

LUIZA CHRISTINA MENDO SCHULZ

**PROGRAMA LAR LEGAL: O DESAFIO DE ASSEGURAR O
DIREITO À MORADIA POR MEIO DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA**



**Universidade Católica Dom Bosco
Programa De Pós-Graduação em Desenvolvimento Local
Mestrado
Campo Grande/ MS
2025**

LUIZA CHRISTINA MENDO SCHULZ

**PROGRAMA LAR LEGAL: O DESAFIO DE ASSEGURAR O
DIREITO À MORADIA POR MEIO DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local, Mestrado Acadêmico, da Universidade Católica Dom Bosco, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Local, sob a orientação da Professora Doutora Cleonice Alexandre Le Bourlegat.



**Universidade Católica Dom Bosco
Programa De Pós-Graduação em Desenvolvimento Local
Mestrado
Campo Grande – MS
2025**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Bibliotecária Mourâmise de Moura Viana - CRB-1 3360

S388p Schulz, Luiza Christina Mendo
Programa lar legal: o desafio de assegurar o direito
à moradia por meio da regularização fundiária/ Luiza
Christina Mendo Schulz sob orientação da Profa. Dra.
Cleonice Alexandre Le Bourlegat.-- Campo Grande, MS
: 2025.
105 p.: il.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local) -
Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande- MS,
2024

Bibliografia: p. 99-105

1. Regularização fundiária. 2. Direito à moradia.
3. Inclusão social. 4. Desenvolvimento local I.Bourlegat,
Cleonice Alexandre Le. II. Título.

CDD: 307.14

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: “Programa lar legal: O desafio de assegurar o direito à moradia por meio da regularização fundiária”

Área de concentração: Desenvolvimento Local em Contexto de Territorialidades.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Dinâmicas de Inovação em Desenvolvimento Territorial.

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pelo Conselho do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local – Mestrado Acadêmico da Universidade Católica Dom Bosco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Local.

Exame de Defesa aprovado em: 30/01/2025

A presente defesa foi realizada por videoconferência. Eu, Cleonice Alexandre Le Bourlegat, como presidente da banca assinei a folha de aprovação com o consentimento de todos os membros, ainda na presença virtual destes.



Profa. Dra. Cleonice Alexandre Le Bourlegat (orientadora)

Prof. Dr. Vilson Bertelli (TJMS)

Profa. Dra. Maria Teresa de Mendonça Casadei (UCDB)

SCHULZ, Luiza Christina Mendo. **Programa Lar legal: o desafio de assegurar o direito à moradia por meio da regularização fundiária.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local) – Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Campo Grande, 2024.

RESUMO

O direito à moradia digna é essencial para a dignidade humana e relaciona-se com o princípio da função social da propriedade, previstos na Constituição Federal de 1988. No Brasil, a questão habitacional enfrenta desafios significativos devido à irregularidade fundiária, à desigualdade socioeconômica e à urbanização desordenada, existentes desde a colonização até os tempos atuais. O objetivo desta pesquisa é analisar as implicações do Programa Lar Legal como política pública proposta para regularizar áreas ocupadas precariamente e garantir o direito à moradia às populações consideradas vulneráveis. Dessa forma, propõe-se uma contribuição para o debate sobre políticas públicas habitacionais eficazes. A partir de uma abordagem descritiva, bibliográfica e comparativa, o estudo explora fontes legais e doutrinárias sobre regularização fundiária e direito à moradia. Aborda-se o processo de urbanização no Brasil, o direito à cidade, a ideia da cidade como um bem-comum e o direito à moradia no contexto do desenvolvimento territorial. Esses conceitos são importantes para compreensão e construção das políticas habitacionais atuais. Também são analisadas normas jurídicas que versam sobre o direito à moradia e a regularização fundiária urbana, como as Leis n. 11.977/2009, n. 13.465/2017 e n. 14.620/2023. Por fim, há a observação da estrutura e operação do Programa Lar Legal em Mato Grosso do Sul e sua comparação com experiência similar, implementada no Estado de Santa Catarina, ambos estruturados pelo Poder Judiciário Estadual, no intuito de conferir o título de propriedade aos habitantes de áreas ocupadas precariamente, de maneira célere e eficaz, por meio do procedimento de jurisdição voluntária. Ainda que a segurança jurídica proveniente da regularização fundiária seja vista como um meio para melhoria das condições de vida de comunidades vulneráveis frente à expansão urbana desordenada, desafios persistem. A pesquisa demonstra que a colaboração entre o Poder Judiciário, o Município, as entidades de apoio e a população local é fundamental para o desenvolvimento do programa. A continuidade dessas parcerias e a efetivação de estratégias adicionais são importantes para garantir o desenvolvimento local baseado na sustentabilidade e na melhoria contínua das condições de vida das famílias regularizadas, mediante facilitação do acesso a serviços públicos, infraestrutura e promoção da inclusão social.

Palavras-chave: Regularização Fundiária. Direito à Moradia. Inclusão Social. Desenvolvimento Local.

SCHULZ, Luiza Christina Mendo. **Legal home program in the State of Mato Grosso do Sul: the challenge of ensuring the right to housing through land regularization.** Dissertation (Master's in Local Development) – Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Campo Grande, 2024.

ABSTRACT

The right to decent housing is essential for human dignity and is related to the principle of the social function of property, provided for in the Federal Constitution of 1988. In Brazil, the housing issue faces challenges arising from land irregularity, socioeconomic inequality and urbanization inequality. Disordered, existing from colonization to current times. The objective of this research is to analyze the implications of the Lar Legal Program as a public policy proposed to regularize precariously occupied areas and guarantee the right to housing for populations considered vulnerable. In this way, we propose a contribution to the debate on effective public housing policies. Using a descriptive, bibliographical and comparative approach, the study explores legal, and doctrinal sources on land regularization and the right to housing. The urbanization process in Brazil, the right to the city, the idea of the city as a common good and the right to housing are discussed. These emerging concepts are shaping current housing policies. Legal norms that deal with the right to housing and urban land regularization are also analyzed. The research also explores the structure and operation of the Lar Legal Program in Mato Grosso do Sul and its comparison with a similar experience, implemented in the State of Santa Catarina, both structured by the State Judiciary, with the aim of granting the property title to the inhabitants of precariously occupied areas, quickly and effectively, through the voluntary jurisdiction procedure. Even though the benefits of legal security, such as improvement of the living, challenges persist. The research demonstrates that collaboration between the Judiciary, the Municipality, support entities and the local population is fundamental to the development of the program. The continuity of these partnerships and the implementation of additional strategies are important to guarantee local development based on sustainability and the continuous improvement of the living conditions of regularized families, by facilitating access to public services, infrastructure and promoting social inclusion.

Keywords: Land Regularization. Right to Housing. Social inclusion. Sustainable development.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 METODOLOGIA.....	10
2.1 Natureza da Pesquisa: exploratória e bibliográfica.....	10
2.2 Tipo de Abordagem da Pesquisa: qualiquantitativa e comparativa	10
2.3 Objeto de Estudo.....	10
2.4 Procedimentos Metodológicos na Coleta de Dados	11
2.4.1 Fontes Secundárias da Pesquisa	11
2.4.2 Organização, análise e interpretação dos dados obtidos.....	11
3 URBANIZAÇÃO BRASILEIRA, DIREITO À CIDADE E À MORADIA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL....	13
3.1 Urbanização brasileira	13
3.2 Direito à Cidade	21
3.2.1 Cidade como Bem-Comum	26
3.2.2 Direito à moradia e seus marcos legais.....	28
3.2.3 Desenvolvimento Territorial Sustentável na defesa do direito à moradia	30
3.2.4 Políticas habitacionais no Brasil	31
4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	36
4.1 Regularização Fundiária: origens	36
4.2 Regularização Fundiária: aspectos conceituais, principiológicos e objetivos	41
4.3 Modalidades e instrumentos instituídos pela Lei n° 13.465/2017 para satisfação da REURB	49
4.4 Análise da constitucionalidade da legitimação fundiária.....	53
4.5 Regularização fundiária como instrumento de desenvolvimento local	56
4.5.1 Integração dos princípios do desenvolvimento regenerativo à regularização fundiária urbana	61
5 ANÁLISE DOS IMPACTOS E DESAFIOS DO PROGRAMA LAR LEGAL ..	65
5.1 Atuação do Poder Judiciário no desenvolvimento de políticas públicas	65
5.2 Programa Lar Legal: contexto histórico e legal	68
5.3 A trajetória do Programa Lar Legal em Santa Catarina.....	71
5.3.1 Análise da conformidade do Programa Lar Legal com a Constituição Federal	76
5.4 Estrutura e funcionamento do Programa Lar Legal no Mato Grosso do Sul.....	77
5.5 Efeitos e desafios do Programa Lar Legal no Mato Grosso do Sul	85
6 CONSIDERAÇOES FINAIS.....	94
REFERÊNCIAS	99

1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia digna é um dos pilares fundamentais para concretização da dignidade humana e está intrinsecamente ligado ao princípio da função social da propriedade, consagrado pela Constituição Federal de 1988. No Brasil, a questão da moradia sempre foi um desafio multifacetário, agravado pela complexa trama de irregularidades fundiárias e pela acentuada desigualdade socioeconômica que permeia a sociedade. Dentro desse contexto, a regularização fundiária emerge como uma iniciativa relevante e necessária a fim de garantir o direito à moradia para populações vulneráveis, mediante formalização jurídica da posse de áreas ocupadas irregularmente.

A Constituição de 1988 representou um marco ao reconhecer, em aspecto teórico, a moradia como um direito social. Porém, a concretização desse direito depende, dentre outros fatores, da implementação de políticas públicas e iniciativas legais, dentre as quais se destaca a regularização fundiária.

Historicamente, a irregularidade habitacional está enraizada na formação do território brasileiro, marcada pela concentração fundiária e pela ocupação informal de terras. Desde o período colonial, passando pelo desenvolvimento das grandes cidades no século XX, observa-se um padrão recorrente de ocupações informais e falta de planejamento urbano.

A regularização fundiária não é apenas um processo de legalização de terras; ela envolve um conjunto de ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam integrar áreas irregulares ao contexto legal e urbano, promovendo a inclusão social e o desenvolvimento sustentável. Esse processo é fundamental para proporcionar segurança jurídica aos moradores, permitindo-lhes o acesso a financiamentos, infraestrutura urbana adequada e outros benefícios decorrentes da formalização da posse.

Diversos instrumentos normativos têm sido implementados ao longo das últimas décadas para enfrentar a questão da irregularidade fundiária no Brasil, entre eles o Programa Minha Casa Minha Vida (atualmente regido pela Lei nº 14.620/2023), a Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/2017) e o Programa Casa Verde e Amarela (Lei nº 14.118/2021), posteriormente revogado pela Lei nº 14.620/2023. Cada um desses programas trouxe avanços e desafios específicos, contribuindo para construção de um arcabouço jurídico e administrativo voltado à regularização fundiária e ao acesso à moradia digna.

Dentro desse panorama, o Programa Lar Legal surge como uma iniciativa normativa experimentada em Santa Catarina e posteriormente implementada no Estado de Mato Grosso do Sul, com o objetivo de regularizar áreas ocupadas precariamente e garantir o direito à moradia para populações vulneráveis.

A escolha do tema “Programa Lar Legal: O Desafio de Assegurar o Direito à Moradia por Meio da Regularização Fundiária” decorre da urgência de discutir e analisar as políticas públicas voltadas para a resolução dos problemas habitacionais que afetam grande parte da população brasileira.

No Estado de Santa Catarina, o programa iniciou com o propósito de regularizar áreas ocupadas de maneira irregular e tem desempenhado papel importante na tentativa de garantir o direito à moradia para comunidades vulneráveis. Ao integrar essas áreas ao ordenamento jurídico e urbano, o Lar Legal não apenas busca conferir segurança jurídica aos ocupantes, mas também facilitar o acesso a serviços públicos e infraestrutura adequada, promovendo inclusão social e melhorias na qualidade de vida dos beneficiários.

Tendo em vista o cenário de expansão urbana desordenada e as condições socioeconômicas desfavoráveis de grande parte da população no Estado de Mato Grosso do Sul, o Programa Lar Legal surgiu como alternativa de regularização fundiária urbana que visa contribuir para o acesso à moradia digna.

Neste contexto, o objetivo deste estudo é analisar os impactos e desafios da implementação do Programa Lar Legal a fim de que a regularização fundiária possa efetivamente contribuir para o desenvolvimento territorial local, mediante garantia do direito à moradia e promoção da justiça social.

O objetivo geral da dissertação foi apresentar e refletir o processo de criação e implementação do Programa Lar Legal no processo de regularização fundiária, com base nas experiências de Santa Catarina e Mato Grosso do Sul, de modo a se vislumbrar as oportunidades por ele proporcionadas, assim como elucidar as principais dificuldades na implementação desta política pública.

Esta dissertação encontra-se estruturada em Introdução, quatro capítulos e Considerações Finais. O primeiro capítulo destina-se à apresentação da Metodologia de pesquisa. No segundo capítulo são abordados o processo de urbanização brasileira na compreensão do direito à cidade, a cidade como bem-comum e o direito à moradia, como conceitos que vêm moldando a política habitacional e que servem de instrumentos para promoção do desenvolvimento territorial sustentável. No terceiro capítulo é examinada a

legislação brasileira relacionada à regularização fundiária urbana, desde suas origens, incluindo os aspectos conceituais e principiológicos envolvidos, além dos instrumentos instituídos e atores envolvidos na Regularização Fundiária Urbana (REURB), bem como a importância da regularização para o desenvolvimento urbano local. No quinto capítulo, são abordadas a origem e as dinâmicas envolvidas no Programa Lar Legal no Estado de Santa Catarina e no Estado de Mato Grosso do Sul, assim como as oportunidades proporcionadas e desafios em sua implementação.

2 METODOLOGIA

O objetivo deste capítulo é apresentar a natureza da pesquisa e procedimentos metodológicos utilizados.

2.1 Natureza da Pesquisa: exploratória e bibliográfica

Quanto aos objetivos, a presente pesquisa apresenta natureza exploratória e bibliográfica, explorando fontes legais e doutrinárias para fornecer embasamento teórico robusto sobre a temática da regularização fundiária e do direito à moradia.

É considerada uma pesquisa de natureza exploratória, uma vez que busca explorar uma política pública ainda pouco conhecida no Brasil, qual seja, o Programa Lar Legal de regularização fundiária urbana, numa tentativa de se familiarizar com ela, para torná-la mais explícita (Gil, 2019).

2.2 Tipo de Abordagem da Pesquisa: qualiquantitativa e comparativa

Com relação aos procedimentos técnicos utilizados, considera-se esta pesquisa de qualiquantitativa, ou mista, uma vez que procura refletir de forma qualitativa informações quantitativas obtidas durante a pesquisa (Creswel, 2010).

O método misto, segundo Creswell (2010) implica numa forma integrada de abordar a pesquisa, do ponto de vista descritivo associado ao qualitativo, que permita obter múltiplas maneiras de se enxergar a realidade pesquisada e inferir sobre ela.

Também foi utilizada a técnica de pesquisa comparativa científica, que envolve o exame das similaridades e divergências entre dois ou mais objetos de estudo, a fim de entender de maneira mais aprofundada as relações e padrões subjacentes.

2.3 Objeto de Estudo

O objeto de estudo contempla as experiências do Programa Lar Legal de regularização fundiária urbana no Estado de Santa Catarina, desde sua origem, em 2015 até os dias atuais. Também aborda a instituição do referido Programa pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, por meio do Provimento nº 488/2020, lançado oficialmente em maio de 2023, e analisa o seu desenvolvimento até meados de 2024.

A pesquisa realizada a partir da experiência vivenciada nos dois Estados demonstra a tentativa de promoção de política pública de regularização fundiária, que tem o intuito de valorização das moradias, no sentido de garantir maior segurança jurídica em

relação à propriedade, viabilizando inclusão e justiça social à faixa mais vulnerável da população.

Assim, conforme proposto por Yin (2018), por meio da análise do objeto de pesquisa, realizada no devido contexto da realidade em que este se manifesta, busca-se compreendê-lo de forma mais aprofundada em suas especificidades, no complexo do conjunto de características quantitativas e qualitativas coletadas.

A análise do Programa, inicialmente implementado no Estado de Santa Catarina, permite sua comparação com a consolidação do Lar Legal no Estado de Mato Grosso do Sul, de modo que a experiência dos dois estados possa servir como parâmetro daquilo que deve ser reproduzido ou melhorado, o que pode contribuir para sua eficiência.

2.4 Procedimentos Metodológicos na Coleta de Dados

Os procedimentos metodológicos da pesquisa na coleta de dados foram baseados apenas em fontes de natureza secundária.

2.4.1 Fontes Secundárias da Pesquisa

As fontes secundárias foram de natureza bibliográfica, documental e estatística. As fontes de natureza bibliográfica (artigos, livros, teses, dissertações, monografias) foram fundamentais para construir o referencial teórico, assim como para ajudar a construir o projeto e refletir os seus resultados, além de oferecer suporte na contextualização do objeto de pesquisa.

Dentre as fontes documentais consultadas, além das reportagens pesquisadas, os destaques são para aquelas de natureza jurídica e legislativa, que contribuíram na melhor caracterização e reflexão a respeito dos princípios e normas envolvidas nesta natureza de programa como política pública.

Os dados quantitativos foram, sobretudo, os estatísticos de origem demográfica e urbanização disponibilizados oficialmente pelos Censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

2.4.2 Organização, análise e interpretação dos dados obtidos

A organização dos dados coletados de fontes bibliográficas associadas aos dados estatísticos obtidos permitiu construir o referencial teórico apresentado, com as necessárias demonstrações de abordagens feitas, quando necessárias.

As fontes documentais vindas de reportagens identificadas, especialmente aquelas disponibilizadas junto aos sites do Tribunal de Justiça dos dois Estados pesquisados, favoreceram a identificação de fatos e dinâmicas ocorridas relativas ao processo investigado. A organização destas informações permitiu reflexões a respeito dos fatos ocorridos, com base, principalmente, no referencial teórico e nos princípios das normas estabelecidas que contribuem para o Programa Lar Legal, como política pública.

Os métodos de abordagem qualquantitativo e comparativo possibilitaram maior compreensão da complexidade organizativa da origem e dinâmica do Programa Lar Legal em seus devidos contextos, para verificação das oportunidades proporcionadas por esta política pública, assim como dos desafios enfrentados.

3 URBANIZAÇÃO BRASILEIRA, DIREITO À CIDADE E À MORADIA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

O objetivo deste capítulo é apresentar o processo de urbanização no Brasil, para poder refletir o direito à cidade, a cidade como um Bem-Comum, e associados a estes, o direito à moradia e as políticas habitacionais no Brasil, como instrumentos de desenvolvimento territorial sustentável.

3.1 Urbanização brasileira

A análise da urbanização é fundamental para se compreender as transformações socioeconômicas e espaciais que moldam a realidade contemporânea. O fenômeno urbano, caracterizado pela complexidade e dinamismo, envolve a reorganização das relações de produção, consumo e troca, sendo um reflexo direto das mudanças estruturais no contexto histórico e econômico.

No Brasil, a urbanização foi marcada pela herança colonial e pela modernização, que influenciaram a formação das cidades e a estruturação do espaço urbano, bem como a dinâmica das relações entre campo e cidade. Castells (2021) realiza uma análise teórica abrangente sobre a delimitação do espaço urbano, com o objetivo de compreender suas implicações socioespaciais. Segundo o autor, o sistema urbano é o elemento organizador das relações que constituem a estrutura espacial e é caracterizado por quatro dimensões principais: (I) produção, que se configura como objeto e meio de trabalho específico; (II) consumo, relacionado à reprodução da força de trabalho, tanto em sua forma simples (moradias) quanto ampliada (sistemas ideológicos); (III) troca, que se refere à circulação de subelementos entre as diversas esferas; e (IV) gestão, que regula essa ordenação espacial através de políticas dominantes no âmbito global e local.

O espaço urbano é construído por esse conjunto que sistematiza o meio social, onde a principal divisão é definida pela categoria trabalho. Adicionalmente, a construção ideológica simbólica legitima as ações de divisão dos espaços, conforme os objetivos particulares, e envolve subelementos e sistemas de lugares que definem essa estrutura social. Nesse conjunto de relações, surgem tensões e conflitos de interesses divergentes na dominação do espaço, com diferentes papéis.

Conforme lembrou Santos (1993), durante o período colonial, o dinamismo brasileiro emergia apenas do campo. Apenas a partir dos séculos XVIII e XIX começaram a emergir cidades de importância significativa, especialmente aquelas situadas no centro

do dinamismo econômico (Maricato, 2006). Contudo, o processo de urbanização se tornou realmente visível no século XX, acompanhado pela herança da colonização e pela modernização.

Ao discorrer sobre a República Burguesa (1889-1930), Maricato (2013) destaca que o enfraquecimento agrário ocorreu devido à ascensão industrial, acompanhada por certos impasses para sua implementação, como a carência de energia, o baixo nível demográfico e, sobretudo, a organização da economia em produções regionais, o que dificultou a comunicação interna no país. Entretanto, alguns fatores favoreceram timidamente a implantação de uma produção local brasileira, como a oferta de mão de obra barata, que, embora não elevada, colaborou para o crescimento da pequena indústria têxtil através da maquinofatura e, posteriormente, com a produtividade do algodão, mantendo-se até 1907, juntamente com outras atividades industriais, como café e açúcar.

A industrialização iniciada na década de 1930, inicialmente voltada ao mercado interno, contribuiu, não só para o surgimento de cidades industriais, a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro, como para multiplicação de pequenas cidades em todo o país, além das capitais dos estados (Guimarães, 1997, Santos, 1993). Neste novo contexto, conforme lembra Monte-Mor (2006), a cidade industrial ficou no topo da dinâmica capitalista, procurando se articular com os centros urbanos menores, de função comercial, sobre os quais passou a manter influência e controle.

Historicamente, com a crise econômica de 1929 (conhecida como a Grande Depressão) e a Segunda Guerra Mundial, o dinamismo econômico passou a ser voltado para o mercado interno, com fortes investimentos na produção de bens de consumo duráveis. Após a Segunda Guerra Mundial, houve um período de prosperidade no mercado industrial em muitos países. Vários fatores contribuíram para esse avanço: a) reconstrução pós-guerra: muitos países precisaram reconstruir suas infraestruturas devastadas pela guerra, o que impulsionou a demanda por materiais de construção, maquinaria e outros produtos industriais; b) expansão econômica: a demanda reprimida durante a guerra resultou em um aumento rápido do consumo de bens de consumo e de investimento, o que estimulou a produção industrial; c) inovação tecnológica: produção em massa e automação; d) estabilidade política e econômica: ajudou a criar um ambiente propício para o investimento e crescimento econômico; e e) expansão do comércio internacional: a criação de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, além da redução das barreiras comerciais, facilitou o comércio internacional e permitiu que as indústrias expandissem seus mercados.

Esses fatores combinados levaram a um período de crescimento econômico rápido e expansão industrial.

No Brasil, o novo padrão acelerou o crescimento do PIB, que atingiu uma taxa média anual de 6% entre 1930 e 1970, superando os 4,3% registrados entre 1900 e 1930 (Cano, 2011). A partir de 1930, a expansão regional foi direcionada para complementar o avanço do mercado industrial, concentrado no Sudeste, particularmente nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo (Guimarães, 1997).

Um intenso fluxo migratório impulsionou o crescimento demográfico nas diversas regiões do país, especialmente no Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Entre 1940 e 1970, São Paulo recebeu 2,5 milhões de brasileiros de outras regiões, consolidando-se como o principal destino da migração interna, em grande parte devido à Política Nacional de Desenvolvimento (Cano, 2011).

Apesar da ascensão econômica brasileira, a "urbanização caótica", resultante dos aspectos modernos corporativos de acumulação do "meio técnico-científico" – englobando ciência, tecnologia e informação – exacerbou a complexidade e a fragmentação da sociedade brasileira (Santos, 1993).

A modernização do campo iniciada na década de 1970, segundo Santos (1993), trouxe modificações no modelo urbano brasileiro, na medida em que o campo passou a requerer máquinas, implementos, insumos e crédito. O processo de urbanização se completa na medida em que a agricultura se torna uma das indústrias, eliminando a separação entre campo e cidade nas suas relações de produção e acumulação. Ambos mantêm suas singularidades, funções, relativa autonomia e contradições, porém, não mais estarão em oposição (Clementino, 2021).

