibilidade de reconstruir a cidade como uma obra coletiva, baseada na apropriação social do espaço e na superação da lógica capitalista que segrega e mercantiliza o território. De acordo com a leitura de Ana Fani Alessandri Carlos (2019), Lefebvre entende o direito à cidade como a expressão do reconhecimento de que o urbano se tornou o novo horizonte histórico da humanidade, no qual o espaço assume papel central na organização da vida social e política.

A cidade, antes resultado direto do processo de industrialização, transforma-se no principal cenário de reprodução das relações sociais. O espaço, que outrora parecia neutro, revela-se como produto social e político, moldado pelas dinâmicas do poder e da economia. O direito à cidade, nesse sentido, constitui um ideal transformador, um horizonte de emancipação que busca romper com a alienação do cotidiano e com a submissão da vida ao valor de troca. Ele propõe uma racionalidade voltada para o uso, a convivência e o pertencimento, deslocando o foco da acumulação para a vida coletiva.

Dentro dessa perspectiva, a regularização fundiária urbana adquire papel essencial, pois viabiliza a efetivação concreta desse direito. Ao reintegrar à cidade formal populações historicamente excluídas, a Reurb promove o acesso democrático ao território e reafirma a função social do espaço urbano como lugar de convivência, cidadania e realização humana.

A regularização fundiária urbana representa, portanto, o elo entre o texto constitucional e a realidade vivida. Ao reconhecer juridicamente as ocupações consolidadas e incorporar os assentamentos informais ao planejamento urbano, ela materializa os direitos fundamentais à moradia, à propriedade com função social e à cidade. Carmona (2015) observa que esse é um processo de alta complexidade, que articula dimensões jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas, buscando corrigir desigualdades históricas e promover o uso sustentável do território.

O princípio que sustenta esse processo é o da função social da propriedade, o qual rompe com a visão tradicional de caráter exclusivamente patrimonial. Treccani (2009) recorda que a formação da estrutura fundiária brasileira consolidou um modelo excludente, no qual o acesso à terra permaneceu restrito a poucos. A Lei de Terras de 1850, ao exigir pagamento para a aquisição de terras públicas, reforçou esse cenário de exclusão, afastando o trabalhador livre e o ex-escravizado da possibilidade de acesso à propriedade. Essa herança histórica ainda se reflete nas cidades contemporâneas, onde vastas áreas permanecem fora da legalidade formal, mesmo sendo ocupadas por milhões de pessoas.

Assim, a regularização fundiária deve ser compreendida como muito mais do que um procedimento de titulação. Trata-se de um instrumento de urbanização e inclusão social, que busca integrar assentamentos irregulares à cidade formal e garantir o acesso da população aos serviços públicos, ao saneamento, à iluminação, ao transporte e à infraestrutura básica. Outeiro (2019) destaca que, ao formalizar a ocupação, a regularização cria condições para o investimento público e privado nas comunidades, estimulando o desenvolvimento local e fortalecendo o vínculo entre cidadania e território.

Dessa maneira, a regularização fundiária urbana se revela como a expressão prática dos direitos fundamentais, transformando a moradia em direito efetivo, a propriedade em instrumento de solidariedade social e a cidade em espaço de dignidade e pertencimento. Ao tornar concretas as liberdades positivas previstas pela Constituição, a Reurb cumpre a missão essencial do Estado Democrático de Direito, convertendo os direitos sociais em realidades tangíveis e assegurando que o território urbano seja um espaço de habitação, cidadania e justiça social.

#### **4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UM NOVO PARADIGMA DE JUSTIÇA TERRITORIAL**

O conceito de desenvolvimento regional passou, ao longo das últimas décadas, por um processo de ampliação significativa, superando a antiga concepção que o reduzia ao simples crescimento econômico e à expansão das atividades produtivas. As abordagens contemporâneas o entendem como um fenômeno multidimensional, que abrange aspectos econômicos, sociais, ambientais e institucionais, reconhecendo que o avanço de uma região depende não apenas da geração de riqueza, mas também da distribuição justa de oportunidades, da qualidade de vida da população e da sustentabilidade do território. Essa compreensão encontra respaldo em Diniz (2009), ao afirmar que o verdadeiro desenvolvimento é aquele que combina crescimento econômico com justiça social, coesão territorial e fortalecimento das capacidades locais, de modo a transformar o território em espaço de cidadania e não de exclusão.