Para Santos (1993), associou-se ao consumo consuntivo, o que ele chamou de consumo produtivo por parte de um campo, que passou a ser dotado de ciência e informação. As cidades passaram a manter estoques requeridos pelo campo modernizado, inclusive de mão-de-obra, de maneira que o novo modelo de consumo produtivo no lugar de se adaptar às cidades, passou a adaptá-las.

Este novo modelo de urbanização, apoiado por redes de infraestrutura (transporte, energia, comunicação) ajudou a expandir e intensificar o desenvolvimento do território nacional, favorecendo a integração das diversas regiões brasileiras à metrópole industrial de São Paulo, numa estrutura de metrópoles regionais, cidades médias e pequenas cidades. Neste processo, a lógica urbano-industrial foi conduzida como modelo e prática

a todo o país, tanto em cidades como além das áreas urbanizadas, fenômeno chamado de “urbanização extensiva” (Monte-Mor, 2006).

Na Região Centro-Oeste, especialmente em Mato Grosso do Sul, este processo representou a continuidade espacial daquele iniciado na cidade de São Paulo, com forte densidade de capital e técnica, em uma área antes quase vazia, mas de grande fluidez. Por outro lado, os estados da região Sul, que já contavam com um povoamento mais antigo e com uso de métodos mecanizados na agricultura, tiveram uma urbanização mais acelerada.

Diante desta nova forma de manifestação da urbanização, iniciada na década de 1970, marcada pela modernização do campo, no lugar de regiões rurais e cidades, passou a preponderar no Brasil dois modelos de espaços, que Santos (1993) identificou como “regiões urbanas” e “regiões agrícolas”. No espaço brasileiro com a preponderância de regiões urbanas, as cidades com atividades industriais e terciárias mantêm uma divisão de trabalho entre si, ao mesmo tempo em que contêm áreas rurais para se abastecerem. Neste caso, a cidade, não só controla e comercializa a produção do campo, como a transforma e lhe agrega valor, enquanto o campo passa a depender da cidade para se abastecer (Monte-Mor, 2006). Por seu turno, no espaço nacional de regiões agrícolas modernas, caracterizadas pela presença da produção voltada ao mercado externo, o campo passou a manter o comando, com cidades mantidas por atividades adaptadas sobretudo às suas demandas (Santos, 1993). Fez parte deste processo, o forte aumento de núcleos urbanos, ou aglomerações com mais de 20 mil habitantes, que passaram a receber grande parte da população migrada do campo (Santos, 1993).

Este processo de multiplicação de cidades e concentração populacional na área urbana não parou, repercutindo no aumento sucessivo da taxa de urbanização brasileira, segundo Clementino (2021).

Segundo o Censo do IBGE (2022), o grau de urbanização brasileira era de 55,94% em 1970 e passou para 75,59% em 1991. Em 2000, a população urbana correspondia a 81,19% e, em 2010, esse percentual já havia atingido 84,37% e em 2022 chegou a 87% (IBGE, 2022). Esse aumento está relacionado ao acelerado processo migratório em busca de subsistência e acesso aos equipamentos sociais básicos. Contudo, as cidades receptoras da massa populacional crescente não conseguiam absorver integralmente esses fluxos, ampliando as desigualdades sociais. Muitas áreas urbanas no século XXI convivem com miséria, poluição e deterioração (Davis, 2006).

Na década de 1980, a população urbana no Norte era de 51,63%, crescendo 22,66% entre 1991 e 2000. No Nordeste, esse percentual era de 50,46% em 1980, passando para 60,65% em 1991 e 68,98% em 2000. O Sudeste, que tinha 72,7% de urbanização em 1970, viu esse número subir para 88,02% em 1991, devido à integração do mercado nacional. As regiões Sul e Centro-Oeste também experimentaram um elevado crescimento populacional urbano na década de 1980, com 62,4% e 67,78%, respectivamente (IBGE).

Davis (2006) argumenta que a urbanização pode ocorrer mesmo em meio a crises econômicas, como visto nos países do Terceiro Mundo nos anos 1980 e 1990, onde as políticas de desregulamentação e as medidas do Fundo Monetário Internacional (FMI) promoveram a migração rural, apesar do aumento do desemprego urbano, o que forçou a população a buscar sustento em favelas urbanas.

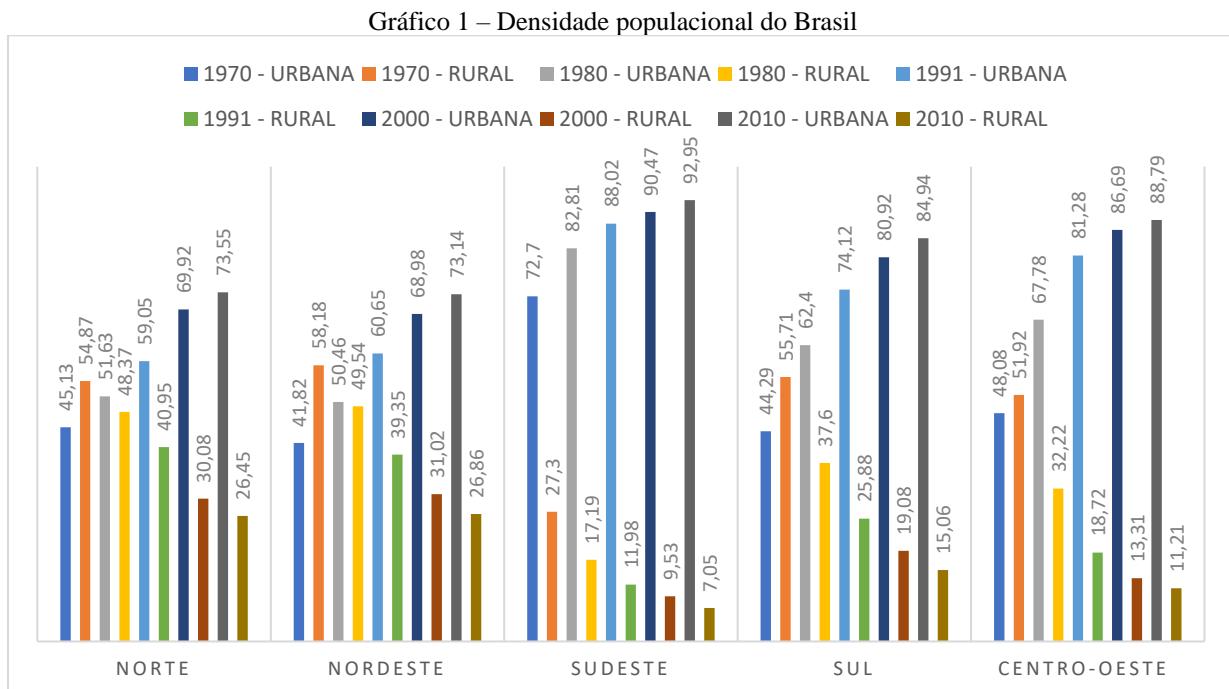
Nos governos dos anos 1980, a oferta mínima de moradias, de acordo com os moldes de privatização habitacional, foi definida pelos ideais neoliberais impostos pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, além dos Planos de Ajuste Estrutural para nações endividadas, como o Brasil, resultando na formação de uma "periferia desurbanizada, porém dependente da cidade" (Lefebvre, 2016).

De acordo com o censo de 2022, segundo Rodrigues e Ribeiro (2023), o Brasil conta atualmente com 15 metrópoles, nas quais se acumulam 70,3 milhões de pessoas, o que demonstram que elas continuaram atraindo população.

O censo demográfico de 2022, no entanto, apontou para um índice de crescimento muito fraco da população brasileira em relação a 2010 (6,5%), considerado o menor desde 1872, com variações regionais. A região mais industrializada do Sudeste continua sendo a mais populosa (41% do total no país) e apresentou uma taxa de crescimento demográfico abaixo da média nacional. A Região Nordeste, segunda mais populosa teve a menor taxa de crescimento populacional do país. A Região Sul, terceira maior em população do país, teve um índice um pouco acima da média. A Região Norte, a quarta em número de população, notabilizada pela indústria da mineração e agricultura, teve crescimento pouco maior que o da Região Sul. A Região Centro-Oeste, por seu turno, a menos populosa entre todas e que vem exibindo um forte crescimento no setor agroindustrial e extrativo, foi a que apresentou o maior e significativo acréscimo (IBGE, 2022).

Com o intuito de fornecer uma representação visual detalhada e informativa da distribuição da população brasileira regional, o gráfico 1 foi elaborado com os dados mais

recentes coletados pelo IBGE durante o último censo realizado em 2022. O gráfico também permite análise das variações demográficas ao longo do território nacional:



Fonte: Elaborado pela autora (2024) – Adaptado de IBGE (2022).

Entre os 548 municípios que apresentaram crescimento acima de 1,5% ao ano, segundo o IPEA (2024), pouco mais da metade (58,8%) possuem menos de 30 mil habitantes. Este processo vem sendo acompanhado de um potencial aumento de demanda por bens e serviços públicos nestas pequenas cidades, ainda carentes de infraestrutura, de recursos disponíveis e de capacidades governativas compatíveis. São situações que cada vez mais exigem políticas públicas inovadoras e coordenadas.

No que concerne à habitação, foco do presente estudo, o crescimento desmedido das favelas urbanas na segunda metade do século XX decorreu do aumento da segregação socioespacial e das insuficientes condições de subsistência da população. Esse fenômeno de periferização urbana resultou na formação de núcleos contínuos de habitações informais, caracterizando uma negação ao direito à cidade. Dessa maneira, a escolha da moradia abrange a resolução de um problema complexo: a) otimização do custo habitacional; b) garantia de posse; c) promoção da qualidade e segurança da habitação; e d) proximidade ao local de trabalho (Davis, 2006).

A precariedade dessas habitações decorre de uma urbanização irregular, na qual a classe trabalhadora, privada do direito à cidade, construiu suas moradias com os recursos disponíveis, independentemente da posse formal da propriedade, frequentemente em

áreas de risco, e erigindo suas residências conforme suas condições ao longo do tempo (Caldeira, 2000). Davis (2006) menciona que o crescimento da apropriação das áreas centrais para construção de empreendimentos é incentivado pela intensa especulação imobiliária.

A segregação socioespacial nas grandes cidades envolve um complexo conflito de interesses, motivado pela política de embelezamento das cidades, promovida pelo Estado com o objetivo de atrair capitais estrangeiros, o que resulta em uma problemática urbana adicional: a remoção repressiva e arbitrária de favelas, forçando a população a abandonar suas moradias em prol da modernização. O autor observa que, na década de 1970, esse processo de "limpeza" das favelas tornou-se alarmante, devido à valorização das glebas (Davis, 2006).

Castells (2021) afirma que a produção de habitações, como um dos componentes da estrutura espacial discutida no início deste capítulo, resulta da combinação da escolha da localização das construções com os equipamentos e matérias-primas necessários, além da força de trabalho envolvida no processo. Esses fatores dependerão do "organizador" do sistema urbano, que determinará os preços das terras, a condução das obras, a melhor localização e o público-alvo. Portanto, o capitalismo governa o espaço urbano, fazendo da produção de moradias, enquanto objeto de mercado, uma atividade que deve gerar lucro.

A difusão das favelas nas megacidades também favoreceu o comércio de habitações informais por meio da locação e contribuiu para a proliferação dos "loteamentos indiscriminados" em várias modalidades de "estalagens, cortiços e habitações operárias, em sua maioria de construção apressada e precária" (Bonduki, 1998).

Diante desse cenário, tornou-se imperativa a intervenção do poder público em diversas questões sociais, incluindo a habitacional, tendo em vista que os loteamentos eram considerados uma ameaça à ordem pública, devido à ausência de infraestrutura básica.

A moradia, como um dos elementos essenciais para a subsistência individual e familiar, é fundamental para assegurar o acesso à propriedade, à casa, e ao lar. Contudo, possuir uma moradia física, sem o concomitante acesso à vida urbana, é insuficiente. Nessa linha, o déficit habitacional representa uma problemática urbana nas grandes regiões, uma vez que os tipos, condições, e localizações das moradias são determinantes que impactam diretamente a qualidade de vida da população segregada.

No contexto do déficit habitacional absoluto no Brasil, conforme dados da Fundação João Pinheiro, há uma carência de milhões de moradias no país. Em 2015, a maior concentração do déficit habitacional absoluto foi na região Sudeste, com 2,482 milhões de moradias, seguida pela região Nordeste com cerca de 1,971 milhões. Quanto aos componentes desse déficit, destacam-se: a sobrecarga excessiva dos aluguéis, que afeta 50% da população com renda inferior a um salário-mínimo; a coabitação familiar, responsável por 29,9% do déficit, onde há compartilhamento de moradias; e a habitação precária, compreendendo moradias improvisadas ou rústicas, que representam 14,8% do déficit.

Na região Sudeste, o ônus excessivo dos aluguéis atinge 61,4%, no Centro-Oeste 57,9%, e no Sul 57,8%, evidenciando o aluguel como o principal componente do déficit habitacional.

De acordo com a Fundação João Pinheiro (2021), o déficit habitacional passou de 5,657 milhões em 2016 para 5,877 milhões em 2019. Durante este período, a predominância do ônus excessivo dos aluguéis aumentou de 49,7% em 2016 para 51,7% em 2019. As habitações precárias representavam 22,9% em 2016, crescendo para 25,2% em 2019. A coabitação, por sua vez, apresentou um declínio de 4,2%, correspondendo a 23,1% em 2019. Naquele ano, o déficit habitacional no Brasil alcançou 5.876.699 moradias. A análise regional aponta o Norte e o Nordeste com o maior déficit relativo, especialmente nos estados do Maranhão e Amazonas (Fundação João Pinheiro, 2021).

Os impactos da sobrecarga dos aluguéis, por sexo do responsável pelo domicílio, revelam que, em 2016, aproximadamente 56,4% das mulheres estavam nessa situação, número que aumentou para 62,2% em 2019. Isso indica o crescimento de domicílios chefiados por mulheres que se encontram em condições deficitárias. No que tange à coabitação, a participação de domicílios com mulheres como referência cresceu de cerca de 50% em 2016 para 56,3% em 2019.

As condições do déficit habitacional também devem ser analisadas em função dos níveis de renda, uma vez que a capacidade salarial é crucial para a subsistência. Segundo a Organização das Nações Unidas no Brasil (2017), com base no relatório *Panorama Social da América Latina 2017*, o Brasil possui extrema concentração de renda, onde 1% da população mais rica detém cerca de 27,8% dos rendimentos totais, posicionando o país em segundo lugar na lista de nações com maior concentração de riqueza. Quanto às habitações precárias, a pesquisa da Fundação João Pinheiro indica que “mais de 72% dos domicílios em déficit tinham renda domiciliar de até um salário-mínimo”, sendo 46%

referentes à coabitação com renda acima de três salários-mínimos, e domicílios com ônus excessivo de aluguel urbano correspondendo a 45%, na faixa entre um e dois salários-mínimos.

O déficit habitacional é uma expressão significativa da urbanização e reflete na gestão das formas urbanas e nas relações sociais. Castells (2021) ressalta que a cidade é uma construção histórica composta por diversas estruturas sociais, influenciadas por uma dinâmica contraditória de conflitos de interesses que disputam o controle da hegemonia. A forma de ocupação do solo é definida por uma complexa teia de determinantes sociais, políticos, ideológicos e econômicos, que ditam as regras do sistema urbano.

Diante da crise urbana e da efervescência das questões sociais nas grandes cidades, destacam-se as mobilizações dos movimentos sociais urbanos, que lutam por condições dignas de vida. Estes movimentos articulam processos organizativos de natureza sociopolítica com as famílias para reivindicar moradia, saúde, educação e emprego, em um amplo exercício de cidadania, o que será abordado mais detalhadamente a seguir.

3.2 Direito à Cidade

Para compreender o conceito de cidade, adota-se a concepção proposta por Valdirene Alves Clementele. Para a autora, a cidade representa muito mais do que um simples espaço geográfico; trata-se de um *locus* onde convergem e interagem elementos essenciais ao desenvolvimento humano. Este ambiente caracteriza-se por abrigar significados profundos, histórias e memórias que, em conjunto, simbolizam uma reunião de indivíduos em torno de bens e valores compartilhados. A cidade, assim, constitui um núcleo onde as experiências coletivas e os patrimônios culturais se entrelaçam, proporcionando um cenário propício ao desenvolvimento da vida em sociedade (Clementele, 2023).

Vasconcelos (2015), apoiado nos ensinamentos de Max Weber, oferece uma definição mais detalhada da comunidade urbana, que se distingue por seu caráter industrial e comercial predominante. A comunidade urbana ocidental é identificada por traços específicos: fortificações que protegem o espaço urbano, mercados que facilitam a troca econômica, tribunais próprios que asseguram a justiça local, formas de associação que refletem a organização social e autonomia, ao menos parcial, que assegura a autossuficiência administrativa. Esse fenômeno é descrito como particular ao Ocidente e não se observa nem nas cidades da Antiguidade nem nas orientais.

A cidade, portanto, emerge como espaço de complexa inter-relação, onde o presente é moldado pela história e memória coletiva, formando um contexto no qual os habitantes se conectam em torno de um patrimônio comum e se desenvolvem em uma estrutura social dinâmica e funcional. Esta visão abrangente permite reconhecer a cidade não apenas como um conjunto de infraestruturas físicas, mas como uma entidade viva e pulsante, essencial ao progresso humano e à construção de uma identidade comunitária.

No viés da complexidade urbana, surge o conceito de Direito à Cidade influenciado pelos postulados filosóficos do francês Henri Lefebvre. Em sua obra "O Direito à Cidade" de 1967, Lefebvre defendeu a conquista de uma série de condições que proporcionassem aos cidadãos possibilidades de viverem em condições dignas e saudáveis. Segundo Lefebvre, citado por Harvey (2014, p. 11), "esse direito era, ao mesmo tempo, uma queixa e uma exigência". A queixa respondia à dor existencial de uma crise devastadora da vida cotidiana na cidade. A exigência, por sua vez, era uma ordem para encarar a crise de frente e criar uma vida urbana alternativa que fosse menos alienada e mais significativa.

David Harvey complementa, afirmando que "as ideias de Lefebvre surgiram basicamente das ruas e bairros de cidades doentes. Desse modo, os movimentos pelo direito à cidade encontram-se em plena atividade em dezenas de cidades de todo o mundo" (Harvey, 2014, p. 15). Harvey conclui, definindo o direito à cidade como "muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos" (Harvey, 2014, p. 28).

Em "Direito à Cidade, Cidades Para Todos e Estrutura Sociocultural Urbana", Roberta Amanajás e Letícia Klug (2018) pontificam que:

O direito à cidade é um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras. Direito de habitar, usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. A interpretação do direito à cidade deve ocorrer à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos.

Nesta definição, observa-se o destaque à questão da moradia e do direito à habitação, considerados fundamentais para a existência de cidadania e justiça social. Conclui-se, portanto, que o direito à cidade não se trata de uma abstração, mas sim de um conjunto de ideias concretas que servem de base para a compreensão das desigualdades

sociais, buscando-se a construção de ferramentas que garantam uma forma de vida mais humana.

A preocupação com o desenvolvimento das cidades e assentamentos humanos de maneira sustentável, inclusiva, segura e resiliente foi definida como um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pela Organização das Nações Unidas, a serem atingidos na Agenda 2030 (ONU-Brasil, 2022). O direito à cidade surgiu como um contraponto a cidades fragmentadas, violentas, conflituosas e desiguais, com o intuito de garantir o direito à participação democrática de todos os sujeitos na sua formação. Não basta a produção de riqueza nas cidades; é preciso que elas se desenvolvam sob a premissa da sustentabilidade, equilibrando as necessidades de seus habitantes com a distribuição dos recursos.

Lefebvre (2016) ao estudar a classe operária parisiense, observou a segregação das áreas mais centrais da cidade, acessíveis à classe dominante da época:

Como a democracia urbana ameaçava os privilégios da nova classe dominante, esta impediu que essa democracia nascesse. Como? Expulsando do centro urbano e da própria cidade o proletariado, destruindo a “urbanidade”. [...] Afastado da Cidade, o proletariado acabará de perder o sentido da obra. Afastado dos locais de produção, disponível para empresas esparsas a partir de um setor de habitat, o proletariado deixará se esfumar em sua consciência a capacidade criadora. A consciência urbana vai se dissipar (LEFEBVRE, 2016, p. 23-25).

Nas últimas décadas, as cidades têm se transformado radicalmente, refletindo mudanças profundas nos processos econômicos e sociais globais. Esse fenômeno, amplamente estudado, reflete a complexa interação entre desenvolvimento urbano e exclusão social. Desde o início da era industrial, as cidades têm sido epicentros de inovação, crescimento e, simultaneamente, de profundas desigualdades. Historicamente, como observou Lefebvre em suas análises sobre Paris no século XIX, a urbanização acelerada e a especulação imobiliária reconfiguraram os espaços urbanos, levando à marginalização de grandes segmentos da população. Na realidade brasileira contemporânea, observa-se um padrão semelhante, onde a valorização imobiliária e a consequente especulação transformam a dinâmica das cidades, empurrando os trabalhadores mais pobres para periferias cada vez mais distantes e alienando-os da participação na vida política e social.

A trajetória das vilas operárias nas cidades brasileiras ilustra essa transformação. Originalmente situadas perto das áreas industriais, essas vilas foram gradualmente desmanteladas à medida que o valor das terras urbanas aumentava, resultando na expulsão das classes trabalhadoras das áreas centrais. Esse deslocamento, como observa Vieira

(2013), é resultado de uma visão da cidade que emerge com a industrialização: a cidade passa a ser tratada como um mero objeto de transação, uma mercadoria a ser comprada, vendida e negociada para gerar lucros aos que detêm propriedades e meios de produção. Lefebvre (2016) descreve essa mudança como uma perda do "valor de uso" da cidade, subordinado ao seu "valor de troca", redefinindo assim o espaço urbano e as relações sociais nele contidas.

A partir desse ponto de vista, a cidade deixa de ser um espaço de encontro e interação para se tornar uma mercadoria, oferecida em um mercado global altamente competitivo, onde outras cidades também são comercializadas. Vieira (2013) reforça essa ideia ao argumentar que a cidade é uma mercadoria de luxo, destinada a elite de compradores globais: capital internacional, turistas e usuários economicamente privilegiados. Essa transformação converte a cidade em um "ente econômico" que opera predominantemente para os especuladores e empresários capitalistas, enquanto a maior parte da população é marginalizada e excluída do espaço urbano. Vieira avança essa perspectiva ao considerar que a cidade adquire uma nova identidade como "cidade-empresa", um sujeito com estratégia e propósito próprios.

A análise de Maricato também contribui ao descrever a cidade como um produto e um grande negócio lucrativo para os capitais que lucram com sua produção e exploração. Há, assim, uma disputa fundamental entre os que buscam melhores condições de vida na cidade e aqueles que visam apenas maximizar ganhos financeiros. Lefebvre (2013) observa que a cidade se torna um "objeto de consumo cultural para turistas e para o esteticismo", perdendo sua função prática e inclusiva.

Nesse contexto, o conceito de "direito à cidade" emerge como uma reivindicação política essencial. Embora não consagrado juridicamente, este direito simboliza a luta pela realização de direitos sociais fundamentais, tentando reverter o modelo de cidade-empresa e restaurar o valor de uso do espaço urbano. A grande questão é como efetuar essa transformação. Alterar um espaço marcado por desigualdades históricas complexas requer uma ação organizada e revolucionária. Lefebvre (2013) destaca a necessidade de desconstruir as estratégias e ideologias dominantes para construir uma cidade renovada.

Para Harvey (2013), o direito à cidade transcende o plano individual e exige um esforço coletivo, baseado na formação de direitos políticos e solidariedades sociais. Em suma, a luta pelo direito à cidade representa um movimento crucial para reimaginar e reformular o espaço urbano, tornando-o mais inclusivo e equitativo para todos os seus habitantes.

Vieira (2013) destacou que os conflitos urbanos intensificaram a luta pelo direito à cidade em uma perspectiva um pouco diferente da pensada por Lefebvre, pois a questão passou a ser abordada no âmbito jurídico. A aprovação da Constituição de 1988 e, posteriormente, do Estatuto da Cidade estimulou o debate e deu visibilidade a direitos antes ignorados como o direito à moradia. A discussão ganhou maiores proporções e ao abranger o direito às cidades sustentáveis. Vejamos o art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade:

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

I – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

O debate internacional sobre o direito à cidade tem destaque crescente, especialmente evidenciado pela criação da Carta Europeia de Garantia dos Direitos Humanos na Cidade, em 18 de maio de 2000, em Saint-Denis, França. Este documento surgiu a partir da constatação da dificuldade de assegurar direitos básicos à população urbana mais vulnerável. A Carta Europeia busca preencher lacunas, ao reconhecer a cidade como espaço essencial para a efetivação dos direitos humanos e abordar questões como acesso a serviços, proteção ambiental e qualidade de vida, adaptando os direitos fundamentais ao contexto urbano moderno (Lefebvre, 2016).

Ao enfatizar a necessidade de uma abordagem renovada diante da rápida urbanização e industrialização, a Carta Europeia visa não apenas proclamar os direitos públicos e fundamentais dos habitantes das cidades, mas também torná-los compreensíveis e aplicáveis na prática urbana. Ela representa um compromisso significativo para transformar a realidade urbana, garantindo que políticas e práticas locais estejam alinhadas com as necessidades e aspirações dos cidadãos, visando uma cidade mais inclusiva e equitativa, onde todos possam desfrutar plenamente dos direitos humanos em seu cotidiano (Vargas, 2000).

O art. 1º, das Disposições Gerais da referida carta, faz menção expressa ao direito à cidade. Vejamos:

Art. I – DIREITO À CIDADE

1. A cidade é um espaço coletivo que pertence a todos os seus habitantes que têm direito a encontrar as condições para sua realização política, social e ecológica, assumindo deveres de solidariedade.

2. As autoridades municipais devem fomentar, por todos os meios de que dispõem, o respeito à dignidade de todos e a qualidade de vida de seus habitantes.

A positivação do direito à cidade em um documento é um marco importante. No entanto, a real concretização de tal direito depende da implementação de políticas públicas, mediante cooperação de diferentes setores da sociedade, bem como da participação efetiva daqueles que vivem a cidade e se sentem excluídos por ela (Vieira, 2013).

Portanto, o direito à cidade é um instituto em constante construção, fundamentado em estudos e deliberações de âmbito nacional e internacional. Refere-se ao direito dos habitantes das cidades ao acesso a múltiplas garantias, como uma vida urbana digna, acesso igualitário à infraestrutura, moradia, mobilidade, lazer, alimentação, saúde e outros serviços essenciais. Além disso, deve possibilitar a concretização da cidadania e da democracia, mediante a participação concreta da população, especialmente de grupos vulneráveis, na construção de um padrão de vida mais harmônico e justo.

3.2.1 Cidade como Bem-Comum

Bem-comum é interpretado por Ramos (2016) como sendo “o recurso do qual dependemos mutuamente para garantir nossa sobrevivência e bem-estar”.

A lógica da competição, preponderante após a Segunda Revolução Industrial, trouxe consigo o princípio da escassez, segundo o qual os bens eram produzidos por poucos diante dos recursos limitados de toda a sociedade para este fim e quanto mais difícil o acesso a eles, maior seria seu valor comercial (Zamagni, 2018). Para se contrapor a esta ideia de finitude, Garret Hardin (1968) propôs a salvaguarda dos recursos considerados Bens-Comuns, via gerenciamento do governo ou de uma empresa. Mas as consequências deste princípio, aplicado ao modelo capitalista, foram o fortalecimento de monopólios e a desigualdade social. Anos depois, as pesquisas de Elinor Ostrom, publicadas em 1990, invalidaram a teoria de Hardin e trouxeram o Prêmio Nobel à autora, ao comprovar que as próprias coletividades podem governar os seus Bens-Comuns, sem a necessidade do gerenciamento dualista (realizado pelo governo ou empresa), desde que realizada sob forma de governança colaborativa.

Ostrom (2002) apresentou o “comum” como um princípio político e de governança, manifestando-se quando um grupo reconhece suas necessidades interdependentes, garantindo sobrevivência e bem-estar coletivo. No contexto do direito à cidade, o “comum” empodera cidadãos na reinvenção do espaço urbano, por meio da construção e cooperação, assegurando bens fundamentais.

A cidade foi pensada como um Bem-Comum por Foster e Iaione (2016), com base nos princípios do direito à cidade e da governança colaborativa, levando-se em conta dois pilares: (1) os princípios defendidos por Henri Lefebvre de que todos os cidadãos têm o direito de fazer parte do espaço urbano em que vivem, com a mesma oportunidade de acesso aos recursos e serviços nele existentes; (2) o uso de políticas urbanas para proteger os direitos humanos.

No século XXI, conforme Iaione e Nictolis (2017), as cidades estão sendo reanalisadas a partir das seguintes perspectivas: cidade baseada no conhecimento (abordada sob uma ótica de mercado), cidade sustentável (vista como um ecossistema interconectado) e cidade inteligente (baseada no compartilhamento de tecnologias digitais). Os autores propõem, ainda, uma quarta visão, centrada no direito à cidade, mediante garantia de direitos e justiça social.

Foster e Ioane (2016) acreditam que o Estado deve atuar como facilitador da governança urbana colaborativa urbana, em vez de marginalizar residentes ou poluir o ambiente urbano. Eles argumentam que a teoria jurídica convencional ainda não comprehende totalmente o Bem-Comum e defendem uma abordagem ética que garanta o direito de todos usarem os recursos da cidade, visando o bem-estar coletivo.

Na visão da cidade como Bem-Comum, esta precisa ser considerada como um bem de acesso aberto, pertencendo a quem nela habita, com recursos compartilhados por todos, como a moradia e os serviços que se destinam a garantir a sobrevivência e bem-estar de todos. Entre tais recursos Foster e Iaione (2016) ainda incluem os que são potencialmente bens comuns, tais como terrenos urbanos vazios, espaços abertos e infraestruturas (ruas, avenidas), edifícios públicos e privados abandonados ou subutilizados.

Iaione e Nictolis (2017) também destacam que a visão baseada no direito à cidade possui duas perspectivas, quais sejam: a “cidade rebelde”, que foca no conflito político contra a urbanização capitalista, e a “cocidade”, que promove a cogovernança e o compartilhamento dos bens comuns.

Segundo Iaione (2015), cogovernar e copossuir a cidade exigem a reforma do sistema jurídico-institucional, que hoje é rígido e padronizado. Isso equilibra as desigualdades de poder no espaço urbano.

A cidade centrada em direitos apoia-se em dois pilares. O primeiro é o direito à cidade trazido por Henri Lefebvre, em que se garante a participação dos cidadãos na criação da cidade e participação nos espaços em que habitam, mediante garantia

igualitária de acesso aos recursos urbanos existentes. O segundo pilar se refere às políticas urbanas que protejam os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, como os relacionados às mudanças climáticas e ao acesso a serviços essenciais, incluídos na “Nova Agenda Urbana” da ONU-Habitat 2016 (Iaione e Nictolis, 2017).

A política urbana para proteção da cidade como um Bem-Comum também necessita ser governada de forma colaborativa (Foster e Iaione, 2016). Ramos (2016) também reforça a ideia da política de governança colaborativa da cidade como um Bem-Comum, ao considerá-la como um direito dos cidadãos na tomada de decisão de forma democrática de seus recursos, de modo a torná-la mais justa e inclusiva.

Para este fim, o município, como unidade federativa responsável pelo planejamento urbano, deve seguir as normas do Plano Diretor, em conformidade com o Estatuto da Cidade, para assegurar a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização. Respeitar essas diretrizes é crucial para proteger o direito à cidade e garantir uma distribuição equitativa dos recursos urbanos. Para tanto, é essencial que a gestão urbana seja democrática e garanta uma participação ativa da população no planejamento urbano.

A visão da cidade como um bem comum requer um enfoque interdisciplinar e cooperativo, conciliando competitividade com sustentabilidade e inclusão. A teoria do Bem-Comum pode apoiar a construção de uma sociedade mais justa, por meio da participação ativa da população, mediante cooperação dos governos, da academia e demais atores sociais, promovendo o uso responsável do solo e dos recursos urbanos.

3.2.2 Direito à moradia e seus marcos legais

O déficit habitacional, decorrente do acelerado processo de urbanização nas grandes cidades, se manifesta através de moradias precárias desprovidas de infraestrutura básica, privando seus habitantes do pleno acesso à vida urbana. Segundo a Plataforma Global pelo Direito à Cidade (2022), esse acesso integral não se limita apenas aos serviços públicos, mas engloba também a liberdade e a expansão da cidadania. A plataforma é formada por um fórum diversificado que envolve atores da sociedade civil e governos e dedica-se a promover e garantir o direito à cidade por meio de ações inclusivas e universais para combater a segregação urbana.

O direito à moradia, intrinsecamente ligado à vida urbana, não se restringe à simples subsistência, mas também abrange aspectos como centralidade renovada, espaços de encontro, ritmos de vida e empregos que possibilitam o uso pleno desses espaços e

momentos. Este direito é fundamentado em dimensões políticas, simbólicas e materiais (Lefebvre, 2016).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 reconhece uma gama de direitos fundamentais, incluindo moradia, alimentação, trabalho, saúde e educação, essenciais para uma vida digna, independentemente de cor, sexo, religião, gênero ou nacionalidade. Portanto, o direito à vida urbana está intrinsecamente ligado ao acesso aos direitos sociais básicos.

Diversos marcos legais internacionais, como as Convenções sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), e os Direitos das Crianças (1990), abordam o direito à moradia sem discriminação de gênero, raça ou nível socioeconômico.

A Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), realizada em Vancouver, Canadá, em 1976, discutiu a necessidade de formação de cidades social e ambientalmente sustentáveis, mediante fornecimento de habitação adequada para todos. Desde então, o Dia Mundial do Habitat, estabelecido pela ONU em 1987, promove reflexões críticas sobre questões urbanas e a promoção do direito à moradia.

O direito à moradia não se limita à habitação física, mas abrange o direito a uma vida digna e segura. Conforme o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, reconhece-se o direito de todos a um nível de vida adequado, incluindo alimentação, vestuário e moradia.

A moradia adequada compreende a segurança da posse, a disponibilidade de serviços públicos e infraestrutura, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

Ao seu turno, a Agenda 2030 da ONU destaca o objetivo de Cidades e Comunidades Sustentáveis, visando garantir até 2030 o acesso de todos a habitação segura, adequada, acessível e urbanização de favelas.

No Brasil, o direito à moradia é reconhecido pela Constituição Federal de 1988 como um direito social, com competências compartilhadas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para promover programas de construção e melhoria habitacional e saneamento básico.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) baseia-se na ideia de cidade sustentável e prevê os direitos à moradia, terra, saneamento básico, transporte,

infraestrutura urbana e serviços públicos, mediante acesso igualitário para as presentes e futuras gerações.

Posteriormente, foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), por meio da Lei nº 11.124/2005, com a finalidade de proporcionar habitação digna e sustentável para populações de baixa renda, seguida de inúmeras outras leis que abordam o direito à moradia e serão abordadas no decorrer deste estudo.

Portanto, o direito à moradia, consolidado em normas internacionais e nacionais, vai além da mera questão habitacional. Trata-se de um direito humano essencial para uma vida digna, conectado aos direitos fundamentais de saúde, educação, trabalho, lazer e cidadania.

3.2.3 Desenvolvimento Territorial Sustentável na defesa do direito à moradia

O novo contexto, mediado por tecnologias de comunicação, que passou a preponderar na Virada para o Século XXI, induziu mudanças no modelo de desenvolvimento local. Emergiram neste processo, as redes de interação construídas socialmente, que vieram favorecer reapropriação dos espaços vividos cotidianamente, dando origem a um Sistema Territorial Local (Le Bourlegat, 2024 a). O Sistema Territorial produzido socialmente, segundo Raffestin (1993), resulta, portanto, de ações transformadoras conduzidas por atores que agem numa rede de relações a partir do próprio espaço do cotidiano vivido, mediante um projeto comum.

Todo ser humano sente necessidade ontológica de assegurar a integridade de um lugar para existir, como sua âncora e referência na totalidade do mundo (Carlos, 1996). O território, neste caso, resulta da apropriação social de um espaço, por um grupo/ coletividade que nele atribui uma representação particular de si mesmo, de sua história e de sua singularidade (Di Meo, 1996).

Estas iniciativas coletivas deram origem a ações coordenadas entre os diversos atores envolvidos no projeto, por meio de práticas democráticas e de participação, que passaram a ser reconhecidas como governança territorial. A governança territorial foi definida por Leloup, Moyart, Pecqueur (2005), como uma forma de coordenação política, organizada por uma pluralidade de atores de um território, com vistas ao desenvolvimento local, podendo envolver diversos níveis de cooperação.

Na segunda década do século XXI, a grande complexidade do mundo interconectado e novas variáveis tornaram a sustentabilidade uma das maiores preocupações dos processos de desenvolvimento territorial (Le Bourlegat, 2024 b).

Dentre as preocupações, encontram-se, especialmente, a desigualdade social e fome na dimensão social, assim como os eventos climáticos extremos, na dimensão ambiental, que significam grandes desafios ao desenvolvimento territorial. Em 2015, foram definidos os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), na Agenda 2030, pela Organização das Nações Unidas, que contribuíram para o processo interativo já deflagrado.

A partir da complexidade com que foram sendo construídas as cidades e dos avanços das tecnologias digitais, a ONU-Habitat lançou a Nova Agenda Urbana (2017), reafirmando o compromisso com a promoção do desenvolvimento sustentável para cumprir a Agenda 2030. Ao se deparar com a recessão econômica, ampliação das desigualdades sociais, atingindo especialmente os mais pobres e vulneráveis durante a pandemia, a ONU-Habitat (2020) reafirmou o papel transformador das cidades para garantir a sustentabilidade, mediante uma governança territorial eficaz.

Em 2021, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ONU) lançou um guia de desenvolvimento territorial sustentável, visando o cumprimento dos ODS. A partir do pressuposto de que é no local que os problemas são vivenciados, é preciso resolvê-los de forma integrada, de acordo com as necessidades e peculiaridades específicas das pessoas, de natureza multidimensional (social, econômica e ambiental). Para este fim, considera-se fundamental a construção social em rede, por meio de uma governança de natureza multissetorial (governo, empresa, academia e sociedade local), ao mesmo tempo integrada com escalas mais abrangentes (multiescalar).

Neste sentido, pode-se compreender a preocupação de Foster e a Iaione (2016) com uma política urbana construída para proteger a cidade como um Bem-Comum, mediante uma governança de natureza colaborativa, facilitada pelo Estado. Trata-se de uma forma de garantir o direito dos cidadãos de participarem das tomadas de decisão sobre a realidade do cotidiano vivido, de modo a fortalecer a democracia por meio da justiça e da inclusão. A moradia e os serviços, por garantirem a sobrevivência e bem-estar coletivo, constituem bens-comuns a serem construídos e mantidos por meio de governança colaborativa, num processo de desenvolvimento territorial sustentável.

3.2.4 Políticas habitacionais no Brasil

Antes dos anos 1930, as moradias eram predominantemente produzidas pela iniciativa privada, já que não havia um sistema organizado de financiamento habitacional, resultando em variações na qualidade e no tamanho das residências conforme a renda

disponível (Bonduki, 1998). A intervenção do Estado brasileiro originou-se da crescente demanda e das condições precárias das habitações populares da classe trabalhadora.

A década de 1930 testemunhou um grande impulso na urbanização e industrialização sob a liderança da Era Vargas, cujas políticas eram marcadas por um viés populista e corporativista (Bonduki, 1998). Nesse período, as primeiras formas de intervenção estatal em políticas sociais foram tímidas, materializadas em iniciativas como as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS) e, posteriormente, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPS), inicialmente destinados aos setores estratégicos da economia, como os trabalhadores ferroviários e marítimos (Azevedo; Andrade, 2011). Paralelamente, em resposta ao déficit habitacional, construíram-se vilas operárias próximas às fábricas, visando reduzir os custos dos empregadores com a mão-de-obra (Bonduki, 1998).

A Fundação Casa Popular (FCP) foi instituída em 1946 pelo Decreto-Lei nº 9.218 e foi o primeiro órgão nacional dedicado exclusivamente à provisão de habitações para a população de baixa renda, em contraste com as CAPS e IAPS, que atendiam apenas seus afiliados de forma fragmentada (Azevedo; Andrade, 2011). No entanto, a preocupação não se limitava apenas à produção habitacional; a falta de infraestrutura básica nas áreas urbanas também era uma questão crítica a ser abordada. A FCP adotava uma abordagem paternalista e impositiva, onde o acesso à casa própria era severamente limitado por restrições de informação, prazos, número de inscrições e disponibilidade de unidades, devido a desafios técnicos, financeiros e administrativos (Azevedo; Andrade, 2011).

A década de 1950 foi marcada pelo desenvolvimentismo, um período de intensa urbanização e industrialização, impulsionado pela produção de bens de consumo duráveis e não duráveis, como automóveis, máquinas e eletrodomésticos, que transformaram a vida da população. Este período viu a expansão significativa do Parque Industrial do Sudeste, atraindo uma grande migração de áreas economicamente estagnadas do Nordeste (IBGE, 2011).

Contudo, o desenvolvimento industrial resultou na exclusão de populações migrantes e imigrantes do acesso a terras urbanizadas ou moradias formais e levou a condições de vida degradantes em áreas periféricas, desprovidas de infraestrutura básica como água, esgoto, transporte, emprego, escolas e serviços de saúde (Maricato, 2014).

A ascensão do Regime Militar em 1964 marcou a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que financiou unidades habitacionais com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e

Empréstimos (SBPE), sob a gestão do Banco Nacional de Habitação (BNH), consoante Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964 (Maricato, 2004). Esta legislação estabelecia que o governo federal, através do Ministério do Planejamento, deveria formular uma Política Nacional de Habitação, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando o setor privado para estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente para as classes de menor poder aquisitivo (Brasil, 1964).

No início dos anos 2000, foi instituído o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, com o propósito de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana, no intuito de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana" (Brasil, 2001). O estatuto introduziu instrumentos de planejamento urbano e desenvolvimento das cidades, controle adequado do uso do solo e regularização dos imóveis em núcleos urbanos informais, conferindo títulos aos beneficiários de suas moradias. Além disso, previu a promoção da urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante equipamentos sociais e gestão democrática, com participação social na formulação e execução de projetos, programas e atividades para o crescimento das cidades (Brasil, 2001).

Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades como resultado do Projeto Moradia, para discutir questões relacionadas à política de desenvolvimento urbano no Brasil, especialmente moradia, saneamento básico e mobilidade urbana (Maricato, 2006). Nesse contexto, foram estabelecidas as Secretarias Nacionais de Habitação, Saneamento Ambiental, Mobilidade e Transporte Urbano, e Programas Urbanos (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, 2004).

No ano de 2004, foi criado o Conselho das Cidades (CONCIDADES) como órgão colegiado, deliberativo e consultivo, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, com a função de estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), bem como acompanhar sua execução (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022). O CONCIDADES tornou-se um instrumento essencial para o gerenciamento democrático da PNDU.

Em 2005, foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) pela Lei Federal nº 11.124/2005, com o objetivo de viabilizar políticas e programas que promovam moradias dignas para a população de baixa renda. O SNHIS é composto por diversos órgãos e entidades, incluindo o Ministério do Desenvolvimento Regional, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a Caixa

Econômica Federal, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional, além de conselhos, órgãos e instituições da administração pública direta e indireta dos estados, Distrito Federal e municípios (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022).

Referida lei também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que centraliza os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Precários e de Habitação de Interesse Social inseridos no SNHIS (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022).

A Lei Federal nº 11.124/2005 prevê a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) pelos Municípios e Estados, para consolidação de uma Política Nacional de Habitação local e permitir o acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022). Em 2007, foi lançado o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de retomar investimentos e executar projetos de infraestrutura social nas áreas urbanas, visando ao crescimento acelerado e sustentável do país (Maricato, 2014). O PAC foi dividido em duas fases: 2007-2010 e 2011-2014 e gerenciado pelo setor público, focado nas populações de baixa renda, junto com os Programas Bolsa Família e Programa Minha Casa Minha Vida (Cardoso; Denaldi, 2018).

Em 2009, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida, regulamentado pela Lei nº 11.977 de 07 de julho, com o objetivo de criar instrumentos para a produção e aquisição de novas unidades habitacionais, além de regularizar e requalificar imóveis urbanos, bem como produzir ou reformar habitações rurais (Brasil, 2009).

Posteriormente, o programa passou por uma transição para o projeto Casa Verde e Amarela, previsto na Lei Federal nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que tem como objetivo facilitar o acesso à casa própria, especialmente para população de baixa renda, por meio da produção de moradias subsidiadas, financiamento de crédito habitacional, regularização fundiária, melhoria habitacional e locação social. Além disso, houve a ampliação das faixas de renda, divididas em grupos: Urbano 1 - renda bruta familiar mensal até R\$ 2.400; Urbano 2 - renda entre R\$ 2.400,01 e R\$ 4.400; Urbano 3 - renda entre R\$ 4.400,01 e R\$ 8.000; Rural 1 - renda bruta familiar anual até R\$ 29.000; Rural 2 - renda anual entre R\$ 29.000,01 e R\$ 52.800; Rural 3 - renda bruta familiar anual entre R\$ 52.800,01 até R\$ 96.000 (Brasil, 2021).

Uma análise mais detalhada sobre esses programas vai além do escopo desta pesquisa. No entanto, é importante destacar que a transição do PMCMV para o Casa Verde e Amarela possibilitou que os municípios que aderirem ao novo programa se

desvinculem da obrigação de adotar a política habitacional local (uma questão semelhante ao PMCMV), com um maior envolvimento do setor privado na provisão e/ou melhoria dessas moradias, o que pode intensificar a especulação imobiliária (Observatório das Metrópoles, 2020).

Em conformidade com referida legislação, como resposta ao déficit habitacional, foram implementadas várias intervenções realizadas pelo poder público e outros parceiros, incluindo a iniciativa privada. No entanto, a operacionalização de programas habitacionais como o PMCMV apresentou resultados variados nos estados, nem sempre satisfatórios, devido às particularidades regionais, especialmente no que diz respeito ao processo de urbanização.

Em conclusão, é preciso repensar as normas e as políticas públicas a partir da relação entre direito à cidade e bens comuns abordados no tópico anterior. É essencial fortalecer a governança colaborativa urbana – o comum – com o intuito de garantir um desenvolvimento urbano mais sustentável, humano e justo, de modo a atender as necessidades de todos seus cidadãos e lhes propiciar qualidade de vida, mediante acesso adequado aos bens comuns na cidade.

A garantia do direito à cidade de maneira equitativa e justa, especialmente em relação à parcela da população mais vulnerável, resulta do direito dos interesses coletivos predominantes sobre aqueles meramente individuais, próprios de uma co-cidade. Nesta nova versão da co-cidade, todos os cidadãos, como partes diretamente interessadas, protagonizam, de forma colaborativa e criativa, a construção de um ambiente saudável e sustentável em favor de toda a sociedade urbana.

4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

“A Reurb RECONHECE a cidade que temos e paralelamente nos instiga a planejar a cidade que queremos.”

O objetivo do presente capítulo é apresentar as origens da regularização fundiária urbana, conceito, princípios, objetivos, seus principais marcos normativos, sua conformidade com o ordenamento jurídico e, por fim, abordar sua importância para o desenvolvimento local sustentável.

4.1 Regularização Fundiária: origens

A regularização fundiária emerge como um tema de crescente relevância no Brasil, impulsionado pela demanda crescente por moradia e pela necessidade de assegurar o direito à cidade. O regime jurídico da regularização é disperso, ou seja, várias leis a regulamentam.

Como anteriormente salientado neste trabalho, o surgimento das moradias irregulares está relacionado ao déficit habitacional e à falta de políticas públicas eficazes para solução do problema. Populações mais carentes foram atraídas para moradias mais baratas em loteamentos irregulares.