A mudança desse entendimento resultou de um longo processo histórico. No início do século XX, prevalecia uma visão centrada na produção e na renda per capita, em que o desenvolvimento era medido pelo aumento do capital e pela industrialização. Contudo, como adverte Furtado (1972), esse modelo mostrou-se incapaz de corrigir as desigualdades estruturais e territoriais, já que a concentração de riqueza em alguns centros urbanos e a marginalização das periferias perpetuaram desequilíbrios regionais. Após a crise de 1929 e o colapso do modelo liberal clássico, o Estado passou a assumir o papel de indutor do desenvolvimento, por meio de políticas regionais e investimentos em infraestrutura. Entretanto, a aplicação uniforme dessas políticas, desconsiderando as particularidades locais, acabou reforçando dependências e reproduzindo desigualdades, revelando a urgência de um novo paradigma de desenvolvimento territorial.

Nas décadas seguintes, o debate sobre o desenvolvimento regional incorporou novas dimensões, associando-o à sustentabilidade ambiental, à inclusão social e à democratização das instituições. Furtado (1972) destacou que o desenvolvimento não deve ser confundido com a simples modernização econômica, mas com a capacidade de uma sociedade em ampliar sua autonomia e distribuir oportunidades de forma equitativa. Diniz (2009) complementa essa visão ao sustentar que as políticas regionais bem-sucedidas são aquelas que equilibram competitividade e equidade, reconhecendo a importância do capital humano, da inovação e da governança democrática. A partir dessa perspectiva, o desenvolvimento regional sustentável

passou a ser compreendido como uma articulação entre variáveis econômicas, sociais e ambientais, orientada para alcançar simultaneamente eficiência produtiva e justiça territorial.

Essa concepção encontra sintonia com a Agenda 2030 das Nações Unidas, que propõe o alinhamento das políticas públicas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). No contexto brasileiro, a Regularização Fundiária Urbana se destaca como um instrumento capaz de contribuir de forma concreta para essas metas, ao integrar dimensões jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais em uma mesma política pública. A Reurb, assim, deixa de ser apenas uma medida cartorial para se firmar como uma política estruturante, apta a transformar a relação entre Estado, território e cidadania, traduzindo direitos fundamentais em ações efetivas e duradouras no espaço urbano.

A contribuição da Reurb é especialmente relevante para o ODS 1, que trata da erradicação da pobreza. Ao atuar sobre as condições materiais de vida das populações vulneráveis, a política garante segurança jurídica da posse e valorização patrimonial dos imóveis, permitindo que famílias historicamente excluídas do mercado formal tenham acesso a crédito, infraestrutura e políticas públicas. Diniz (2009) ressalta que o desenvolvimento se concretiza somente quando se traduz em melhorias reais nas condições de vida. A Reurb, ao integrar moradia, renda e inclusão produtiva, rompe o ciclo de pobreza urbana e reafirma a moradia como um direito fundamental ligado à dignidade humana.

O ODS 6, que trata do acesso à água potável e ao saneamento, também é atendido pela regularização fundiária, na medida em que a formalização dos assentamentos permite a ampliação da infraestrutura de saneamento básico e o acesso universal à água e à coleta de esgoto. A urbanização regularizada viabiliza a implantação de redes hidráulicas e de esgotamento, o que melhora indicadores de saúde pública e de qualidade ambiental. Para Furtado (1972), o desenvolvimento genuíno é aquele que harmoniza economia, bem-estar e sustentabilidade, e o saneamento básico constitui uma das bases dessa integração. Ao garantir serviços essenciais, a Reurb fortalece a justiça territorial e amplia a resiliência ambiental.

No que se refere ao ODS 9, que aborda indústria, inovação e infraestrutura, a regularização fundiária desempenha papel estratégico, pois cria as condições jurídicas e urbanísticas necessárias para investimentos produtivos e tecnológicos. A pavimentação, as redes de energia e as obras públicas fomentadas em áreas regularizadas impulsionam economias locais e promovem a sustentabilidade. Diniz (2009) observa que a infraestrutura é um elemento decisivo para reduzir desigualdades regionais e estimular o desenvolvimento endógeno. Desse modo, a Reurb transforma territórios marginalizados em polos de dinamismo econômico, ampliando o acesso à inovação e à mobilidade.

A relação com o ODS 10, que trata da redução das desigualdades, é igualmente evidente. A Reurb contribui para a redistribuição espacial de oportunidades e para o fortalecimento da cidadania, ao reconhecer o direito à moradia e à cidade como expressão da justiça social. Furtado (1972) lembra que o desenvolvimento não pode coexistir com estruturas de poder e propriedade que perpetuam desigualdades.

Nesse sentido, a regularização fundiária atua como instrumento de reparação histórica, democratizando o território urbano e promovendo vínculos comunitários mais sólidos, o que torna o desenvolvimento mais inclusivo e equilibrado.