Dentre os atos ilegais praticados por loteadores, cite-se: omissão quanto às infraestruturas exigidas na norma e ausência de obediência às regras urbanísticas e ambientais, mediante disponibilizações de lotes em áreas insuscetíveis de posterior aprovação pelo poder público.

A lei não previu que os loteadores construiriam em propriedades que não eram suas, mas, muitas vezes, pertencentes ao domínio público; ou que, em algumas situações, havia imóveis de diferentes proprietários e sobre os quais havia vários ônus e restrições, como penhora ou indisponibilidade; ou, ainda, que os bens não estavam regularmente descritos no registro imobiliário, sequer possuíam matrícula e eram objeto de simples direito possessório. Nessa linha, os parcelamentos não observavam o disposto na Lei de Parcelamento do Solo e a Lei de Registros Públicos (Gentil e outros, 2020).

O resultado foi a impossibilidade de regularização do direito de propriedade, diante da ausência de meios eficazes abrangidos pelas normas jurídicas, bem como o aumento de situações irregulares pelo país. Era essencial a reformulação legislativa, a fim de acompanhar a realidade fática das moradias desprovidas de proteção legal, infraestrutura e segurança adequadas.

A irregularidade fática e jurídica das habitações impede que os moradores exerçam plenamente seus direitos. Com o intuito de alterar tal realidade, a regularização fundiária surgiu como instrumento jurídico destinado a garantir aos residentes das áreas informais o acesso ao efetivo direito à moradia, mediante implementação de serviços básicos e garantia da participação mais ativa na vida urbana. Busca-se a melhoria das condições precárias de habitação, em prol da segurança jurídica e dignidade aos moradores.

No entanto, é preciso ressaltar que a regularização fundiária assegurada nas normas pode não alcançar com a eficiência almejada os fins para os quais se propôs, se não vier acompanhada de alteração de paradigmas e atuação ativa dos governos locais, no sentido de assegurar a habitação em locais dignos, com infraestrutura e segurança adequados.

O atual sistema político não consegue resolver satisfatoriamente problemas urbanos crescentes, como má gestão do solo, habitações irregulares, violência, poluição, desigualdade e desagregação social. E a falta de planejamento adequado tem impactos negativos na formação das cidades e, consequentemente, em toda a sociedade. Nessa linha, a regularização fundiária urbana depende da revisão de normas e de políticas públicas que impulsionem sua eficácia.

No que concerne à regulamentação normativa da regularização fundiária, a Lei 6.766/1979 regulamentou, pela primeira vez, o procedimento a ser seguido a fim de regularizar parcelamentos de solo clandestinos e irregulares. No entanto, a norma previu padrões rígidos, muitas vezes incapazes de serem atendidos, o que resultou em poucas regularizações na prática. Os problemas reais enfrentados não foram devidamente tratados pela lei (Gentil e outros, 2020).

Na década de 1980, alguns municípios sofriam com a questão do desenvolvimento urbano, pois não havia uma política nacional de urbanização (Del Guércio, 2017).

Nesta época, alguns Municípios instituíram, ainda que de forma tímida, programas de regularização, sendo muitos deles regulamentados por normas infralegais ou leis municipais (Macedo, 2020). Como dispõe Saule Júnior (2004), esses programas de regularização e urbanização instituídas pelos Municípios pretendiam tanto melhorar a condição de vida das pessoas, como os aspectos ambientais, na medida em que visavam a implantação de rede de esgoto, tratamento de resíduos, canalização de córregos, implementação de educação ambiental e recuperação as áreas verdes.

No estado de São Paulo, a Corregedoria-Geral instituiu um procedimento administrativo de regularização de loteamentos perante os registros imobiliários, o qual era conduzido por um juiz de direito, imbuído na função de correcional com a participação do Ministério Público, que exigia aprovação da Secretaria de Habitação do Estado e da Secretaria do Meio Ambiente. Após a conclusão da regularização, o procedimento era encaminhado ao Registro de Imóveis para a prática dos competentes atos registrais (Macedo, 2020).

A efetividade das ações da corregedoria acima citada é descrita por Macedo (2020):

Alguns parcelamentos foram regularizados, dessa forma, na Capital e em algumas cidades do interior do Estado, porém sem grande expressividade, talvez pela demora na obtenção de tantas aprovações administrativas e, ainda, pela necessidade de tramitação do procedimento perante o Poder Judiciário.

O Código Civil de 2002, em seu artigo 1.240, também prevê, como forma de regularização de imóveis, as ações de usucapião individuais, que são muito utilizados. Todavia, essa regularização é apenas de ordem registral e jurídica. Ou seja, o possuidor que preencher os requisitos de qualidade de posse e temporal adquire a propriedade do imóvel, mudando o status de possuidor para proprietário, o que amplia a segurança jurídica e a autonomia no exercício dos direitos de uso, gozo e disposição do bem.

Contudo, a usucapião não resolve o problema de maneira global e ordenada, pois não prevê a melhoria da infraestrutura do local e nem se preocupa com os danos ambientais, tampouco com as áreas de riscos. Por isso, é considerada medida paliativa e individualizada de um problema multifacetado (Macedo, 2020).

Importante salientar que a Constituição de 1988, com o objetivo de alcançar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos moradores, trouxe o conceito de desenvolvimento urbano, a ser executado por meio de leis municipais e planos diretores (Macedo, 2020). A fim de regulamentar a questão no âmbito infraconstitucional, foi criado o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

O Estatuto da Cidade, em seu artigo segundo, inciso XIV, estabeleceu a regularização fundiária urbana como diretriz geral da política urbana, a fim de promover a função social da cidade e da propriedade urbana. Trata-se de medida voltada às “áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (Brasil, 2001). No entanto, a

matéria não foi abordada de maneira detalhada pela lei, o que implicou em dificuldade de implementação perante a realidade fática.

O Estatuto da Cidade também instituiu a usucapião coletiva, com objetivo de regularizar as áreas ocupadas por maior número de pessoas, como as favelas por exemplo. Assim, de acordo com o artigo 10 da lei 10.257/01, as áreas com mais de 250 m², que sejam utilizadas para moradia própria, por ocupantes de baixa renda, por 5 (cinco) anos ininterruptos e sem oposição, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente. A usucapião coletiva deve ser declarada por meio de sentença judicial, que servirá de título próprio para registro junto ao cartório de registro de imóveis. Se não houver acordo diverso, cumpre ao juiz determinar igual fração ideal a cada possuidor (Macedo, 2020).

Todavia, assim como na usucapião individual, a usucapião coletiva foi incapaz de resolver satisfatoriamente a inadequação das moradias, pois apenas fornece a um titular a propriedade de uma fração ideal de determinada área, sem, contudo, oferecer melhoria nas condições urbanísticas (Macedo, 2020). Como bem descreve Saule Júnior (2004), para a solução da questão dos assentamentos irregulares deve haver uma melhora significativa na qualidade de vida das pessoas e não apenas a conferência do título de propriedade para o indivíduo:

Conferir um título de propriedade urbana para grupos sociais que vivem em permanente estado de pobreza, sem atender a outras necessidades, como a implantação de infraestrutura, oferta de equipamentos públicos – como escolas e postos de saúde – e a efetiva possibilidade de trabalho e geração de renda, será um benefício temporário.

[...]

Para evitar essa situação, a política de regularização fundiária deve ter uma ampla dimensão, compreendendo o atendimento de todos os componentes do direito à moradia. Uma ação integrada, que envolva as ações de urbanização, de valorização da memória e identidade dos moradores dos assentamentos informais, que estimule e apoie atividades educacionais e econômicas de geração de renda e trabalho e a preservação, por lei, das áreas como de habitação de interesse social, são medidas que devem englobar a dimensão da política de regularização fundiária (Saule Júnior, 2004, p.346).

Nota-se que a usucapião coletiva, trazida pelo Estatuto da Cidade, teve pouca utilidade prática para a regularização fundiária, pois, de acordo com os autores acima referenciados, na prática, esse instituto se assemelha a uma forma de burlar a lei de parcelamento de solo, constituindo um verdadeiro aglomerado de moradias irregulares (Macedo, 2020).

Cite-se, ainda, a Lei que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação e Interesses Sociais e o Fundo Nacional de Interesse Social, (Lei 11.124/2005), a qual, ainda que de maneira acanhada, instituiu mecanismos de regularização fundiária de terras

da União. Essa Lei tem como objetivo a implantação de políticas e a promoção para acesso à moradia a pessoas de baixa renda.

Foram as Leis n. 11.977/09 (alterada pela Lei 12.424/2011), n. 13.465/2017 e n. Lei n. 14.620/2023 que aprofundaram e sistematizaram as regras sobre a regularização fundiária, garantindo maior efetividade ao procedimento (Cunha, 2023). Por meio de tais normas foram quebrados paradigmas jurídicos e urbanísticos a fim de possibilitar resultados mais satisfatórios (Gentil e outros, 2020). Segundo Macedo, foi apresentada uma política sólida sobre regularização fundiária com critérios e procedimentos próprios, um passo significativo para seu avanço no país (2020).

Embora a Lei 11.977/2009 esteja atualmente revogada, as regularizações registradas na sua vigência continuam surtindo efeitos. Além disso, há procedimentos administrativos de regularização que estão em trâmite sobre a regência desta lei, mas abrangidas pelas regras de transição previstas nas posteriores Lei 13.465/2017 e Lei n. 14.620/2023.

A Lei 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida) criou duas modalidades de regularização fundiária, uma chamada de regularização fundiária de interesse social, com objetivo atender as pessoas de baixa renda, ocupantes de áreas localizadas em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), há cinco anos pelo menos. A segunda modalidade, regularização fundiária de interesses específicos, foi destinada aos casos que não se enquadrassem nos requisitos da regularização de interesse social.

No que concerne à dimensão urbanística, a Lei 11.977/2009 flexibilizou os requisitos até então exigidos pela Lei 6.766/1979 (que exigia terrenos de no mínimo 125 metros quadrados para regularização), passando a permitir a regularização de terrenos com metragem inferior (Macedo, 2020).

Na dimensão ambiental, referida norma previu a regularização de áreas urbanas consolidadas, localizadas em Áreas de Preservação Permanente e ocupadas até 31/12/2007, na modalidade de interesse social, desde que demonstrada melhoria efetiva das condições ambientais. Na regularização fundiária de interesse específico não houve flexibilização quanto às restrições ambientais.

Ademais, o Programa Minha Casa Minha Vida conferiu aos registradores imobiliários competência para presidir o processo de regularização no âmbito extrajudicial, mediante notificação dos proprietários, entes federados e confrontantes, bem como implementação de tentativa de acordo entre os envolvidos quando existente impugnação. Antes da edição da norma, para que os imóveis fossem regularizados, era

imprescindível a instauração de processo judicial, perante o juiz corregedor, consoante previsão contida na Lei 6.766/79 (Macedo, 2020).

Quanto aos custos com projetos de obras de infraestrutura e sistema viário, quando se tratava de regularização de interesse social (art. 55), eles ficavam a cargo do Poder Público. Todavia, quando se tratava da regularização de interesse específico, os custos para a implementação das obras, poderiam ser de responsabilidade do próprio beneficiário (art. 62).

Em relação à titulação conferida aos ocupantes, o instrumento previsto na lei foi o título de reconhecimento de posse para fins de moradia. O ocupante não poderia ser foreiro, concessionário e nem proprietário de outro imóvel rural ou urbano, tampouco poderia ter sido beneficiário de título de posse anterior. De acordo a Lei, o título de posse poderia, inclusive, ser registrado na matrícula do imóvel e, após 5 anos, o beneficiário poderia requerer a conversão em propriedade, desde que preenchidos os critérios previstos no art. 183 da Constituição Federal.

Dessa forma, pode-se dizer que a Lei 11.977/2009 foi instituída com objetivo de propor soluções mais abrangentes para a questão fundiária, ao trazer novos instrumentos jurídicos para regularização das habitações (Macedo, 2020).

Desde o início do Programa Minha Casa Minha Vida, na cidade de São Paulo, a quantidade de regularizações alcançou o ápice de 571 habitações no ano de 2016.

Ainda que vários assentamentos tenham sido regularizados sob a égide da Lei 11.977/2009, o Capítulo III de tal norma foi revogado pela Medida Provisória 759/2016, posteriormente convertida na Lei n. 13.465/2017.

Contudo, em 13 de julho de 2023, diante da mudança de governo, a Lei n. 14.620/2023 retomou o Programa Minha Casa Minha Vida (instaurado inicialmente pela Lei 11.977/2009).

É pertinente a análise mais detalhada de tais diplomas normativos no tópico a seguir, por serem as principais normas que compõem o regime jurídico da regularização fundiária urbana. E, apesar de terem sido elaboradas no âmbito legislativo federal, servem como parâmetro para elaboração de leis e políticas públicas nas esferas estadual e municipal.

4.2 Regularização Fundiária: aspectos conceituais, principiológicos e objetivos

A Lei 11.977/2009, em seu artigo 46, definiu a regularização fundiária como um conjunto de intervenções urbanísticas, judiciais, ambientais e sociais destinadas a

regularizar assentamentos irregulares e conceder títulos de propriedade aos ocupantes correspondentes (Macedo, 2020).

Segundo Nalini (2012), a regularização fundiária compreende um procedimento multifacetado, que abrange: i) questões urbanísticas para implementação de infraestrutura básica, visando melhorar as condições de vida dos ocupantes; ii) questões ambientais, envolvendo programas e ações para mitigar ou resolver impactos ambientais; iii) questões sociais, com o objetivo de atender os ocupantes de maneira culturalmente adequada, evitando deslocamentos desnecessários; iv) questões jurídicas, por meio de instrumentos que reconhecem direitos de posse ou aquisição de propriedade; e, v) registros, inserindo esses direitos nas matrículas dos imóveis com eficácia *erga omnes* (ou seja, perante todos).

A Lei 11.977/2009 trouxe inovações procedimentais e conceituais significativas para a regularização fundiária. Até então, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) era a principal referência para políticas urbanas, conforme explicado por Michely Freire Fonseca Cunha (2021). Com a promulgação da Lei 11.977/2009, posteriormente revogada pela Lei 13.465/2017, e a retomada pela Lei 14.620/2023, todos estes instrumentos legislativos passaram a coexistir como diretrizes para o desenvolvimento das funções urbanas (Cunha, 2021).

Cunha também enfatiza que o Plano Diretor, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, visa definir e implementar políticas públicas para ordenamento territorial e regularização fundiária (REURB), essenciais para promover igualdade, justiça social e o direito à cidade (Cunha, 2019).

Desde que foi criado, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida passou por várias transformações para se adequar à realidade dos brasileiros. Em 2020, foi reestruturado e renomeado para Casa Verde e Amarela, normatizada pela Lei 13.465/2017 e pelo Decreto 9.310/2018, com regulamentações específicas em nível municipal (Scheid, 2017). No entanto, em julho de 2023, foi retomado seu nome original e foram implementadas novas regras (Lei n. 14.620/2023).

O Programa Minha Casa Minha Vida foca na construção de moradias de maneira mais abrangente, enquanto o Casa Verde e Amarela versa, sobretudo, sobre a regularização fundiária e a respectivas melhorias habitacionais.

Estabelece o artigo primeiro da Lei n. 14.620/2023 que o Programa Minha Casa Minha vida tem o intuito de garantir o direito à cidade e à moradia, juntamente com o desenvolvimento sustentável, mediante redução da vulnerabilidade e prevenção de riscos

de desastres, bem como geração de trabalho e renda, “elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população, conforme determinam os arts. 3º e 6º da Constituição Federal” (Brasil, 2023). Ao seu turno, o art. 4º da Lei n. 14.620/2023 elenca como objetivos do programa:

- I - provisão subsidiada de unidades habitacionais novas, requalificadas ou retrofitadas, em áreas urbanas ou rurais;
- II - provisão subsidiada de unidades habitacionais derivadas da requalificação ou **retrofit** de prédios degradados, não utilizados e subutilizados, priorizando-se os localizados em áreas centrais e históricas e os de pequeno porte, assim compreendidos aqueles que resultem em até 200 (duzentas) unidades;
- III - provisão financiada de unidades habitacionais novas, usadas, requalificadas ou retrofitadas, que serão consideradas novas, em áreas urbanas ou rurais;
- IV - fomento à criação de mercados de locação social de imóveis em áreas urbanas;
- V - provisão de lotes urbanizados, dotados da adequada infraestrutura;
- VI - melhoria habitacional em áreas urbanas e rurais;
- VII - apoio financeiro a programas e ações habitacionais de interesse social desenvolvidos por Estados e Municípios;
- VIII - projeto Moradia Primeiro;
- IX - regularização fundiária.**

Por sua vez, o artigo 9º da Lei 13.465/2017 estipula que a regularização fundiária urbana deve abranger "medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes" (Brasil, 2017).

Ao regulamentar o processo de regularização fundiária urbana, mencionada lei introduziu um conjunto de medidas que, em conjunto, promovem a regularização fundiária urbana, conforme já delineado pela Lei 11.977/2009, em seu artigo 46, quando mencionava:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 2009).

Segundo Macedo (2020), a nova legislação foi direcionada para impedir a realização da regularização fundiária sem preocupação com as condições reais da habitação. Para ela, a Lei nº 13.465/2017 é mais rígida que a própria Lei 11.977/2009, no que tange às exigências para o processo de regularização:

Nesse sentido, a Lei nº 13.465/2017 é muito mais rígida em termos de conteúdos mínimos relacionados ao projeto de regularização (arts. 35 e 36) do que era a Lei nº 11.977/2009 (art. 51). A começar por exigir que o imóvel seja descrito em levantamento planaltimétrico, com georreferenciamento, demonstrando as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e demais elementos do núcleo informal.

Segundo Scheid (2017), a Lei 13.465/2017 reconhece a importância de resolver a questão das ocupações informais de maneira efetiva, por meio não apenas do fornecimento do título de propriedade aos ocupantes, mas também da previsão de estratégias para combater a pobreza e de ações urbanas voltadas à melhoria das condições habitacionais da população.

Nessa linha, para que a regularização seja bem-sucedida não adianta apenas trazer para a formalidade o imóvel, sem conter a infraestrutura básica, em áreas de risco e difícil acesso. É preciso muito mais que isso: é necessário enfrentar as questões ambientais, jurídicas, sociais e urbanísticas (Macedo, 2020).

Consoante Marcelo Benacchio (2014), a regularização fundiária deve ser entendida como um conjunto integrado de medidas capazes de melhorar de forma contínua a condição de vida das pessoas. Trata-se de um meio para conferir efetividade ao direito fundamental e humano à moradia adequada, com proibição de retrocessos.

A regularização fundiária trazida pelo novo diploma legal tem como objetivo identificar os locais aptos a serem regularizados, organizá-los e garantir aos ocupantes os serviços públicos com objetivo de melhorar as condições ambientais e urbanísticas em relação as ocupações informais anteriores (Macedo, 2020).

Correia (2018) dispõe sobre a necessidade de providências anteriores, concomitantes e posteriores à regularização fundiária, com o intuito de garantir a integração plena das moradias à cidade formal. A regularização plena é o processo por meio do qual, após a devida urbanização da área, mediante obras de infraestrutura urbana (saneamento, drenagem, arruamento): (i) se enquadra o imóvel em padrões urbanísticos que garantam a regularidade urbanística da área (planejamento urbano local, legislação própria de uso e ocupação do solo, nomeação de logradouros); (ii) se titula o proprietário da terra ou se garante a sua posse (pelos mais variados títulos); (iii) se articula a oferta de melhorias habitacionais e socioambientais (serviços públicos locais à população da comunidade, como saúde, educação, trabalho e renda) que garantam sua sustentabilidade; (iv) se promove o contínuo diálogo urbano (a efetiva participação cidadã), de forma a torná-la participativa, de modo que a própria comunidade beneficiária se aproprie de seu conteúdo, valorize a regularidade e passe ela mesma a cuidar do espaço público não mais como terra de ninguém, mas de todos, e, enfim, (v) se integra a moradia à cidade, de forma que a posse ou o domínio das habitações sejam dotadas de segurança e adequação, mediante garantia da dignidade de seus moradores.

De acordo com o artigo 35 da Lei 13.465/2017 e artigo 30 do decreto 9.310/2018, o projeto de regularização deve conter propostas de solução das questões jurídicas, urbanísticas e ambientais, cronograma de implementação de obras de infraestrutura, bem como termo de compromisso, que deve ser assinado pelos responsáveis privados ou públicos pelo cumprimento das obrigações estabelecidas no planejamento.

São exceções à observância de tais requisitos: i) as glebas que sofreram parcelamento antes da data de 19 de dezembro de 1979, desde que implementadas e integradas a cidade; e ii) as glebas referentes a núcleos já regularizados com registro e que a titulação aos moradores se encontra pendente.

De acordo com Macedo (2020), constata-se a opção pela regularização fundiária de forma conjunta e integrada nas exigências para sua implementação, como de estudos técnicos para verificação da adequação da mobilidade, acessibilidade, além de padrões adequados de descrição dos imóveis (georreferenciamento). Com efeito, a ideia central da legislação atual é compreender a regularização fundiária como dita integral, isto é, aquela que busca implementar nos assentamentos informais condições essenciais para a integração mais equitativa possível do espaço urbano informal.

Macedo (2020) também destaca que a regularização fundiária não se faz apenas com a elaboração da planta, do memorial descritivo e do auto de aprovação. É preciso efetivamente planejar e executar políticas públicas inclusivas e direcionadas à melhoria da condição de vida da população local.

Ao seu turno, Cunha (2021, p.13) assevera que o “[...] pressuposto da aplicação da legislação de regularização fundiária é que haja consolidação do núcleo urbano informal, entendendo-se como informal aquele núcleo que esteja com algum grau de irregularidade”. Logo, para aplicação das regras específicas da regularização fundiária, as ocupações em imóveis públicos ou privados devem ser oriundas de parcelamentos clandestinos, informais ou irregulares, em áreas urbanas ou em vias de urbanização.

Sobre o tema, Khuri (2017, p.291) afirma que:

[...] assentamentos informais são ocupações em terras públicas ou privadas, urbanas ou em vias de urbanização, oriundas na maioria dos casos de parcelamentos clandestinos ou informais ou irregulares, utilizados predominantemente para moradia de população de baixa renda.

A revogada Lei 11.977/2009 exigia alguns elementos mínimos para implementação do projeto de regularização fundiária, como: especificação de áreas ou terrenos a serem regularizados; via de circulação projetadas ou já existentes; áreas designadas ao uso público; medidas para a promover a sustentabilidade social, urbana e

ambiental; bem como compensações urbanísticas e ambientais, com a finalidade de promover a segurança da população; além de medidas para adequar as infraestruturas básicas (Macedo, 2020).

Posteriormente, a Lei 13.465/2017 trouxe exigências e descrições mais rigorosas em relação à norma anterior para implementação do projeto de regularização.

Diversos princípios foram elencados pelo legislador (art. 9º, § 1º, da Lei 13.465/2017), com a função de orientação na interpretação, na elaboração e na aplicação dos textos legais, dentre eles: (a) sustentabilidade tanto econômica quanto social e ambiental; (b) ordenação territorial; e (c) eficiência na ocupação de áreas, juntamente com o uso do solo de forma eficiente. A Medida Provisória 759/2016, convertida na Lei 13.465/2017, previa além dos princípios apontados, os princípios da eficiência energética e da competitividade. Segundo Paola de Castro, tais princípios foram retirados do texto da Lei 13.465/2017 devido a fortes críticas de membros da comunidade jurídica e urbanistas, pois eles indicavam direcionamento para um conteúdo mercantilista e destacavam mais aspectos econômicos que urbanísticos, ambientais ou humanistas propriamente ditos (Macedo, 2020).

Quanto ao princípio da sustentabilidade, este foi inicialmente previsto no Estatuto da Cidade como diretriz geral relacionada à função social da cidade e da propriedade urbana (art. 2º, I). O direito a cidades sustentáveis, destinado aos seus habitantes, decorre do piso vital mínimo, de acordo com o que estabelece o artigo 6º da Constituição Federal e decorre dos seguintes direitos: i) direito à moradia; ii) direito à terra urbana; iii) direito ao saneamento básico; iv) direito à infraestrutura urbana; v) direito à educação; direito ao transporte; vii) direito aos serviços públicos; viii) direito à saúde; (ix) direito ao trabalho; (x) direito ao lazer; (ix) direito à segurança (Fiorillo, 2012).

Cidades sustentáveis devem ser compreendidas como aquelas que ofertam oportunidade e condições equitativas aos seus moradores para viverem com dignidade, independente da classe social. Ou seja, são capazes de oferecer uma vida melhor aos seus habitantes, com paz, felicidade, harmonia e solidariedade (Saule Júnior, 2007).

A ideia de sustentabilidade relacionada à cidade propõe o usufruto equitativo das funções socioambientais, que, conforme Carta de Atenas de 1933, correspondem ao trabalho, à circulação e à diversão. Trata-se do direito de usufruir de um espaço capaz de efetivamente proporcionar o direito ao trabalho, à educação, à instrução, à saúde, à habitação, ao lazer, ao meio ambiente equilibrado e o direito à vida (Santos, 2020).

A Lei 13.465/2017, ao estabelecer o princípio da sustentabilidade social, econômica e ambiental, ratifica o seu comprometimento com a regularização total e plena, que visa proporcionar não apenas a titulação dominial do imóvel, mas também a melhoria da condição de vida dos seus habitantes.

A Lei 13.465/2017, assim como o Estatuto da Cidade (art. 2º, VI), também preveem o princípio da ordenação territorial, que tem como objetivos: evitar a utilização inadequada dos bens imóveis urbanos; impedir o parcelamento irregular do solo; inibir a construção de edificações sem planejamento e infraestrutura urbana; evitar a retenção especulativa imobiliária que possa contribuir para o aumento do tráfego de automóveis e pessoas; obstaculizar a degradação ambiental e a poluição; bem como prevenir a exposição da população a risco de desastres (Macedo, 2020).

O princípio da ordenação territorial está relacionado ao dever de planejar o desenvolvimento das cidades que, normalmente, se apoia no plano diretor ou em leis municipais de ocupação de solo (art.39, Lei 13.465/217).

José Afonso da Silva afirma que a ordenação do solo é caracterizada por um conjunto de medidas destinadas a realizar o conteúdo do plano urbanístico. Consiste fundamentalmente, pois, na sistematização do solo municipal e “implica uma série de medidas, quer voluntárias, quer impostas pela lei, destinadas à consecução de determinados objetivos urbanísticos, por meio das quais se modificam ou alteram certas relações dominiais sobre os terrenos ou se configuram, de modo diverso, as propriedades imóveis, do ponto de vista econômico ou jurídico, para os efeitos de sua edificação (Silva, 2015).

Outro princípio previsto na Lei 13.465/2017 é o da eficiência, que também é mencionado no art. 37 da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 2017)”. Igualmente, o art. 182, § 4º, da Constituição Federal, de maneira implícita, dispõe sobre o princípio da eficiência ao estabelecer que o poder público municipal pode, mediante lei específica que os proprietários de imóveis subutilizados ou não utilizados promovam o seu adequado aproveitamento, sob pena de serem aplicadas sanções. O que se busca aqui é coibir o solo urbano não edificado ou não aproveitado, com objetivo de promover sua função social (Pinto, 2019).

Observado o princípio da eficiência na ocupação de solo, o Poder Público tem o dever de integrar o núcleo à malha urbana ao implementar a regularização, mediante provisão de serviços públicos.

Contudo, os serviços públicos somente se mostram economicamente sustentáveis quando existe uma densidade populacional mínima. Se determinado assentamento não apresenta densidade suficiente para viabilizar essa provisão de serviços, ele não deve ser regularizado, pois isso resultaria em uma ocupação ineficiente do solo, que acabaria por onerar todos os contribuintes e os usuários de serviços públicos com impostos e tarifas mais elevados, necessárias para manter serviços em áreas de baixa densidade (Pinto, 2019).

No que concerne aos legitimados para promover a regularização fundiária, são definidos pela Lei 13.465/2017 (art. 14) e pelo Decreto 9.310/2018 (art. 7º). Incluem-se entidades federativas, a União, Estados, Municípios, o Distrito Federal, entidades da administração pública indireta, além dos próprios beneficiários e interessados, como proprietários de terrenos ou imóveis, loteadores ou incorporadores. Eles são responsáveis por: solicitar a regularização fundiária ao Município e efetuar os atos registrais no Cartório de Registro de Imóveis; promover o andamento regular dos procedimentos administrativos necessários para obter a certidão de regularização fundiária, o registro e a titularização dos ocupantes; e requerer licenças ambientais junto aos órgãos competentes.

Nos termos da legislação federal, a competência para emitir títulos de legitimação fundiária em relação a imóveis de propriedade dos Municípios, sejam eles públicos ou privados, recai sobre o próprio Município, que pode fazê-lo de forma coletiva ou individual. Em relação aos imóveis públicos sob titularidade da União, esta pode emitir os títulos de legitimação fundiária para fins de regularização ou optar pela doação do imóvel ao Município, conforme estipulado pela Lei 11.952/2009, alterada pela Lei 13.465/2017 (arts. 23, § 4º, e 24). Quanto aos imóveis públicos dos Estados ou de outros entes da Administração Pública Indireta, o reconhecimento do direito de propriedade aos ocupantes da área informal urbana será realizado pelo próprio Estado ou em conjunto com o Município (art. 23, § 4º).

4.3 Modalidades e instrumentos instituídos pela Lei nº 13.465/2017 para satisfação da REURB

A Lei nº 13.465, de 2017, preservou as duas modalidades de regularização fundiária urbana estabelecidas pela Lei nº 11.977, de 2009: Regularização de Interesse Social (Reurb-S) e Regularização de Interesse Específico (Reurb-E). No entanto, trouxe alterações significativas quanto aos critérios de classificação entre essas modalidades. Enquanto a lei anterior exigia critérios cumulativos para a regularização de interesse social, como a predominância de população de baixa renda, ocupação mansa e pacífica por um período mínimo de cinco anos, e localização em Zona de Interesse Social (Zeis) ou áreas designadas por entes federativos para projetos de regularização fundiária de interesse social, a nova legislação simplificou esses requisitos.

A Lei nº 13.465/2017 especifica que a regularização fundiária urbana é classificada em duas modalidades: a Reurb-S, aplicável a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, conforme declarado pelo Poder Executivo municipal; e a Reurb-E, destinada a núcleos urbanos informais que não se enquadrem nos critérios da Reurb-S, ou seja, ocupados por população cuja renda familiar não é predominantemente de baixa renda. A nova lei estabelece que o critério determinante para diferenciar entre Reurb-S e Reurb-E é exclusivamente econômico, baseado na renda familiar dos habitantes dos núcleos informais que buscam regularização (Brasil, 2017).

Conforme Decreto nº 9.310, de 2018, para que um núcleo seja enquadrado na Reurb-S, a renda familiar dos beneficiários não pode ultrapassar cinco salários-mínimos vigentes no país. Essa mudança eliminou a necessidade de que o imóvel esteja localizado em uma Zeis (Zona de Interesse Social) ou que tenha sido ocupado por um período mínimo de cinco anos para se qualificar para a regularização fundiária de interesse social, como era exigido pela legislação anterior. Além disso, a lei permite que diferentes níveis de renda dentro de um mesmo núcleo justifiquem a aplicação da Reurb-S ou Reurb-E.

Importante acrescentar que o Programa Minha Casa, Minha Vida, na versão proposta pela Lei 14.620 de 2023 (art. 5º, *caput*), atende famílias com renda bruta mensal de até R\$ 8.000 em áreas urbanas (Brasil, 2023).

Essa diferenciação de renda, embora simplifique a categorização, pode trazer desafios na estimativa do custo da regularização, que deverá ser custeada pelo município ou pelos beneficiários, dependendo do tipo de Reurb. Conforme observado por Paola de

Castro, embora a regra de diferenciação de renda traga dificuldades no cálculo do custeio, ela é essencial para assegurar que os recursos públicos sejam direcionados adequadamente, beneficiando aqueles que efetivamente necessitam da regularização fundiária sem sobrecarregar o Poder Público de forma indiscriminada (Macedo, 2020).

Macedo (2020) menciona, ainda, a possibilidade de transformar um núcleo previamente registrado como Reurb-S para Reurb-E, caso se constate a ausência do critério de renda. Dessa forma, é viável realizar o desenquadramento de parte de um núcleo urbano já registrado como Reurb-S, enquanto a titulação de determinadas unidades estiver pendente. Se o Município verificar que esses imóveis não são ocupados por população de baixa renda, poderá requerer a conversão dessas unidades para Reurb-E. Nessa situação, os beneficiários arcarão com os custos proporcionais de registro da regularização fundiária e da implantação da infraestrutura, bem como com os emolumentos integrais para o registro da titulação dos ocupantes de média e alta renda. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando o Município constatar que os ocupantes são proprietários de outros imóveis, indicando capacidade financeira para suportar os custos da regularização fundiária.

O artigo 33, I, da Lei nº 13.465/2017 e o artigo 26, § 1º, I, do Decreto nº 9.310/2018 preveem os benefícios para os imóveis enquadrados na Reurb-S, bem como as responsabilidades e os ônus para a Administração Pública municipal. Esta deve arcar com: o custeio e a elaboração do projeto de regularização, incluindo memoriais e plantas; o projeto urbanístico; a implantação de infraestrutura essencial, como água potável, energia elétrica, esgoto e drenagem; medidas de adequação de acessibilidade e mobilidade; e a implantação de equipamentos públicos necessários na região, além de estudos técnicos para análise de situações de risco e ambientais (Brasil, 2017).

Os beneficiários da Reurb-S têm direito à unidade imobiliária, ao primeiro registro de aquisição de direitos reais e à primeira averbação da construção da edificação, independentemente da comprovação de pagamento de tributos. É vedada qualquer exigência por parte do Oficial de Registro de Imóveis nesse sentido, e há isenção de pagamento de custas e emolumentos decorrentes dos atos registrais relacionados à regularização, certidões e averbações pertinentes (art. 13, § 1º e § 2º, Lei nº 13.465/2017).

Portanto, a classificação da modalidade de regularização fundiária (Reurb-S ou Reurb-E) tem a importante função de identificar os responsáveis pela implementação das infraestruturas essenciais, além de definir quem será beneficiado pela isenção das custas e dos emolumentos registrais e de impostos na regularização das unidades imobiliárias.

De acordo com o artigo 13, § 5º, da Lei nº 13.465/2017, a definição da modalidade de Reurb deve seguir um ato administrativo em conformidade com a estrita legalidade, com o objetivo de proteger o direito à moradia das pessoas de baixa renda. A não observância desse critério pode sujeitar o agente público a sanções administrativas, improbidade e responsabilidades criminais.

Ademais, de acordo com o art. 15 da mencionada legislação, poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

Quadro 1 – Institutos legais utilizados para regularização fundiária

1	Legitimização	Legitimização fundiária: art. 11, VII, da Lei nº 13.465/2017 Legitimização de posse: art. 25 da Lei nº 13.465/2017
2	Usucapião	Lei n. 10.406/2002 (Código Civil), arts. 1.238 a 1.244.
		Lei n. 10.257/2001, arts. 9º a 14.
		Lei n. 6.015/1973, art. 216-A.
3	Desapropriação em favor dos possuidores	Código Civil, §§ 4º e 5º do art. 1.228.
4	Arrecadação de bem vago	Código Civil, art. 1.276.
5	Consórcio Imobiliário	Lei n. 10.257/2001, art. 46.
6	Desapropriação por interesse social	Lei n. 4.132/1962, inciso IV do art. 2º.
7	Direito de preempção	Lei n. 10.257/2001, inciso I do art. 26.
8	Transferência do direito de construir	Lei n. 10.257/2001, inciso III do art. 35.
9	Requisição em caso de perigo público iminente	Código Civil, § 3º do art. 1.228.
10	Intervenção do poder público	Intervenção em parcelamento clandestino ou irregular: Lei n. 6.766/1979, art. 40.
11	Alienação de imóvel pela administração pública	Alínea f, inciso I, art. 76 da Lei n. 14.133/2021
12	Concessão de uso especial para fins de moradia	Código Civil, inciso XI, art. 1.225
13	Concessão de direito real de uso	Código Civil, inciso XII, art. 1.225
14	Doação	Código Civil, art. 538
		Lei n. 14.133/2021, alínea b, inciso I, do art. 76
15	Compra e venda	Código Civil, art. 1.417

Fonte: Artigo 15 da Lei nº 13.465/2017

A legitimação fundiária (art. 23, Lei 13.465/2017) é um procedimento pelo qual o Estado reconhece e oficializa a posse de um terreno ou imóvel, transformando a posse em propriedade. Por sua vez, a legitimação de posse (art. 25, Lei 13.465/2017) reconhece a posse de um imóvel, garantindo ao possuidor o direito de solicitar a propriedade futura.

Quanto à usucapião, configura procedimento (que pode ser judicial ou extrajudicial) por meio do qual uma pessoa adquire a propriedade de um bem móvel ou imóvel pela posse prolongada e contínua, conforme os artigos do Código Civil (Lei nº 10.406/2002), Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973).

No que concerne à desapropriação em favor dos possuidores, ocorre a retirada de um imóvel do poder público (proprietário original) por meio de legislação específica e observado o interesse público, para transferi-lo aos ocupantes. Por sua vez, a arrecadação de bem vago ocorre quando Estado assume a posse de bens imóveis abandonados, incorporando-os ao patrimônio público, conforme o Código Civil (Lei nº 10.406/2002) e, posteriormente, os repassa aos ocupantes da localidade.

No consórcio imobiliário, há associação de pessoas ou entidades para desenvolver projetos imobiliários em áreas urbanas, conforme o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Ao seu turno, o direito de preempção corresponde ao direito de preferência do poder público na compra de imóveis colocados à venda, para atender a interesses públicos, no caso, o de garantir o direito à moradia, conforme o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Na transferência do direito de construir há permissão para transferir potencial construtivo de uma área para outra, promovendo o desenvolvimento urbano, conforme o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). E na requisição em caso de perigo público iminente o Estado pode usar temporariamente bens privados em emergências, conforme o Código Civil (Lei nº 10.406/2002).

Também há possibilidade de intervenção do poder público conforme Lei nº 6.766/1979, que permite ação do governo para regularizar parcelamentos clandestinos ou irregulares, conforme a Lei nº 6.766/1979. Ainda, é possível alienação de imóvel pela administração pública, com dispensa do procedimento de licitação, conforme Lei de Licitações.

Além disso, cabe a concessão de uso especial para fins de moradia ocupadas por famílias de baixa renda para moradia ou a concessão de direito de uso de áreas públicas ou privadas, geralmente para projetos de interesse social.

A Reurb também pode ocorrer por meio de doação, ou seja, transferência gratuita da propriedade do bem imóvel, com finalidade social ou pública. E, por fim a norma prevê a compra e venda como instrumento de regularização fundiária, que ocorre mediante transação comercial na qual a propriedade é transferida mediante pagamento.

A escolha do instituto jurídico mais adequado para aplicação no âmbito da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) observará as peculiaridades e complexidades de cada caso, a fim de assegurar a máxima efetividade da integração das áreas informais à estrutura urbana oficial, em prol da ordenação territorial e do bem-estar social.

4.4 Análise da constitucionalidade da legitimação fundiária

A legitimação fundiária, conforme estabelecida pela Lei 13.465/2017, que contempla os procedimentos de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) e de Interesse Específico (Reurb-E), constitui um mecanismo legal para o reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade. Por meio desse instrumento, o poder público confere ao ocupante de determinada parcela de solo um título que reconhece a plena e originária propriedade de imóveis, sejam eles públicos ou privados.

A legitimação fundiária não se restringe a imóveis residenciais. Ela também pode ser aplicada a imóveis urbanos comerciais, desde que o poder público reconheça o interesse público na sua ocupação (art. 23, § 1º, III), a fim de estimular os mercados locais e a manutenção dos beneficiários nos locais originalmente ocupados, de acordo com a exposição de motivos da Medida Provisória 759/2016, que deu origem à Lei 13.465/2017 (Brasil, 2016).

No que concerne à natureza jurídica da legitimação fundiária, Paola de Castro, afirma ser uma nova forma de aquisição do direito real de propriedade, mas ela ressalva que, no Brasil, adota-se o princípio do *numerus clausus* em matéria de direitos reais, conforme o artigo 1.225 do Código Civil de 2002, que tipifica de forma taxativa os direitos reais.

Segundo Loureiro (2019), a taxatividade estabelecida pelo art. 1.225, inciso I, do Código Civil, que trata do direito de propriedade, é complementada pela tipicidade presente na Lei 13.465/2017. Esta última norma delimita os requisitos para a concessão do direito real de propriedade de forma plena e originária.

Há questionamentos sobre a constitucionalidade da legitimação fundiária. Alguns autores argumentam que, no caso de imóveis privados, a lei pode violar o direito de propriedade garantido na Constituição Federal (art. 5º, inciso XXII, e art. 170, II), assemelhando-se a um "confisco", pois não menciona explicitamente o direito de indenização para os proprietários que perderão sua titularidade originária (Rosenvald, 2017). Ele argumenta que a Reurb pode ser vista como uma forma indireta de usucapião, contornando os requisitos de tempo e *animus domini*.

No entanto, Nelson Rosenvald reconhece a importância da legitimação fundiária, que, ao conceder a titulação, não apenas reintegra à legalidade urbana os possuidores de imóveis urbanos e rurais, mas também impulsiona o mercado imobiliário e viabiliza a iniciativa de novos empreendedores. A posse legalmente registrada se torna um ativo circulável, possibilitando acesso a empréstimos a juros baixos, garantidos por hipotecas e propriedades, além de estimular melhorias estruturais no entorno. Conceder titulação, portanto, visa não apenas eliminar disparidades sociais, mas também transformar posse irregular em ativos produtivos. Assim, embora existam críticas à legislação vigente, reconhece-se que a Lei 13.465/2017 visa objetivos de interesse geral (Rosenvald, 2017).

Por outro vértice, há doutrinadores que defendem a inconstitucionalidade da legitimação fundiária de imóveis públicos, pois há expressa vedação na Constituição Federal de aquisição originária da propriedade de bens públicos (art. 183, § 3º, CF). Tal linha de pensamento sustenta que a regularização fundiária se equipara à usucapião prevista no referido artigo.

Paola de Castro discorda dessa equiparação, sob o argumento de que, enquanto a usucapião requer posse qualificada e contínua ao longo do tempo, com requisitos legais específicos e reconhecimento por decisão judicial ou extrajudicial, a legitimação fundiária é um ato do poder público que regulariza a posse urbana, exigindo apenas que esta esteja consolidada até 22/12/2016 e configura um direito adquirido (Macedo, 2020).

Khuri (2017) enfatiza que a função social da propriedade (correspondente ao adequado aproveitamento do imóvel) se aplica tanto aos imóveis particulares quanto aos imóveis titulados pelo poder público. Dessa forma, é razoável concluir que a propriedade formalmente pública que não cumpre sua função social, mas que é ocupada e aproveitada por particular, possa ser objeto de legitimação fundiária, a fim de assegurar o direito à moradia.

A propriedade urbana atende à sua função social, nos termos do art. 182, parágrafo segundo, da Constituição Federal, quando seu uso está alinhado com às exigências

fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, como as de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, ao mesmo tempo que contribui para o bem-estar geral da população (Brasil, 1988).

Rosenvald (2017) argumenta que a função social não abrange apenas a propriedade, mas se estende a qualquer direito subjetivo, incluindo a posse, como um fato social de grande impacto na construção da cidadania e nas necessidades humanas básicas. Ele observa que não se deve mais discutir a estrutura dos institutos, mas sim orientar seu papel e missão em relação à coletividade, buscando solidariedade e bem comum.

Em dezembro de 2024, foi proferido voto pelo Ministro Relator do Supremo Tribunal Federal, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 5.771, 5.787, 5.883 e 6.787, ajuizadas a fim de questionar a constitucionalidade da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

O Ministro consignou que a criação de novos métodos para aquisição da propriedade é regulada por legislação infraconstitucional, sem proibição constitucional para novos institutos de direitos reais. A legitimação de posse e os demais instrumentos de regularização fundiária são algumas dessas novas formas e devem ter requisitos coerentes com seus objetivos.

Ele também afirmou, consoante parecer da Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades (CONJUR/MCID), que a prova do tempo mínimo de posse é muitas vezes difícil de ser produzida, apesar da situação jurídica consolidada no tempo, o que justifica a regularização do imóvel em favor de seus ocupantes, sem necessidade de elementos probatórios excessivamente rigorosos.

Além disso, o voto condutor do julgamento destacou que a regularização fundiária penaliza quem não deu função social à propriedade e beneficia quem a destinou a um uso social, conforme preceitos da Constituição de 1988. E não se pode dizer que a legitimação fundiária restringe inadequadamente os direitos do antigo proprietário, pois ele pode impugnar a concessão. Ainda, a perda de propriedade sem os requisitos da usucapião já existe no Código Civil, como ocorre na perda da propriedade pelo cônjuge que abandonou o lar (art. 1240-A) e no caso de abandono de imóvel (art. 1.276). Em simetria, evidencia-se a constitucionalidade da legitimação fundiária.

O Relator das mencionadas das ADIs também argumentou que a legitimação fundiária não premia ocupações ilegais, mas é usada exclusivamente para regularização de núcleos urbanos informais consolidados. A lei se aplica a ocupações antigas e consolidadas, em que a prova de tempo de posse é impossível de ser produzida. Dessa

forma, a Lei nº 13.465/2017 facilita o processo de regularização com a presunção de que o beneficiário tem direito à propriedade, desde que reconhecido como núcleo urbano informal consolidado.

Assim, concluiu-se que a legitimação de fundiária prevista no art. 23 da Lei nº 13.465/17 é constitucional, atende ao princípio da isonomia e reduz desigualdades sociais e regionais.

Além disso, destacou-se que muitos municípios não têm a infraestrutura básica exigida para novos loteamentos, conforme dados do Ministério das Cidades. E a exigência de infraestrutura se torna grande obstáculo para a regularização. A nova lei exige apenas a implantação da infraestrutura essencial, com possibilidade de construção de outros equipamentos públicos ou comunitários conforme a necessidade. Ou seja, a intenção é resolver a questão do domínio e sair da situação de estagnação para que, concomitantemente e posteriormente, o entorno possa receber as melhorias devidas. Nessa linha, a norma exige um cronograma de obras e um Termo de Compromisso, assinado pelos responsáveis públicos ou privados.

Por fim, foi destacado que a Lei nº 13.465/17 não concede anistia a loteadores irregulares e prevê responsabilidade administrativa, civil e criminal.

Dessa forma, foram afastadas as alegações de inconstitucionalidade dos arts. 33, § 3º, e 36 da Lei nº 13.465/17.

Em conclusão, embora existam preocupações quanto à constitucionalidade da legitimação fundiária, especialmente no que diz respeito aos direitos de propriedade, a Lei nº 13.465/2017 é considerada constitucional e essencial para regularizar núcleos urbanos informais. A legislação visa promover a função social da propriedade e reduzir desigualdades sociais e regionais, garantindo que a posse urbana consolidada seja legalmente reconhecida e incentivando o uso socialmente adequado da terra.

4.5 Regularização fundiária como instrumento de desenvolvimento local

A regularização fundiária é um processo crucial para o desenvolvimento socioeconômico, pois garante a segurança jurídica da posse da terra, promovendo a inclusão social e o acesso a serviços básicos. Para compreender essa importância e a relação entre os institutos, é fundamental analisar a evolução das teorias relacionadas ao desenvolvimento.

De modo geral, o termo desenvolvimento é associado a crescimento, progresso e aumento de riqueza, refletindo o estágio econômico, social e político de uma comunidade

com altos índices de produção (capital, trabalho e recursos naturais). No entanto, as mudanças sócio-históricas moldaram e transformaram seu significado (Allemand, 2001).

A ideia de que o progresso individual leva ao progresso coletivo foi fundamental na criação do sistema capitalista moderno e prevaleceu durante o século XIX e início do XX, influenciando muitos teóricos clássicos do desenvolvimento econômico, como Ricardo, Schumpeter e Marx. Essas teorias focavam no investimento econômico como chave para o desenvolvimento, fortalecendo a produção e a riqueza coletiva. Enquanto as concepções liberais acreditavam no mercado livre, os marxistas enfatizavam o controle estatal. Na década de 1950-60, essas ideias deram origem à corrente desenvolvimentista, consolidada pelo modelo fordista, que combinava ação estatal centralizadora e crescimento econômico impulsionado pelo mercado livre (Montibeller-Filho, 2001).