O ODS 11, que trata de cidades e comunidades sustentáveis, é o eixo central da política de regularização fundiária. A Reurb, ao incorporar assentamentos irregulares ao ordenamento territorial, incentiva o uso racional do solo, o adensamento planejado e a proteção de áreas ambientalmente sensíveis. O espaço urbano passa, assim, a ser compreendido como um ambiente de convivência e não apenas de especulação econômica. Ao promover habitação digna, planejamento participativo e infraestrutura sustentável, a Reurb requalifica as cidades e fortalece os laços sociais.

No ODS 16, voltado para paz, justiça e instituições eficazes, a regularização fundiária urbana encontra campo de aplicação concreto. Sua efetividade depende de governança transparente, segurança jurídica e articulação institucional entre diferentes órgãos públicos, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e as prefeituras. Ao reduzir conflitos fundiários e assegurar o cumprimento da função social da propriedade, a Reurb fortalece a confiança nas instituições e contribui para a paz social, reforçando o elo entre justiça territorial e desenvolvimento sustentável.

Com base na leitura contemporânea do desenvolvimento regional e à luz do Estado Democrático de Direito, pode-se afirmar que o desenvolvimento efetivo exige políticas públicas articuladas, intersetoriais e inclusivas, capazes de concretizar as promessas constitucionais de igualdade e justiça social. Santos (2007) enfatiza que as instituições devem atuar de forma coordenada, eliminando barreiras estruturais e promovendo fluxos institucionais eficientes, sempre sob a legitimidade democrática. Nesse contexto, a Reurb se destaca como política estruturante, ao reduzir incertezas jurídicas, gerar infraestrutura, atrair investimentos e fortalecer a coesão social e territorial.

Os impactos da regularização fundiária são amplos, tanto no plano econômico quanto no territorial. A titulação de áreas informais aumenta o valor dos imóveis, amplia o acesso ao crédito e incrementa a arrecadação municipal, o que gera recursos para novas políticas públicas. A formalização das posses estimula investimentos em mobilidade, saneamento e equipamentos comunitários, melhorando a qualidade de vida e dinamizando economias locais. Oliveira e Ribeiro (2019) apontam que a Reurb cria um ciclo virtuoso de inclusão: a segurança jurídica gera confiança social, o que atrai investimentos e reduz custos futuros decorrentes de conflitos, desastres ou exclusão.

No campo territorial, a regularização contribui para um uso mais racional do solo, evitando a expansão sobre áreas de risco e de preservação ambiental. Outeiro (2019) observa que a integração dos assentamentos irregulares à cidade formal redefine o espaço urbano como lugar de solidariedade, convivência e sustentabilidade.

A Reurb sintetiza, portanto, o ideal de justiça social e coesão territorial consagrado pela Constituição

de 1988. Ao transformar a moradia em um direito efetivo, a propriedade em instrumento de solidariedade e a cidade em espaço de dignidade, a regularização fundiária concretiza os princípios da função social da propriedade e da cidade. Conforme destacam Carmona (2015) e Treccani (2009), trata-se de uma política pública que ultrapassa o caráter administrativo e assume dimensão ética e política, comprometida com a reconstrução territorial e com a superação das desigualdades históricas.

A justiça social que emerge desse processo é, ao mesmo tempo, material e simbólica. Ao reconhecer juridicamente territórios e seus habitantes, o Estado confere visibilidade e legitimidade a grupos que permaneceram por décadas à margem das estruturas de poder. Essa incorporação institucional fortalece o sentimento de pertencimento e consolida laços comunitários. Furtado (1972) ensina que o desenvolvimento só é autêntico quando reduz desigualdades e garante que todos participem dos frutos do progresso. Assim, a Reurb não apenas regulariza o solo, mas também reconstrói vínculos sociais e cria bases para uma economia urbana mais justa e sustentável.

Por fim, a regularização fundiária urbana se revela como instrumento de integração territorial e de reconstrução do pacto social. Ao alinhar-se aos valores constitucionais da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da justiça distributiva, promove a inclusão das periferias, a proteção ambiental e o fortalecimento das capacidades locais. Desse modo, reafirma o território como espaço de emancipação e cidadania ativa, superando o paradigma da desigualdade espacial. A Reurb, nesse sentido, consagra a justiça social como fundamento do desenvolvimento regional e a coesão territorial como condição indispensável à democracia substancial, transformando o direito à cidade em um direito a um futuro comum e sustentável.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa demonstrou que a Regularização Fundiária Urbana constitui um instrumento essencial à efetivação dos direitos fundamentais, à consolidação da função social da propriedade e à promoção de um modelo de desenvolvimento regional sustentável, compatível com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da justiça social. Constatou-se que, embora a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade tenham instituído um arcabouço jurídico robusto para a implementação da política urbana, a persistência da irregularidade fundiária revela a distância entre a normatividade constitucional e a realidade fática.