A crise fez com que as promessas de desenvolvimento do modelo fordista não se sustentassem, resultando em maior polarização entre países ricos e pobres e intensificando a desigualdade social interna. Athik (1989) apontou que a crise do fordismo destacou o desenvolvimento econômico dual. Nos países do Sul, como o Brasil, o desenvolvimento econômico beneficiou os grandes centros urbanos, mas enfraqueceu as regiões periféricas, como o Norte e o Nordeste, tanto econômica quanto social, cultural, política e ambientalmente.

O crescimento econômico como único motor do desenvolvimento não se sustenta, pois exclui grande parte da população de seus benefícios e não pode ser universalizado sem arriscar o colapso civilizacional devido ao uso inadequado de recursos naturais. O modelo, oferecido a todos, parece acessível a poucos, desafiando a ideia liberal de que o interesse pessoal gera o bem comum (Hirsch, 1979). Isso destaca a necessidade de novas formas de regulação que promovam responsabilidade social e um desenvolvimento mais inclusivo.

A partir dos anos 1980, o conceito de desenvolvimento foi redefinido. Essa mudança inclui às seguintes concepções: de sustentabilidade, que levou ao termo desenvolvimento sustentável; de território, que fundamenta o desenvolvimento local; da participação cidadã, que envolve a sociedade civil no processo de desenvolvimento; e do desenvolvimento baseado em valores, que alinha objetivos econômicos à proteção de bens e valores sociais, políticos, culturais e ambientais.

A concepção de desenvolvimento sustentável surgiu em 1983 no relatório Brundtland, desenvolvido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU. O conceito, amplamente discutido nas últimas décadas,

resultou de um longo processo histórico de evolução de paradigmas entre sociedade e natureza. O termo incorpora diversas correntes de pensamento, buscando um vínculo maior entre aspectos sociais, econômicos e ecológicos (Colby, 1991).

Sachs (2000) destaca que o desenvolvimento sustentável revela interdependências entre diversas dimensões sociais e exige uma abordagem multidisciplinar.

Os objetivos do desenvolvimento sustentável incluem uma economia sustentável, que visa respeitar os limites dos ecossistemas e garantir seu funcionamento futuro, assegurando que o crescimento econômico seja equilibrado e respeite os limites ambientais. Além disso, a conservação ambiental busca limitar o uso de recursos não renováveis, respeitar a capacidade dos ecossistemas e preservar o capital natural. No que diz respeito à equidade social, é essencial promover a igualdade de oportunidades de desenvolvimento humano, respeitando a diversidade sociocultural e assegurando qualidade de vida e cidadania. Finalmente, a melhoria da qualidade de vida visa proporcionar melhores condições econômicas, educacionais, habitacionais, de saúde, segurança, mobilidade, lazer, culturais e ambientais.

No que concerne ao foco do presente estudo, importante citar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 da Organização das Nações Unidas, que busca tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. Um dos focos principais deste objetivo é garantir o acesso universal à moradia segura, adequada e a preços acessíveis até 2030. Para alcançar essa meta, é essencial promover a regularização de assentamentos precários. Além disso, é importante garantir que as moradias sejam economicamente viáveis, habitáveis e localizadas em áreas que ofereçam acesso a oportunidades de emprego, educação e serviços de saúde. Essas ações são fundamentais para reduzir as desigualdades urbanas e melhorar a qualidade de vida das populações mais vulneráveis, contribuindo para o desenvolvimento sustentável das cidades.

O Relatório Mundial das Cidades 2022, publicado pela ONU-Habitat, explora as tendências, desafios e oportunidades que moldam o futuro das cidades. O relatório destaca que a urbanização continua sendo uma grande tendência do século XXI, com a previsão de que 68% da população mundial viverá em áreas urbanas até 2050. O documento enfatiza a importância de cidades bem planejadas para alcançar o desenvolvimento sustentável, abordando questões como a resiliência urbana, a inclusão social e a mitigação dos impactos das mudanças climáticas. Além disso, desataca que a regularização fundiária pode ajudar a reduzir a desigualdade, melhorar a segurança da posse e promover

o desenvolvimento econômico ao integrar comunidades informais na estrutura urbana formal.

Ao seu turno, o desenvolvimento local, em harmonia com a ideia de desenvolvimento sustentável, é um processo que utiliza vantagens comparativas e competitivas de uma região ou cidade para promover crescimento econômico, qualidade de vida, capital social e governança sustentável. Ele é interdependente de fatores econômicos, sociais, políticos, institucionais e ambientais. Desenvolvimento local é um processo endógeno, conduzido por atores locais e articulado a outras esferas (Buarque, 2002). Ele ocorre "de dentro para fora" ou "de baixo para cima" (*bottom-up*), aproveitando recursos locais e atraindo novas atividades produtivas (Santos, 2002). Assim, as comunidades locais não são meras receptoras de intervenções, mas participantes ativas na transformação da realidade em que vivem. A interação com a comunidade local é crucial para o desenvolvimento autônomo, focando mais na dinâmica local. Este processo é influenciado tanto positivamente quanto negativamente por uma realidade mais ampla e complexa (Buarque, 2002; Sachs, 2002).

Mais recentemente surgiu o conceito de hélice quádrupla para promoção do desenvolvimento sustentável, que integra os pilares do setor público, instituições educacionais e de pesquisa, empresas e sociedade civil. O princípio da hélice quádrupla atua como um orientador para políticas e práticas sociais, e, por meio da cooperação entre esses quatro pilares, promove-se um crescimento econômico e social mais robusto. Originalmente conhecido como hélice tríplice, o modelo focava principalmente no desenvolvimento econômico e no conhecimento técnico (Carayannis e Campbell, 2009). Com a inclusão da quarta diretriz (sociedade civil), o modelo expande suas capacidades, conectando o desenvolvimento de competências científicas e aumentando as vantagens competitivas através da aceleração de ideias. A implementação dessa quarta hélice destaca a importância da comunidade e elimina a ênfase na individualidade, favorecendo o desenvolvimento social.

A articulação entre locais pode ser facilitada por novas formas de gestão flexíveis ou novas instituições para a gestão intermunicipal focada no desenvolvimento regional, nacional e internacional para evolução contínua (Dowbor, 2008). As organizações intermediárias entre Estado, mercado e sociedade instrumentalizam estratégias de desenvolvimento local (Albuquerque e Zapata, 2010).

Portanto, o desenvolvimento local sustentável visa melhorar a qualidade de vida e o convívio social através do aumento da cooperação e do empreendedorismo, investindo

em capital humano e social. Seu diferencial é implantar desenvolvimento baseado em mobilização comunitária e parcerias.

Ainda, para o desenvolvimento sustentável, a participação cidadã e a atuação conjunta do Estado, empresariado e sociedade civil são essenciais. O governo deve facilitar e catalisar ações, regulando as relações sociais e o uso de recursos naturais, além de formar parcerias e mediar conflitos. Governos locais devem articular-se com municípios e captar recursos de várias fontes, aproveitando as potencialidades locais para o desenvolvimento.

A gestão e participação cidadã nos processos de desenvolvimento tornam esses processos coletivos, envolvendo escolhas baseadas em valores. Wolfe (1976) cunhou o termo desenvolvimento centrado em valores, argumentando que desenvolvimento é sempre político, envolvendo decisões sobre igualdade, regulação econômica extramercado, conservação de recursos e cooperação internacional. Portanto, o desenvolvimento deve ser escolhido pelas sociedades com base em valores comuns, não apenas por critérios do mercado global. Wolfe afirma que a participação criativa, que conscientiza os participantes sobre valores e opções, é essencial para um desenvolvimento que beneficie a sociedade a longo prazo.

Dessa forma, a sustentabilidade trouxe uma perspectiva mais ampla ao desenvolvimento, incluindo objetivos sociais, culturais, ecológicos, ambientais, territoriais e políticos, além dos econômicos. E o foco no local examina como a história, a cultura e as relações de proximidade influenciam o desenvolvimento. Ao seu turno, a participação cidadã mudou a prática do desenvolvimento, que agora é concebida coletivamente, envolvendo a responsabilidade de diversos atores sociais. Essa responsabilização coletiva transforma o desenvolvimento em um processo político, unindo o local e o global, o individual e o coletivo, e as diferentes esferas sociais.

A partir das citadas premissas, o desenvolvimento urbano deve observar processos inclusivos de construção das cidades, mediante conexão de todos os setores da sociedade na resolução de problemas sociais, assegurado o aproveitamento adequado dos recursos disponíveis, bem como a promoção do objetivo comum de equidade.

Por sua vez, a regularização fundiária urbana é um tema de grande importância para o crescimento sustentável das cidades.

A regularização fundiária urbana, realizada por meio da titulação, é um instrumento fundamental para o desenvolvimento local, pois proporciona uma série de benefícios que estimulam o progresso e a integração das comunidades. Quando os

moradores de áreas irregulares obtêm a titularidade de suas propriedades, eles ganham acesso a serviços públicos essenciais. Isso eleva a qualidade de vida e cria um ambiente mais saudável e seguro para todos.

Além disso, a regularização fundiária facilita o acesso ao crédito, permitindo que os proprietários de imóveis regularizados possam investir em melhorias habitacionais e iniciar pequenos negócios. Esse acesso ao crédito é um catalisador importante para o desenvolvimento local, pois gera oportunidades de emprego e renda, promovendo a circulação de dinheiro na comunidade e fortalecendo o comércio local.

A segurança jurídica proporcionada pela regularização fundiária também estimula investimentos públicos e privados na infraestrutura urbana. Governos locais e investidores se sentem mais seguros para financiar projetos de desenvolvimento urbano quando há clareza sobre a posse da terra. Isso resulta em melhores condições de moradia, maior oferta de serviços e equipamentos urbanos e, consequentemente, em um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável das cidades.

A participação da comunidade é outro aspecto crucial no processo de regularização fundiária e desenvolvimento local. Envolver os moradores na tomada de decisões e na implementação de projetos cria um senso de pertencimento e responsabilidade, garantindo que as políticas públicas atendam às reais necessidades da população e promovam a coesão social.

Em resumo, a regularização fundiária pode impulsionar o desenvolvimento local sustentável ao proporcionar segurança jurídica, melhorar o acesso a serviços e crédito e atrair investimentos. Ainda, fortalece as comunidades, aumenta a qualidade de vida e cria um ambiente propício para a inclusão social e econômica, em prol da construção de cidades mais justas e equilibradas.

4.5.1 Integração dos princípios do desenvolvimento regenerativo à regularização fundiária urbana

As bases teóricas da abordagem regenerativa do ambiente construído surgiram nos anos 1990, com os estudos de John Tillman Lyle e o trabalho do grupo Regenesis. A síntese dessas ideias foi publicada no livro "Regenerative Development and Design: A Framework for Evolving Sustainability" (2016). A abordagem reconhece que humanos, desenvolvimento humano, estruturas sociais e interesses culturais são parte do ecossistema, influenciando a saúde da rede de sistemas vivos da terra. Nessa linha, a sustentabilidade depende de humanos atuando como parceiros, não exploradores.

Em resumo, o desenvolvimento regenerativo usa recursos para melhorar a qualidade de vida da sociedade e regenerar os sistemas necessários para o crescimento futuro. Mang e Reed definem o design regenerativo como um sistema que regenera os ecossistemas, e o desenvolvimento regenerativo como um método baseado na compreensão dos sistemas naturais, promovendo a coevolução e saúde dos sistemas vivos.

Em sua revisão bibliográfica, Akturk (2016) destacou nove características e objetivos fundamentais do desenvolvimento e design regenerativo, quais sejam: mudança de paradigma, com design holístico e pensamento sistêmico; humanidade como parte da natureza, com sistemas vivos complexos e interdependentes; foco em resultados positivos, buscando melhorar a saúde e a vitalidade; oferecer esperança, transformando crises em oportunidades; redefinir o design e o papel do designer, através de um processo colaborativo e transdisciplinar; enfatizar a especificidade do lugar, construindo para o local específico; valorizar o engajamento e cuidado pelo lugar, promovendo harmonia e a otimização da presença humana; explorar novas fronteiras e escalas, abrangendo sistemas ecológicos e sociais amplos; e reconhecer novas escalas de tempo, com participação contínua e processos reflexivos.

O desenvolvimento e design regenerativo oferecem uma metodologia para utilizar e integrar diversas tecnologias modernas e tradicionais, visando a sustentabilidade dos ambientes construídos. Esse processo traz benefícios ecológicos e sociais, como: melhoria da saúde e vitalidade das comunidades humanas e naturais em aspectos físicos, psicológicos, econômicos e ecológicos, reinvestimentos recursos e energias excedentes para fortalecer os sistemas e as relações fundamentais, promovendo resiliência e evolução contínua, bem como fomento de um compromisso e conexão com o local, permitindo que as mudanças necessárias ocorram e evoluam com o tempo. (Mang e Reed, 2012)

A narrativa atual da sustentabilidade, focada na escassez e em futuros apocalípticos, desmotiva as pessoas e cria resistência à mudança. Para superar esses desafios, é necessário promover uma narrativa positiva e se afastar do discurso baseado na escassez e no conflito (Akturk, 2016).

A metodologia do desenvolvimento regenerativo fornece uma base para apoiar projetos de desenvolvimento em diversas áreas, permite a construção e evolução de instrumentos de gestão sustentável, que visam resultados transformadores e duradouros.

A abordagem regenerativa pode ser aplicada no desenvolvimento da gestão territorial urbana e na construção de cidades sustentáveis.

Ao integrar os princípios do desenvolvimento regenerativo com a regularização fundiária urbana, é possível criar um modelo de urbanização que não apenas legaliza a posse da terra, mas também promove a regeneração dos ecossistemas urbanos e o bem-estar das comunidades.

A regularização fundiária pode incluir iniciativas de recuperação ambiental, como a revitalização de áreas verdes, o manejo sustentável de resíduos e a promoção de práticas de construção ecológicas, ajudando a regenerar os ecossistemas urbanos e melhorando a qualidade do ar, da água e do solo.

O desenvolvimento regenerativo também enfatiza a participação ativa das comunidades no processo de regeneração. A partir de tal abordagem, a regularização fundiária pode envolver os moradores na tomada de decisões, promovendo um senso de pertencimento e responsabilidade, garantindo que as soluções implementadas atendam às necessidades reais da população e promovam a coesão social.

O desenvolvimento sob tal perspectiva promove uma economia circular, onde os recursos são utilizados de maneira eficiente e os resíduos são minimizados, fortalecendo a economia local. Tal ideia coaduna com o escopo da regularização fundiária, de aproveitar o ambiente ocupado de maneira precária pela população e, a partir do reconhecimento de seu direito de propriedade, promover melhorias no entorno.

A aplicação da teoria do desenvolvimento regenerativo ao procedimento de regularização de áreas ocupadas irregularmente deve vir acompanhada programas de educação e capacitação, ensinando práticas sustentáveis e regenerativas às comunidades, criando uma cultura de cuidado com o meio ambiente e empoderamento comunitário e promovendo uma transformação duradoura.

Em suma, ao combinar o desenvolvimento regenerativo com a regularização fundiária urbana, é possível criar cidades mais resilientes, inclusivas e harmoniosas com o meio ambiente. Essa abordagem integrada promove a regeneração dos ecossistemas urbanos e melhora a qualidade de vida dos moradores.

Conforme destaca Gonçalves (2009), a regularização fundiária não deve ser vista apenas como uma forma supressão da ilegalidade que algumas áreas da cidade possuem, mas também como uma forma de viabilizar a efetiva inclusão das populações marginalizadas na cidade.

Nesse contexto, a regularização prevista na Lei 13.465/2017 não está restrita à mera concessão de propriedade por meio do registro público ou regularização administrativa. O objetivo primordial da norma é a integração dos ocupantes de áreas

informais à cidade consolidada, por meio de projetos urbanísticos e ambientais que garantam moradia digna e acesso a condições de vida adequadas, em prol do desenvolvimento local sustentável. Esse processo requer uma série de medidas prévias, concomitantes e subsequentes, com foco na qualidade de vida dos indivíduos e da comunidade em geral, o que inclui urbanização com infraestrutura básica, cumprimento de normas urbanísticas locais, oferta de serviços públicos essenciais, promoção de sustentabilidade e engajamento contínuo da comunidade na gestão e preservação dos espaços públicos.

A regulamentação da regularização fundiária urbana visa promover a integração social, gerar emprego e renda, e garantir a função social da propriedade, por meio da garantia do direito a uma moradia digna e sustentável. Contudo, embora as Leis n. 11.977/2009, n. 13.465/2017 e n. 14.620/2023 busquem conferir segurança jurídica aos cidadãos, por meio da concessão de títulos de propriedade ou regularização do direito à posse, na prática, enfrentam-se inúmeros obstáculos. Para que o instituto seja dotado de eficácia, é essencial a elaboração de políticas públicas específicas, alocação de recursos adequados e cooperação ativa entre os entes públicos, a iniciativa privada, a academia, os habitantes e a sociedade como um todo, observada a governança colaborativa urbana.

Em síntese, a governança colaborativa é compreendida como uma forma de organização governamental em que os entes públicos e demais partes interessadas articulam-se para além da dicotomia ‘público-privado’. Busca-se uma comunicação multilateral, deliberativa e cooperativa entre os envolvidos na elaboração e implementação das políticas públicas (Ansell e Gash, 2007).

Importante observar, por fim, que os Estados e Municípios, obedecidas as normas gerais estabelecidas na Lei n. 13.465/2017, tem competência para legislar e implementar a regularização fundiária urbana em seus respectivos territórios, de acordo com as peculiaridades locais. Foi com base em tal competência que o Estado de Santa Catarina e, posteriormente, o Estado de Mato Grosso do Sul, por meio do Tribunal de Justiça, regulamentaram o Programa Lar Legal, com o intuito de simplificar e tornar mais eficiente a regularização fundiária urbana, mediante auxílio do Poder Judiciário. O capítulo seguinte será dedicado a análise dos desafios e contribuições que tais programas podem trazer para a garantia do direito à cidade e à moradia digna, considerados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas.

5 ANÁLISE DOS IMPACTOS E DESAFIOS DO PROGRAMA LAR LEGAL

O objetivo deste capítulo é apresentar as origens e dinâmicas de implementação do Programa Lar Legal como política pública implementada pelo Poder Judiciário, em Santa Catarina e no Mato Grosso do Sul, a fim de identificar as principais oportunidades proporcionadas e os desafios enfrentados em sua implementação.

5.1 Atuação do Poder Judiciário no desenvolvimento de políticas públicas

Na primeira década do século XXI surgiu um crescente nível de mobilização institucional na busca de soluções para os problemas do Judiciário, com base no entendimento de que políticas públicas direcionadas ao sistema judicial são cruciais para o aperfeiçoamento da democracia. Experiências significativas foram realizadas, envolvendo ações conjuntas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, focadas principalmente em mudanças legislativas urgentes para modernizar o sistema de justiça. No entanto, para que essas mudanças sejam eficazes, é necessário que sejam acompanhadas de políticas públicas capazes de assegurar a realização dos objetivos desejados (Silva e Florêncio, 2011).

Embora inexista conceito jurídico específico para políticas públicas desenvolvidas pelo poder judiciário, é cada vez mais ativa a participação judicial nas ações governamentais.

A possibilidade de intervenção judicial na criação de políticas públicas tem sido reconhecida, frequentemente no contexto da chamada "judicialização da política".

Inicialmente, esse fenômeno indicava os efeitos da expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas, especialmente quando os tribunais são chamados a agir onde o Legislativo e o Executivo falham, são insuficientes ou insatisfatórios. No julgamento do Recurso Extraordinário (Recurso Extraordinário) 684612, com repercussão geral (Tema 698), o Supremo Tribunal Federal declarou que a atuação do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à garantia de direitos fundamentais, em situações de ausência ou grave deficiência do serviço, não infringe o princípio da separação dos poderes.

No atual contexto de mudanças sociais que complicam as relações entre direito, política e sociedade, o termo "judicialização da política" acabou adquirindo múltiplos significados, refletindo diferentes entendimentos sobre o papel do Judiciário na democracia brasileira. A possibilidade de o Poder Judiciário intervir na formulação e execução de políticas públicas provém da ideia de que estas são ações do Estado

destinadas a concretizar os conteúdos normativos constitucionais que orientam decisões políticas, e não são exclusivas de um único poder (Silva e Florêncio, 2011).

As políticas públicas abrangem não somente a política do Estado, mas também políticas voltadas para fazer avançar objetivos coletivos de aprimoramento social e que, ao estabelecer metas e os caminhos para sua consecução, podem vincular além dos órgãos estatais, também agentes econômicos e a sociedade civil (Massa-Arzbabe, 2006).

Nessa abordagem, as políticas públicas vinculam-se à ideia de governança, conceito que envolve a proteção dos direitos dos cidadãos, observada uma base legal apropriada à busca do progresso econômico e social, bem como a alocação eficaz de recursos públicos. Inclui, ainda, a observância de padrões de responsabilidade, ética e transparência em todas as esferas de gestão, inclusive no âmbito do Poder Judiciário.

No que concerne políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Judiciário, nomeadas como ‘políticas judiciárias’ por Silva e Florêncio, elas devem ser vistas como ações formuladas e implementadas para melhorar sua atuação e cumprir suas atribuições, seja de maneira singular, seja com o apoio de outros entes governamentais. Essas políticas envolvem identificar, analisar e diagnosticar problemas que afetam a função jurisdicional, incluindo definir normas, organizar recursos, estabelecer metas, implementar soluções, modernizar a gestão, coletar dados, avaliar desempenho, garantir acesso à justiça e estudar reformas processuais.

As políticas judiciárias são essenciais para a gestão eficaz dos tribunais. Isso significa coletar informações sobre desempenho e necessidades dos usuários, e usar esses dados para melhorar os serviços (Silva e Florêncio, 2011).

O Conselho Nacional de Justiça possui importante função no planejamento e na implementação de políticas judiciais, na medida que sua finalidade primordial é pensar o sistema de justiça nacional como uma estrutura integrada, em prol da pacificação social.

Um conjunto abrangente de políticas tem sido desenvolvido e debatido dentro do referido órgão para melhorar a atuação do Poder Judiciário, abordando problemas crônicos que o afetam e tornando-o mais eficaz, rápido e responsável às necessidades sociais. Destacam-se as Súmulas Vinculantes e repercussão geral no Recurso Extraordinário, que reduzem o uso repetitivo e abusivo do sistema judicial, permitindo que o judiciário se concentre em questões de maior relevância e impacto social.

Nos Encontros Nacionais do Judiciário, dentro da lógica do planejamento estratégico e do estabelecimento de objetivos pelos órgãos jurisdicionais, os tribunais brasileiros estabelecem metas anuais para proporcionar maior agilidade e eficiência na

tramitação dos processos, melhorar a qualidade do serviço jurisdicional e ampliar o acesso do cidadão à justiça. Essas metas são debatidas democraticamente e estipuladas consensualmente com representantes dos tribunais brasileiros.

Contudo, um projeto eficaz de melhoria do Poder Judiciário não deve focar apenas em ações gerenciais e procedimentos mais eficientes para lidar com litígios. Nessa linha, o CNJ também se preocupa com a redução de disputas através de soluções alternativas, como mediação e conciliação.

O Poder Judiciário é uma alternativa para resolução de conflitos sociais não resolvidos em outros âmbitos que, historicamente, resultava em poucas alternativas de acordo entre as partes, realidade que, atualmente, busca-se alterar.

O "Movimento pela Conciliação", criado em 2006, e a Recomendação CNJ nº 8 de 2007 incentivaram os tribunais a promoverem estudos e ações para programas de conciliação. O movimento busca incentivar a cultura do diálogo e da resolução pacífica de conflitos, por meio de campanhas de conscientização, capacitação de profissionais e criação de políticas públicas voltadas para a conciliação.

O crescimento da conciliação no Poder Judiciário brasileiro é um fenômeno que ganhou destaque nos últimos anos, impulsionado por diversas mudanças legislativas, especialmente as alterações no Código de Processo Civil (CPC). Essas mudanças visam tornar o sistema judicial mais eficiente, acessível e capaz de atender às necessidades sociais de forma mais rápida e eficaz.

A conciliação, como método alternativo de resolução de conflitos, oferece uma abordagem colaborativa e menos adversarial para resolver disputas. Ela permite que as partes envolvidas cheguem a um acordo mutuamente satisfatório, reduzindo a necessidade de longos processos judiciais e, consequentemente, diminuindo a carga de trabalho dos tribunais. Tal prática é especialmente relevante em um contexto em que o Judiciário enfrenta um grande volume de processos e a morosidade na resolução de litígios é uma preocupação constante.

As alterações no Código de Processo Civil, que entrou em vigor em 2016, trouxeram mudanças significativas para incentivar a conciliação. Dentre as principais inovações, destaca-se a determinação para que os tribunais criem centros judiciais de solução de conflitos e cidadania, com o objetivo de facilitar o acesso a métodos alternativos de resolução de disputas. Esses centros são responsáveis por organizar e conduzir sessões de conciliação e mediação, além de capacitar profissionais para atuarem como conciliadores e mediadores.

Como resultado dessas iniciativas, a conciliação tem se consolidado como uma ferramenta eficaz para a resolução de disputas no Brasil, contribuindo para um Judiciário mais ágil, acessível e responsável às demandas da sociedade.

O Programa Lar Legal, objeto deste estudo, também pode ser citado como exemplo de política judiciária, que tem a função de diminuir a quantidade de demandas judiciais e de promover uma solução adequada e eficiente para a irregularidade jurídica habitacional.

Em consonância com a concepção de governança colaborativa, a consolidação das políticas judiciárias transforma a forma tradicional de justiça repressiva e coloca o Poder Judiciário num papel mais preventivo, responsável e estratégico, colaborando para a implementação de transformações necessárias à evolução social.

5.2 Programa Lar Legal: contexto histórico e legal

A questão da moradia e a importância da regularização fundiária no Brasil são temas de grande relevância, que refletem décadas de desafios socioeconômicos e políticos. Desde tempos coloniais, a estrutura fundiária no Brasil foi moldada por leis que privilegiaram a concentração de terras nas mãos de poucos, excluindo uma grande parte da população do acesso à propriedade. A Lei de Terras de 1850 é um exemplo claro desse modelo, pois restringiu o acesso à terra àqueles com recursos financeiros, contribuindo para desigualdade e exclusão social (Alfonsin de Moraes et al, 2016).

O processo de urbanização enfrenta, há tempos, problemas causados pelo déficit habitacional e falta de infraestrutura adequada. Nesse processo, grande parte da população, sem condições financeiras para aquisição e manutenção de moradias legalizadas, passou a ocupar loteamentos irregulares, em locais de risco ao meio ambiente e aos próprios moradores.

A urbanização acelerada do final do século XIX e início do século XX exacerbou o problema, levando ao surgimento de ocupações informais e favelas nas principais cidades brasileiras. Essas áreas foram muitas vezes resultado da falta de políticas habitacionais adequadas e da exclusão das camadas mais pobres da população do mercado imobiliário formal. Exemplos históricos como a ocupação do Morro da Providência no Rio de Janeiro ilustram como as políticas urbanísticas excluíram os mais necessitados, empurrando-os para áreas marginais e sem infraestrutura básica (Euclides da Cunha, 1902).

Com a redemocratização na década de 1980, houve um avanço significativo na luta por reformas urbanas, culminando na inclusão do capítulo sobre Política Urbana na Constituição Federal de 1988. Esse marco legal trouxe diretrizes para promover o uso adequado da propriedade urbana em prol do bem coletivo, estabelecendo o princípio da função social da propriedade como fundamental para a gestão das cidades (Brasil, Constituição Federal, 1988).

A regularização fundiária tornou-se um instrumento essencial para concretizar esse princípio, possibilitando que comunidades antes marginalizadas legalizassem suas ocupações e tivessem acesso a serviços públicos básicos. Leis como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/2009) representam avanços importantes nesse sentido, ao oferecerem mecanismos jurídicos e urbanísticos para a regularização de áreas ocupadas de forma informal, contribuindo para a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida nas cidades brasileiras.

Assim, a regularização fundiária não se limita apenas à legalização de ocupações, mas também é uma ferramenta de justiça social e desenvolvimento urbano sustentável. Ela visa transformar áreas informais em espaços urbanizados com infraestrutura adequada, promovendo a dignidade e garantindo o direito à moradia digna, conforme preconizado pela Constituição e pelas normativas urbanísticas contemporâneas (Brasil, Lei nº 13.465/2017).

O Programa Lar Legal, inicialmente instituído no Estado de Santa Catarina e posteriormente implementado no Mato Grosso do Sul, é uma forma de regularização fundiária urbana promovida com o auxílio do Poder Judiciário Estadual, que visa conferir a titulação aos ocupantes de áreas irregulares, bem como garantir o mínimo vital de dignidade às pessoas. Trata-se de importante instrumento para assegurar o direito à moradia, a valorização da cidadania, a promoção da justiça social e a função social da propriedade.

Isso ocorre, em síntese, mediante atuação conjunta do Município (responsável pela política urbana), das associações locais e dos próprios moradores, que têm legitimidade para realizar o pedido de reconhecimento do domínio perante o juiz. O juiz, por sua vez, pode solicitar o auxílio ao Oficial de Registro Imobiliário, o qual é responsável pela qualificação dos títulos que ingressam no registro, a fim de que sejam atendidas todas as exigências legais durante o processo de jurisdição voluntária.

A cooperação entre as partes envolvidas no procedimento (moradores, ente público, juiz e registrador) é de extrema importância para o sucesso do programa, que promove segurança jurídica e previne litígios.

Uma vez legalizada a propriedade, o morador se torna apto, entre outros benefícios a fazer financiamento e investir na melhoria do imóvel, bem como negociar o bem, que ganha valor de mercado por estar regularizado.

A regularização é também o primeiro passo para que os gestores públicos possam planejar e concretizar os melhoramentos urbanos no entorno, em benefício da população local.

Dentre os aspectos positivos finalísticos do Programa Lar Legal, citem-se: a) segurança jurídica: oferece aos proprietários de imóveis a segurança de possuírem um título de propriedade registrado legalmente, o que protege contra disputas e litígios futuros; b) acessibilidade aos serviços públicos: com a regularização, os moradores podem ter acesso a serviços públicos essenciais, como água, energia elétrica, coleta de lixo e serviços de saúde e educação, que muitas vezes são condicionados à comprovação de posse legal; c) valorização do imóvel: imóveis regularizados tendem a ter maior valor de mercado, pois são mais atrativos para compradores e investidores; d) desenvolvimento urbano sustentável: a regularização contribui para um desenvolvimento urbano mais ordenado, com melhor planejamento e uso adequado do espaço urbano e promoção do crescimento sustentável das cidades; e) inclusão social: ao regularizar imóveis de áreas de baixa renda, o programa promove a inclusão social, proporcionando aos moradores o reconhecimento legal de sua posse e promovendo a cidadania; f) redução da informalidade: contribui para reduzir a informalidade e a clandestinidade na ocupação urbana, promovendo um ambiente urbano mais organizado e seguro.

No entanto, a legislação relativa à regularização fundiária, apesar de possuir a finalidade de assegurar a dignidade aos moradores, mediante habitabilidade segura e inclusiva, enfrenta problemas na descontinuidade das políticas públicas e na morosidade de sua implementação.

Na Conferência ECO 92 (Rio de Janeiro), assim como na Conferência de Istambul, em 1996 (Agenda Habitat II) foi destacado o direito à habitação segura e sadia e reconhecida a obrigação dos Estados parte de fomentar o acesso a esse direito, por meio de políticas públicas que observem a sustentabilidade.

Nessa linha, a regularização fundiária não pode se limitar à legalização da posse e da propriedade, deve vir acompanhada de intervenções estruturais e urbanísticas

fundamentais. Ela só pode ser considerada plena quando a regularização jurídica é seguida da regularização urbanística e ambiental, bem como da disponibilização de equipamentos coletivos urbanos e infraestrutura.

Logo, não deve ser vista apenas como recurso para suprimir a situação fundiária irregular. Deve ser considerada sua função de garantir a inclusão socioespacial das pessoas ao espaço urbano.

As consequências das moradias irregulares geram custos a toda sociedade e ter clareza disso é essencial para compreensão da importância da regularização fundiária. Nessa linha, a atuação dos Municípios é fundamental, tendo em vista que são os responsáveis pela implementação das políticas públicas urbanas.

A fim de que a eficácia do Programa Lar Legal seja adquirida, também é importante assegurar que os moradores sejam ouvidos e possam cooperar na criação e manutenção de espaços mais sadios de habitação. É preciso promover cidades mais inclusivas, que garantam maior participação dos grupos sociais no planejamento urbano e elaboração de políticas públicas, em busca do bem-estar da coletividade.

Diante deste cenário, para atender aos objetivos propostos na presente dissertação, ao longo deste capítulo pretende-se abordar os impactos e as dificuldades enfrentadas pelo referido modelo de regularização fundiária.

5.3 A trajetória do Programa Lar Legal em Santa Catarina

Anteriormente à instituição do programa Lar Legal, a regularização fundiária de imóveis poderia ser realizada com base em diversas legislações, como o Estatuto da Cidade, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano ou o Plano Diretor de cada município. Poderia ser realizada pela via judicial, com ações de usucapião urbano, ou extrajudicialmente, usando normas do Programa Minha Casa, Minha Vida, ou do Código de Processo Civil. Esses métodos são mais complexos, caros e demorados em comparação com o Programa Lar Legal, que busca simplificar e agilizar o processo, promovendo cidades sustentáveis.

O Programa Lar Legal foi inicialmente desenvolvido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina para regularização fundiária de imóveis situados no território urbano estadual. O programa foi regulamentado pelo Provimento da Corregedoria Geral de Justiça de Santa Catarina n. 37/1999, com o objetivo de regularizar as áreas urbanas informais, bem como conferir segurança jurídica e estabilidade às famílias de baixa renda. Desde a sua criação, a iniciativa enfrentou períodos de estagnação, mas foi revitalizado

em 2008 com uma nova coordenação, o que possibilitou a expansão de sua eficácia e alcance. A partir de 2011, a cooperação entre os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público fortaleceu a implementação do programa, resultando em uma base normativa mais robusta e critérios mais rigorosos, o que possibilitou a contemplação milhares de famílias (Irib, 2023).

Na região, sua eficácia se evidencia pela regularização de imóveis, conferindo tranquilidade e cidadania aos proprietários. Desde sua criação em 1999, o programa beneficiou mais de 25 mil famílias, consolidando-se como um pilar de justiça social distributiva.

Tendo em vista sua recente integração no Estado de Mato Grosso do Sul, é pertinente examinar a trajetória do programa em Santa Catarina para melhor compreender seu funcionamento e os benefícios potenciais a longo prazo para os municípios sul-mato-grossenses.

Há uma grande quantidade de brasileiros que residem sem título de propriedade, vivenciando incertezas jurídicas que os expõem à precariedade habitacional e à vulnerabilidade socioeconômica, privados de acesso a serviços essenciais e sujeitos à especulação imobiliária.

O Poder Judiciário de Santa Catarina instituiu o Programa Lar Legal a fim de alterar tal realidade. Hoje, o programa é considerado bem-sucedido e serve de modelo para iniciativas similares no Paraná, Mato Grosso do Sul e Piauí, com estudos em andamento em Minas Gerais e Bahia para sua adoção.

O Programa foi concebido com o propósito de regularizar o parcelamento do solo urbano, incluindo loteamentos e desmembramentos, considerando, entre outros aspectos, que a legislação ordinária relativa à aquisição, perda e função da propriedade imóvel deve ser vista como um instrumento para preservar a unidade interna e a coerência jurídica, em consonância com os objetivos constitucionais.

A inviolabilidade do direito à propriedade deve ser interpretada em harmonia com o princípio de sua função social. O papel do Direito não se limita à resolução de conflitos e à busca de segurança jurídica, mas também envolve a criação de condições para promover a cidadania e a justiça social. As normas que regulam o solo urbano visam proteger os adquirentes de imóveis, especialmente aqueles envolvidos em loteamentos ou parcelamentos similares (Santa Catarina, 1999).

Uma interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988 visa assegurar não apenas o direito de acesso e posse, mas também a titulação necessária para o pleno

exercício desse direito. Mesmo quando os fractionamentos ocorrem sem planejamento prévio ou autorização administrativa explícita, as unidades desmembradas adquirem autonomia jurídica e uma destinação social compatível, com implicações significativas na ordem jurídica. A aquisição pode ocorrer de forma originária, ou seja, sem registro imobiliário prévio. Portanto, é fundamental que os municípios regularizem ocupações em áreas urbanas ou periféricas, preservando o meio ambiente e possibilitando a realização de obras de infraestrutura condizentes com os padrões de dignidade humana (Santa Catarina, 1999).

Como embasamento normativo específico, o programa faz referência à legislação vigente, incluindo a Lei n. 9.785/1999 (alterações no Decreto-Lei n. 3.365/1941 sobre desapropriação por utilidade pública), Lei n. 6.015/1973 (Lei dos Registros Públicos), Lei n. 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), e o Provimento CGJ n. 10/1981.

O Provimento CGJ n. 37/1999 teve um êxito inicial limitado, pois implementado em apenas algumas cidades de Santa Catarina, como Tubarão, Brusque, Itajaí, Chapecó e Joinville. Com poucos estímulos, o projeto acabou sendo esquecido e não houve expansão para outras comarcas. No entanto, em 2008, o presidente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina reavivou o Programa Lar Legal, estabeleceu uma coordenadoria e nomeou um Desembargador como coordenador do projeto, com a missão de revitalizá-lo e expandi-lo por todo o estado (Brasil, 2016).

A Resolução n. 11/2008 foi aprovada pelo Conselho da Magistratura de Santa Catarina, em substituição ao Provimento CGJ n. 37/1999, a fim de fortalecer a estrutura inicial do Lar Legal. Buscou-se o envolvimento do Ministério Público, que até então não participava diretamente, e foram realizadas ações com juízes do estado para promover a expansão do projeto. Contatos foram feitos com prefeitos interessados e com a Federação Catarinense de Municípios (FECAM). Os resultados iniciais não foram satisfatórios e, além disso, o Ministério Público solicitou ao Procurador-Geral da República que movesse uma ação direta de constitucionalidade contra o Lar Legal. Isso exigiu que o coordenador do projeto se deslocasse para Brasília para resolver a questão (Brasil, 2016).

Foram identificadas as dificuldades para a implementação em larga escala do projeto e novas abordagens foram buscadas. Nesse contexto, a Coordenação do Projeto Lar Legal propôs uma nova colaboração, entre os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público, com o objetivo de fortalecer e aumentar a eficácia do Lar Legal (Santa Catarina, 2011).

Em 3 de novembro de 2011, foi firmado um termo de cooperação institucional, estabelecendo responsabilidades claras: (a) o Poder Executivo, por meio da Secretaria da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST), assumiria a gestão operacional do projeto, fornecendo equipes técnicas capacitadas para dar suporte necessário; (b) o Legislativo contribuiria com legislação necessária e apoio institucional às comarcas e municípios; (c) o Judiciário agilizaria a tramitação e julgamento dos processos; e (d) o Ministério Público, com seu papel fiscalizador, aumentaria a eficácia dos processos judiciais.

Em 2014, surgiram problemas na operacionalização do Lar Legal, especialmente no cadastramento de empresas credenciadas e na distribuição de responsabilidades pela SST. Isso resultou na retirada da SST do projeto e na rescisão do termo de cooperação, passando o Tribunal de Justiça a coordenar exclusivamente o Lar Legal. No mesmo ano, foi publicada uma nova resolução para disciplinar e substituir a estrutura anterior.

Essa resolução aprimorou o Lar Legal, ampliando a base normativa e destacando que a irregularidade fundiária compromete a cidadania e viola os princípios constitucionais e os direitos fundamentais. Estabeleceu critérios mais rigorosos para a jurisdição voluntária do Lar Legal, limitando-a a loteamentos irregulares.

O Programa possui uma Coordenadoria Estadual (CEPROLAR), ligada à Presidência do Tribunal de Justiça e sem função jurisdicional, com a finalidade de buscar a eficácia e o aperfeiçoamento da política judiciária. As funções da CEPROLAR incluem: colaborar com a Academia Judicial na atualização e capacitação de magistrados e servidores sobre o Programa Lar Legal; propor a celebração de acordos de cooperação, convênios e outros ajustes com Estados e municípios para implantar políticas públicas relacionadas ao Programa Lar Legal.

Ao longo dos últimos 10 anos, o Programa Lar Legal, implementado pelo Poder Judiciário de Santa Catarina (PJSC), demonstrou um crescimento notável em sua eficácia e impacto social. Desde sua criação, o programa beneficiou milhares de famílias em todo o estado, proporcionando segurança jurídica e promovendo a regularização de áreas urbanas anteriormente informais. A entrega de 1.403 escrituras no bairro Tapera, em Florianópolis, é um exemplo do compromisso do PJSC em enfrentar desafios fundiários e contribuir para melhoria das condições de vida das comunidades locais. Esta entrega representa mais que a simples legalização de propriedades anteriormente informais, trata-se da concretização de direitos básicos e da promoção do desenvolvimento local.

Durante essa década, o programa não apenas expandiu sua abrangência geográfica, mas também aumentou sua eficiência administrativa, como evidenciado pela redução significativa no tempo médio para a conclusão da regularização. A rapidez na regularização reflete a eficiência para solução de questões fundiárias complexas e aprofunda o compromisso do poder judiciário com a justiça social.

Quadro 2: Impactos e Resultados do Programa Lar Legal em Santa Catarina

Indicador	Número/Resultado
Famílias beneficiadas	Mais de 24 mil ao longo de 21 anos
Escrituras entregues (Tapera, Florianópolis)	1.403 escrituras
Tempo médio para conclusão da regularização (Tapera)	69 dias
Benefícios diretos	Acesso a financiamentos para melhoria das propriedades
Reconhecimento comunitário	Participação de autoridades na solenidade e apoio público

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O reconhecimento público e o apoio das autoridades locais reforçam a confiança na administração pública e na capacidade do sistema judiciário de Santa Catarina em promover mudanças positivas na vida das pessoas e no desenvolvimento urbano sustentável.

A agilidade na resolução de problemas fundiários locais não é apenas uma conquista operacional, mas também representa um avanço crucial no fortalecimento da inclusão social e econômica. Ao garantir que as famílias obtenham rapidamente suas escrituras, o programa capacita os beneficiários a acessarem crédito para melhorias habitacionais e investimentos em suas propriedades, promovendo um impacto econômico positivo nas comunidades locais.

Ao oferecer uma resposta rápida às demandas de regularização fundiária, o programa não só resolve questões históricas de posse irregular, mas também pavimenta o caminho para um futuro mais seguro e próspero para a população local, fortalecendo laços de cidadania e pertencimento das comunidades locais.

5.3.1 Análise da conformidade do Programa Lar Legal com a Constituição Federal

Em Santa Catarina, o Tribunal de Justiça e alguns estudiosos abordaram a conformidade do Programa Lar Legal às disposições contidas na Constituição Federal e às demais regras que compõem o ordenamento jurídico.

Enquanto Bodnar argumenta que a Resolução CM n. 8/2014 do Estado de Santa Catarina ultrapassa o princípio da legalidade ao tratar de questões que exigem leis federais, Geiser, por outro lado, defende que a resolução, ao simplificar os procedimentos, respeita todas as formalidades legais. Ao seu turno, Scherer acredita que, apesar da flexibilização do processo, o devido processo legal é mantido, garantindo o direito à moradia e à dignidade humana. Ele afirma que a regularização fundiária é um processo autônomo, criado para assegurar o direito à moradia em situações específicas.

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina manifestou-se diversas vezes sobre a conformidade do Programa Lar legal à Constituição Federal e ao ordenamento jurídico como um todo. Na apelação autuada sob o n. 0304353-77.2018.8.24.0020 destacou-se inexistir violação à competência exclusiva da União para legislar sobre direito civil e registros públicos, sob o argumento de que a resolução do Lar Legal trata da ordenação urbanística, que é de competência concorrente (art. 24, I, da Constituição Federal). Também afirmou-se inexistir dependência entre o procedimento do Lar Legal e a regularização fundiária definida pela Lei Federal n. 13.465/2017, que abrange uma gama mais ampla de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para a organização do território.

Em outra oportunidade, a jurisprudência do TJSC (Apelação n. 5005035-55.2020.8.24.0018) concluiu que a regulamentação do Programa Lar Legal observa os preceitos do Estatuto da Cidade e da Lei federal n. 13.465/2017. Nessa linha, o artigo 2º, inciso XIV, do Estatuto da Cidade estabelece que a política urbana deve promover o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, incluindo a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Ao seu turno, o artigo 9º da Lei n. 13.465/2017 define normas gerais para a regularização fundiária urbana (REURB), que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. O parágrafo 1º do mesmo artigo reconhece a competência concorrente e estipula que os poderes públicos devem formular políticas urbanas conforme os princípios de sustentabilidade e ordenação territorial. Por sua vez, os incisos IX e X do artigo 9º estabelecem a competência concorrente para promover programas de habitação,

saneamento e combate à pobreza, promovendo a integração social. E o artigo 10 indica os objetivos da REURB para serem observados por todas as esferas de governo.

Em conclusão, a Resolução CM n. 8/2014 do Estado de Santa Catarina, apesar de suscitar debates sobre sua conformidade com o princípio da legalidade, tem sido reiteradamente validada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina. A jurisprudência confirma que a resolução respeita a competência concorrente em matéria de ordenação urbanística, conforme estabelecido pela Constituição Federal. Além disso, a medida está alinhada com os preceitos do Estatuto da Cidade e da Lei Federal n. 13.465/2017, promovendo a regularização fundiária e garantindo o direito à moradia digna. Dessa forma, o Programa Lar Legal se mostra um instrumento eficaz para a inclusão social e a organização territorial, respeitando as formalidades legais e os princípios de sustentabilidade.

5.4 Estrutura e funcionamento do Programa Lar Legal no Mato Grosso do Sul

A urbanização no Mato Grosso do Sul, como em muitas regiões do Brasil, tem sido marcada por um crescimento acelerado e muitas vezes desordenado. A expansão urbana, sem o devido planejamento, resultou em sérios problemas habitacionais e infraestruturais. A capital, Campo Grande, juntamente com outros municípios do estado, testemunhou um aumento significativo da população urbana ao longo das últimas décadas, impulsionado por migrações internas e pelo desenvolvimento econômico regional. Contudo, esse crescimento não foi acompanhado por investimentos adequados em habitação e infraestrutura, levando a uma proliferação de assentamentos irregulares.

Para Santos (2013) esses assentamentos, muitas vezes localizados em áreas periféricas e de risco, abrigam uma população que, sem condições financeiras para adquirir moradias formalmente, recorre à ocupação de terrenos sem regularização fundiária. A falta de infraestrutura básica, como saneamento, abastecimento de água, eletricidade e serviços de saúde, agrava ainda mais as condições de vida nesses locais. Além disso, a ausência de segurança jurídica sobre a posse da terra coloca os moradores em uma situação de vulnerabilidade constante, impedindo-os de exercer plenamente seus direitos cidadãos.

A questão habitacional em Mato Grosso do Sul é reflexo das desigualdades socioeconômicas que permeiam a sociedade brasileira. O estado, embora apresente indicadores de desenvolvimento acima da média nacional, ainda enfrenta desafios significativos em termos de inclusão social e distribuição equitativa dos benefícios do

crescimento econômico. As políticas públicas voltadas para a habitação, embora presentes, frequentemente não conseguem acompanhar a demanda crescente, o que resulta em um déficit habitacional persistente e na expansão de áreas ocupadas irregularmente.

É nesse contexto de desafios e desigualdades que surge a necessidade de programas de regularização fundiária, como o Lar Legal. Este programa, instituído pelo Provimento nº 488, de 04 de agosto de 2020, do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, visa conferir titulação aos ocupantes de áreas irregulares, proporcionando-lhes segurança jurídica e dignidade necessárias para uma vida mais estável e justa. Consoante anteriormente explanado, o Lar Legal busca resolver questões legais de posse e promover a inclusão social, para valorização da cidadania e garantia do mínimo vital de dignidade às pessoas que habitam esses locais há décadas sem qualquer proteção jurídica.