Tal dissonância decorre da histórica desigualdade na distribuição do solo urbano, da ausência de planejamento territorial inclusivo e da limitada capacidade institucional dos entes federativos em operacionalizar a Reurb como política pública efetiva e contínua. Sob a ótica jurídico-constitucional, a regularização fundiária urbana não se limita à formalização da propriedade, mas representa a materialização dos direitos à moradia, à cidade e à propriedade com função social, pilares que sustentam a construção do Estado Democrático de Direito.

A efetividade desses direitos amplia o acesso a políticas públicas de infraestrutura, saneamento, transporte, educação e saúde, convertendo o espaço urbano em um ambiente de cidadania e dignidade. Do ponto de vista socioeconômico e territorial, verificou-se que a regularização fundiária atua como catalisadora do desenvolvimento regional, ao integrar áreas informais à economia formal, ampliar a arrecadação tributária municipal, valorizar o patrimônio imobiliário das famílias e impulsionar o mercado local. Sob essa perspectiva, o desenvolvimento regional não se reduz ao crescimento econômico, mas envolve a distribuição equitativa de oportunidades e a redução das desigualdades territoriais.

A análise também evidenciou a importância da justiça territorial como novo paradigma de desenvolvimento. Essa concepção propõe uma reorganização ética e política do espaço urbano, em que a cidade é reconhecida como bem coletivo e o acesso ao solo, à infraestrutura e aos serviços públicos é condição para a plena cidadania.

A regularização fundiária, ao democratizar o território, concretiza esse ideal de justiça espacial e social. Conclui-se, portanto, que a Regularização Fundiária Urbana deve ser compreendida como política pública estratégica de desenvolvimento humano e regional, na medida em que articula o direito à moradia, a função social da propriedade e a justiça territorial. Sua consolidação depende do fortalecimento das instituições, da cooperação federativa e da participação social, condições indispensáveis para que a cidade se converta em espaço de realização de direitos, e não de reprodução das desigualdades.

Em síntese, a regularização fundiária urbana representa a passagem do direito formal à concretude da cidadania, transformando a moradia em vetor de inclusão, o território em expressão de justiça e o desenvolvimento em instrumento de liberdade humana. Trata-se, pois, de um novo paradigma de política pública e de desenvolvimento regional, fundado na centralidade da pessoa, na solidariedade social e na democratização do espaço urbano.

## REFERÊNCIAS

BIASOTTO, Rosane Coreixas. Planejamento, legislação urbanística e instrumentos de gestão do solo urbano em disputa. In: FERREIRA, Regina Fátima C. F.; BIASOTTO, Rosane Coreixas (Orgs.). Políticas públicas e direito à cidade: política habitacional e o direito à moradia digna. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

BRASIL. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil: Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm). Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 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 nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e nº 10.257, de 10 de julho 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/11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 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 e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 12 jul. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L0601-1850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L0601-1850.htm). Acesso em: 20 out. 2025.

CARLOS, A. F. A. Henri Lefebvre: a problemática urbana em sua determinação espacial. Geousp – Espaço e Tempo (Online), v. 23, n. 3, p. 458-477, dez. 2019

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Curso de Direito Urbanístico. Salvador: Jus Podivm; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. Nova Economia. Belo Horizonte, vol. 19, n. 2, p. 227- 249, mai.-ago. 2009.



FURTADO, Celso. Análise do modelo brasileiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

MASTRODI, Josué. Direitos Sociais Fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

OLIVEIRA, Fernanda Loures de; RIBEIRO, Gustavo Ferreira. Regularização fundiária e teoria da primeira posse: o caso de condomínio de alto padrão no Distrito Federal. RFD – Revista da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro, n. 36, dez. 2019.

OUTEIRO, Gabriel Moraes. Um estudo histórico-institucional do Programa Terra Legal de Regularização Fundiária na Amazônia. Revista Estudos Institucionais, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 559-585, maio/dez. 2019.

PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. Rentismo à brasileira, uma via de desenvolvimento capitalista. 742 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma revolução democrática da justiça. São Paulo: Cortez, 2007

TRECCANI, Girolamo Domenico. O Título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade. Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará. Belém: Procuradoria Geral do Estado do Pará, n. 20, p. 121-158, 2009.