O Provimento baseia-se na competência atribuída ao Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul para estabelecer, por meio de legislação específica, mecanismos próprios de viabilização da regularização fundiária nesta fase inicial, mediante titulação das moradias que carecem de legalidade jurídica.

De início, o Provimento destaca a importância da legislação sobre aquisição, perda e função da propriedade como instrumento para garantir objetivos constitucionais. Sob tal aspecto a inviolabilidade do direito à propriedade está vinculada à observância de sua função social.

O Provimento também menciona que o ordenamento jurídico, além da função de resolver conflitos e promover a segurança jurídica, busca promover o exercício da cidadania e a justiça social. Nessa linha, considera-se a necessidade de promover o direito de propriedade previsto na Constituição Federal ao cidadão não apenas por meio da posse, mas também através da titulação (Registro Imobiliário), a fim de que o seu exercício seja adequado e pleno.

Repõe-se que o fracionamento de terras sem planejamento e sem autorização administrativa devidos é uma realidade em nosso país e pode resultar em situações consolidadas e irreversíveis. A regularização dessas situações, ainda que tardia, é crucial para garantir o direito à moradia digna.

A finalidade primordial do Programa Lar Legal MS no Poder Judiciário de Mato Grosso do Sul é a regularização urbana por meio da jurisdição voluntária. A jurisdição voluntária é um procedimento judicial que ocorre sem disputa entre as partes interessadas, no intuito de assegurar a legitimidade e a segurança jurídica de certos atos. O

procedimento é baseado nos princípios de celeridade, informalidade e instrumentalidade das formas. Isso permite uma abordagem mais ágil e menos burocrática, adequada às necessidades das comunidades envolvidas.

O Programa Lar Legal se destaca pela sua abordagem colaborativa, envolvendo a atuação conjunta do Município, das associações locais e dos próprios moradores. O Município é responsável pela implementação de políticas urbanas que viabilizem a regularização fundiária, enquanto as associações locais atuam como intermediárias, organizando e representando os interesses dos moradores. Os próprios ocupantes, ao ingressarem com o pedido, podem demonstrar seu interesse em regularizar a situação fundiária, colaborando ativamente para o sucesso do programa. O modelo de cooperação é essencial para garantir que todas as partes envolvidas estejam alinhadas em prol de um objetivo comum: a regularização e melhoria das condições de vida nas áreas ocupadas irregularmente (TJMS, 2023).

O Tribunal de Justiça pode firmar termos de cooperação para desenvolvimento do Lar Legal.

A execução dos trabalhos técnicos pode ser realizada por meio da utilização da própria estrutura municipal, por meio da parceria com instituições de ensino superior ou por meio da terceirização dos serviços com empresas qualificadas.

No caso de terceirização, o município deve firmar um acordo ou termo de cooperação técnica com a empresa, que poderá ser remunerada pelos beneficiários da regularização, sem envolver dinheiro público. As famílias, nesse caso, pagam um valor menor do que o praticado pelas vias tradicionais, evitando exploração comercial.

Os trabalhos técnicos começam com o levantamento das áreas propícias à regularização, topografia, alocação das residências, condição socioeconômica dos moradores e arruamento existente. Se viável a regularização, são realizadas reuniões com a comunidade para expor o programa e orientar os interessados. A documentação necessária é recolhida, a inicial é elaborada e o procedimento é iniciado perante o Poder Judiciário.

A regularização fundiária inclui medidas sociais, urbanísticas e jurídicas, como participação comunitária, cadastramento dos moradores, projetos de topografia, plantas, arruamento, áreas verdes e regularização da base imobiliária.

Os critérios para regularização dos imóveis por meio do Programa Lar Legal são delineados no provimento. Esses requisitos visam garantir a celeridade, a estabilidade e a

irreversibilidade da posse, fundamentais para o reconhecimento do domínio (TJMS, 2023).

Nesse sentido, o imóvel deve ser urbano ou urbanizado, parte de loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem licença. Também deve estar localizado em área urbana consolidada, excluindo áreas de risco ambiental ou de preservação permanente.

A área urbana consolidada deve ter densidade demográfica considerável, malha viária e pelo menos dois equipamentos de infraestrutura urbana implantados. A ocupação deve ser pacífica por no mínimo cinco anos, indicando irreversibilidade da posse. Não é necessária prova técnica de estudo socioambiental, apenas documentos idôneos, preferencialmente do Poder Público.

Além disso, o programa exclui áreas de risco ambiental ou de preservação permanente que não se enquadrem nas diretrizes estabelecidas pela Lei nº 11.977/2009. Isso assegura a compatibilidade das ocupações com as normativas ambientais vigentes, protegendo tanto os moradores quanto o meio ambiente.

A elegibilidade das famílias é determinada pela preponderância de baixa renda, um critério social essencial para priorizar aqueles que mais necessitam da regularização de sua situação fundiária. A comprovação da posse e a documentação adequada, incluindo certidões e documentos pessoais dos requerentes, são essenciais para iniciar o processo de reconhecimento do domínio.

Têm legitimidade para formular o pedido de regularização o município, a associação de moradores autorizada ou os interessados. A petição inicial deve ser subscrita por advogado ou defensor público.

O Programa Lar Legal tem um caráter de proteção social voltado para a coletividade. Embora a norma não especifique um número mínimo de interessados legitimados para propor a ação, é necessário que o pedido seja ajuizado por um número significativo de pessoas. Isso evita que o programa seja utilizado para resolver questões meramente particulares ou de uma única família, para as quais já existem remédios processuais adequados no ordenamento jurídico.

A concordância dos proprietários e confinantes externos deve ser demonstrada nos autos do procedimento, tendo em vista que não envolve litigiosidade, mas sim a formalização de uma situação de fato quando não há oposição. Caso não haja documento evidenciando o assentimento, será promovido ato citatório dos proprietários e confinantes externos, e por edital, dos eventuais interessados. Esses requisitos visam garantir a

regularização de imóveis urbanos de forma célere e desburocratizada, respeitando a legislação vigente.

O processo de titularização da propriedade, embora judicial, se desenvolve por meio de um encontro de interesses em benefício da comunidade, com o Poder Judiciário atuando apenas como um dos atores. Não deve haver oposição entre as partes, mas sim um esforço conjunto para o reconhecimento do direito de propriedade de quem postula e necessita (Leal e Souza, 2023). No caso de citação e decorrendo o prazo de resposta sem manifestação, a anuência necessária ao pedido de regularização registral será presumida de forma tácita.

A impugnação parcial do pedido por proprietários, confinantes externos ou eventuais interessados não impede o reconhecimento do domínio da parte incontroversa. As frações questionadas podem permanecer na titularidade do proprietário original, remetendo-se os interessados às vias ordinárias (processo judicial contencioso).

A ausência de interesse das Fazendas Públicas da União, do Estado e do Município, registrada nos autos por meio de concordância expressa ou tácita, é requisito para o reconhecimento do domínio. O juiz deve intimar os representantes dos entes públicos para que manifestem interesse na causa no prazo de 30 dias, sob pena de se presumirem verdadeiros os fatos alegados na inicial.

O Ministério Público deve participar de todo o procedimento especial de jurisdição voluntária do Lar Legal MS. O Ministério Público e os demais interessados podem produzir provas, e o juiz pode investigar fatos e ordenar a realização de quaisquer provas, desde que observada a ausência de contenciosidade no procedimento.

A atuação do juiz no Programa Lar Legal é fundamental para a efetivação do processo de regularização. Cabe ao magistrado analisar os pedidos de reconhecimento de domínio, garantindo que os requisitos legais sejam cumpridos. O juiz pode contar com o apoio do Oficial de Registro Imobiliário, responsável por qualificar os títulos que ingressam no registro, assegurando a conformidade com as exigências legais. Esta cooperação entre o Poder Judiciário e os órgãos de registro é crucial para conferir segurança jurídica aos novos proprietários, evitando futuros litígios e consolidando a posse regularizada.

Após o regular trâmite do processo de jurisdição voluntária, é proferida a sentença que reconhece o domínio em favor dos respectivos ocupantes do imóvel. Na sentença o juiz não precisa seguir estritamente a legalidade. Ele pode escolher a solução que considerar mais apropriada para cada caso, decidindo com base em princípios de

equidade. Isso permite que o magistrado justifique a não aplicação da lei ao caso específico, considerando o que será melhor para as partes envolvidas e para o bem comum. O pedido acolhido resulta na adjudicação ou aquisição da propriedade pelos requerentes e incorporação de vias e áreas públicas ao patrimônio público.

O juiz pode indeferir pedidos com fins especulativos ou que desviam do objetivo do Lar Legal MS. Indicativos de desvio incluem a presença não preponderante de pessoas de baixa renda, existência de outros imóveis em nome dos interessados, e grande extensão das áreas individuais.

O magistrado pode determinar o registro do parcelamento do solo, ainda que não atendidos os requisitos urbanísticos da Lei de Parcelamento do Solo Urbano n. 6.766/1979. E se a área do imóvel não corresponder ao registro imobiliário, o juiz pode ordenar a retificação com base na planta e no memorial descritivo, preferencialmente georreferenciados.

A sentença é registrada no Ofício de Registro de Imóveis competente, com abertura de matrícula e comunicação ao representante do Programa Lar Legal MS. A matrícula da área destinada a uso público é aberta de ofício, com averbação da destinação e limitações administrativas.

O registro do domínio pelo Lar Legal não depende da quitação de tributos. Para beneficiários da justiça gratuita, não haverá custos notariais ou de registro.

Observado o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal), o registro pode ser posteriormente retificado ou anulado por sentença em processo contencioso ou ação de anulação.

Importante observar que a regularização do registro de propriedade beneficia o adquirente, mas não exime o proprietário, loteador ou Poder Público de suas responsabilidades. Medidas cíveis, criminais ou administrativas podem ser adotadas contra os infratores. Em casos de regularização de loteamentos clandestinos, mesmo com a entrega dos títulos de propriedade aos compradores, o loteador deve responder por atos contrários à Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

Importante mencionar, em Santa Catarina, para que um imóvel público ou sob intervenção do Poder Público possa ser adquirido pelo interessado através do Programa Lar Legal, é necessário que haja uma lei prévia autorizando essa aquisição (art. 1º, § 3º, da Resolução CM n. 8/2014). Isso significa que o imóvel deve ser autorizado por lei para ser objeto do reconhecimento formal da propriedade. Tal regra deve ser observada também no Estado de Mato Grosso do Sul, a fim de observar o princípio da legalidade

que rege os atos da administração pública. Contudo, é imprescindível a cooperação do poder público para que exista agilidade na emissão de tal lei, sob pena de inviabilizar a efetiva implementação do programa.

No que concerne à estrutura administrativa do programa em Mato Grosso do Sul, é coordenada pela Agência de Habitação Popular de Mato Grosso do Sul (AGEHAB), órgão responsável pela implementação e supervisão das ações relacionadas à regularização de imóveis urbanos. A AGEHAB desempenha papel central na execução do programa, atuando diretamente com prefeituras municipais para identificar áreas passíveis de regularização e desenvolver estratégias para a legalização de ocupações informais. A agência atua não apenas na administração direta dos processos de regularização, mas também na articulação com outros órgãos estaduais e municipais, garantindo o alinhamento das políticas públicas e a eficiência na gestão dos recursos destinados ao programa.

Além da Agehab, a estrutura administrativa do Lar Legal envolve a participação estratégica da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (Semagro). A PGE oferece suporte jurídico essencial, assegurando que todos os processos de regularização estejam em conformidade com a legislação vigente e protegendo os direitos dos beneficiários (Agehab, 2023).

Por sua vez, a Semagro contribui com expertise técnica na avaliação de impactos ambientais e na adoção de medidas sustentáveis durante o processo de regularização fundiária. Essa colaboração interdisciplinar garante que os imóveis regularizados não apenas atendam às necessidades habitacionais das famílias, mas também promovam o desenvolvimento urbano de maneira sustentável e ambientalmente responsável.

A implementação do Programa Lar Legal é realizada de forma descentralizada, com a participação ativa das prefeituras municipais, que têm papel fundamental na identificação de demandas locais e na mobilização comunitária. Essa abordagem descentralizada fortalece a governança local e aumenta a eficiência na gestão dos recursos públicos, garantindo uma resposta mais ágil às necessidades habitacionais das populações mais vulneráveis.

No âmbito operacional, o programa utiliza instrumentos jurídicos e técnicos específicos para a regularização de imóveis, como a emissão de títulos de propriedade e a realização de cadastros socioeconômicos das famílias beneficiárias. Essas ferramentas são essenciais para assegurar que a regularização fundiária não apenas legalize as

ocupações informais, mas também promova a inclusão social e econômica das comunidades atendidas.

A supervisão e monitoramento contínuo do programa são realizados pela Agehab, que avalia periodicamente o impacto das ações implementadas e identifica áreas para melhoria. A transparência e prestação de contas são pilares fundamentais na gestão do programa, garantindo a eficiência na aplicação dos recursos públicos e o cumprimento dos objetivos estabelecidos.

Em síntese, o primeiro passo envolve a identificação meticulosa dos terrenos ocupados irregularmente, seguido por uma análise técnica e jurídica detalhada para verificar a viabilidade de regularização. Esta fase crítica inclui a avaliação das condições urbanísticas e ambientais, garantindo que os terrenos estejam aptos para receber melhorias e infraestrutura básica, essenciais para a legalização (Poder Judiciário, 2023).

Após a fase de análise, são elaborados os projetos de regularização, que definem os limites das áreas, propõem as intervenções urbanísticas necessárias e preparam toda a documentação legal para a aprovação pelos órgãos competentes. Uma vez aprovados os projetos, segue-se a fase de obtenção das licenças e autorizações necessárias para iniciar o processo de regularização. Em paralelo, é realizado o cadastro socioeconômico das famílias beneficiárias, avaliando aspectos jurídicos e socioeconômicos para garantir os requisitos necessários à emissão dos títulos de propriedade. Finalmente, conclui-se o processo com o registro cartorial e a entrega dos títulos, conferindo segurança jurídica às famílias sobre seus imóveis regularizados. Este processo não apenas legaliza as ocupações informais, mas também promove inclusão social e econômica das comunidades beneficiadas, contribuindo para o desenvolvimento urbano sustentável no estado (TJMS, 2023).

Quadro 3: Passos Envoltos no Processo de Regularização Fundiária

Passo	Descrição
1. Identificação dos terrenos	Levantamento e cadastramento das áreas urbanas ocupadas de forma irregular por famílias de baixa renda.
2. Análise técnica e jurídica	Avaliação das condições urbanísticas, ambientais e legais dos terrenos para verificar a viabilidade de regularização.
3. Elaboração de projetos	Definição dos limites das áreas, proposta de melhorias urbanísticas e proposta de criação de infraestrutura básica (água, esgoto, eletricidade).

Fonte: Elaboração própria (2024).

A regularização por meio do Lar Legal configura um importante instrumento, de iniciativa do Poder Judiciário, para concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e, na mesma linha, para promoção do desenvolvimento territorial sustentável.

É inquestionável que a falta de registro imobiliário provoca vulnerabilidade urbana, dificultando o acesso a crédito e serviços básicos. O Lar Legal MS permite que os possuidores de imóveis obtenham o título de propriedade definitivo, promovendo segurança e pacificação social. Imóveis regularizados podem ser negociados com segurança e obter financiamento para melhorias.

Com a regularização, o imóvel ganha um cadastro próprio no município, aumentando a arrecadação de tributos como IPTU, ITBI e Contribuições de Melhoria, e melhorando a oferta de serviços públicos para os moradores. O imóvel também passa a gerar tributos estaduais como ITCMD e ICMS. A União pode ser beneficiada com a contribuição previdenciária sobre edificações e a tributação sobre rendimentos de notários e registradores, aumentando a arrecadação de impostos e possibilitando ações de maior alcance e qualidade para a coletividade.

Em termos de acesso à justiça, o Programa Lar Legal diminui demandas judiciais sobre posse e propriedade, impactando positivamente o Poder Judiciário e facilitando o acesso da população à justiça. O programa simplifica a regularização fundiária, evitando múltiplas ações individuais de usucapião e reduzindo o custo processual para o Estado e a sociedade. Isso permite que os juízes se concentrem em casos que requerem decisões de mérito mais complexas, melhorando a celeridade e efetividade dos processos.

A regularização coletiva é dotada de maior segurança jurídica e reduz a possibilidade de novas ações judiciais, o que justifica o interesse do Poder Judiciário na implementação e desenvolvimento de referida política pública.

5.5 Efeitos e desafios do Programa Lar Legal no Mato Grosso do Sul

Tendo em vista o pouco tempo de existência do Lar Legal, há poucos estudos sobre a temática no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul. Em tal contexto, o presente estudo busca compreensão sobre o papel do instituto para promoção do desenvolvimento sustentável local e avalia pontos que necessitam de maior atenção a fim de que se atenda a finalidade almejada, de promoção da justiça social. No entanto, é preciso o acompanhamento do programa nos próximos anos, a fim de que sejam analisados seus reais impactos, desafios e as necessidades de aprimoramento.

Em Fátima do Sul-MS, o Lar Legal deu início a um avanço significativo na regularização fundiária local ao beneficiar 39 famílias de baixa renda. Há mais de duas décadas estas famílias ocupavam uma área que era da prefeitura e lhes havia sido cedida para habitação. Apesar de o local já contar com infraestrutura básica como asfalto, água, luz e drenagem de águas pluviais, a regularização formal das propriedades ainda não havia sido concretizada. As sentenças publicadas no Diário de Justiça, datadas de 19 de dezembro de 2023, garantiram a concessão do título de propriedade aos ocupantes, refletindo o compromisso do Programa Lar Legal com a promoção da segurança jurídica e garantia do exercício da cidadania pelos moradores (O Pantaneiro, 2023). O processo de regularização foi concluído em 81 dias, o que denota sua celeridade.

O então presidente do Tribunal de Justiça esteve presente em Fátima do Sul no dia 19 de abril de 2024, para a primeira entrega de títulos de regularização fundiária do programa Lar Legal MS. Durante a cerimônia, destacou-se a importância estratégica dessa primeira entrega a fim de incentivar outros municípios do estado a iniciarem procedimentos similares de regularização fundiária. Neste contexto, evidencia-se que o Poder Judiciário não se limita ao julgamento de processos contenciosos, mas desempenha importante papel na promoção de políticas públicas, ao propor instrumentos para que as famílias de baixa renda tenham a oportunidade de regularizar suas propriedades após anos de ocupação precária. (Poder Judiciário, 2023).

Além da entrega dos títulos, o evento incluiu a doação de 17 computadores para cinco instituições filantrópicas locais, como parte das ações do segundo Gabinete de Integração do TJMS na região (A Crítica, 2024).

O Programa Lar Legal tem trazido benefícios significativos para diversas famílias em vários outros municípios de Mato Grosso do Sul. Em Campo Grande, além de existirem processos em andamento, alguns ocupantes já receberam títulos de propriedade, assim como em Santa Rita do Pardo, Angélica, Bataguassu, Dourados, Naviraí, Brasilândia, Iguatemi e Bonito (Diário Digital, 2024).

A implementação do programa no Estado de Mato Grosso do Sul representa um passo significativo rumo à garantia do direito à moradia digna e à inclusão social. Ao enfrentar os desafios históricos de regularização fundiária, o programa não apenas legaliza ocupações informais, mas também promove a integração dessas áreas à infraestrutura urbana formal. Isso não só fortalece a segurança jurídica dos moradores, mas também pode contribuir para melhoria das suas condições de vida ao proporcionar acesso a serviços essenciais e oportunidades econômicas.

A trajetória do Programa Lar Legal em Santa Catarina oferece lições valiosas para Mato Grosso do Sul. A cooperação entre diferentes esferas governamentais, comunidades locais e órgãos judiciais é crucial para o êxito dessas iniciativas, garantindo que os processos de regularização sejam eficientes e inclusivos. Ao seguir este exemplo, Mato Grosso do Sul pode não apenas superar seus desafios habitacionais, mas também fortalecer sua estrutura jurídica e promover um desenvolvimento urbano mais equitativo e sustentável.

A segurança jurídica proporcionada é fundamental para a estabilidade das famílias beneficiadas. A posse legal de suas propriedades não apenas protege contra a especulação imobiliária, mas também abre portas para melhorias habitacionais e oportunidades de desenvolvimento econômico. Este aspecto fortalece a coesão social e contribui para a construção de comunidades mais resilientes e integradas ao tecido urbano formal.

A regularização fundiária também serve como um catalisador para o crescimento econômico local. Ao facilitar o acesso a financiamentos e créditos para melhorias infraestruturais, o programa estimula investimentos privados e públicos que beneficiam a comunidade. Este ciclo de desenvolvimento pode propiciar a elevação do padrão de vida dos moradores e fortalecer a economia regional, criando um ambiente propício para o progresso sustentável a longo prazo.

Portanto, o Programa Lar Legal configura política pública que visa garantir justiça social e dignidade para seus cidadãos. Ao aliar política pública com a colaboração entre diferentes atores sociais e governamentais, o programa não só resolve questões históricas de posse irregular, mas também pavimenta o caminho para um futuro em que todos os moradores possam desfrutar plenamente de seus direitos e contribuir positivamente para o desenvolvimento de suas comunidades.

Nota-se, então, que, o programa tem alinhamento com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11, que busca tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Como afirmado, ao promover a regularização fundiária e garantir a formalização da posse de imóveis, o programa melhora as condições de moradia e infraestrutura nos bairros, facilitando o acesso a serviços básicos e contribuindo para um ambiente urbano mais organizado e seguro.

A formalização da posse por meio de programas de regularização fundiária reduz significativamente o risco de litígios e conflitos relacionados à propriedade.

Ou seja, a implementação do Programa Lar Legal, ao garantir a regularização e a formalização da posse, evidencia um avanço na consolidação da segurança jurídica da

moradia e procura alinhar-se aos objetivos de desenvolvimento sustentável que visam a melhoria das condições habitacionais e a promoção de direitos fundamentais.

É preciso ressaltar que a existência de infraestrutura no local não dispensa o poder público municipal da apresentação de melhorias no entorno, ouvindo os anseios da população local, o que pode ser facilitado após a regularização jurídica da área por meio do Lar Legal.

A abordagem colaborativa, envolvendo o Município, associações locais e os próprios ocupantes, é fundamental para a eficácia do programa (TJMS, 2023).

Inclusive, é necessária escuta ativa e qualificada da população local beneficiada pelo Programa não apenas durante, mas também após a implementação do programa, a fim de evitar que sejam negligenciadas questões que precisam de maior atenção para eficácia da política pública no desenvolvimento da região.

No que concerne à inclusão social, trata-se de objetivo central dos programas de regularização fundiária, como o Programa Lar Legal, e está intimamente relacionada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente ao ODS 10, que busca reduzir desigualdades e promover a coesão social. A literatura aponta que a regularização fundiária não apenas proporciona segurança jurídica aos beneficiários, mas também contribui significativamente para sua inclusão social.

A formalização da posse e o acesso a títulos de propriedade garantem aos indivíduos e famílias direitos e oportunidades anteriormente limitados, como acesso a serviços públicos, crédito e participação em processos sociais e econômicos. Estudos demonstram que a regularização fundiária pode levar a melhorias nas condições habitacionais e, consequentemente, proporcionar maior integração social dos beneficiários, reduzindo a marginalização e promovendo um ambiente mais inclusivo e equitativo.

A correlação com o ODS 10 é evidente, uma vez que o aumento da inclusão social é uma consequência da redução de desigualdades promovida pela regularização da moradia. A tentativa de proporcionar um ambiente de maior coesão social e igualdade de oportunidades reforça a importância de programas como o Lar Legal na construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

O Programa Lar Legal também desempenha papel significativo na busca pela redução da pobreza ao promover a regularização fundiária, que resulta em benefícios econômicos e sociais para as comunidades envolvidas.

O direito à propriedade possui uma função econômica constitucionalmente reconhecida. Sem o registro do título aquisitivo, o possuidor não é considerado titular jurídico, deixando seu patrimônio fora da circulação de riquezas (Bodnar, 2015).

Os títulos registrados são cruciais para o reconhecimento de direitos sociopolíticos e garantem que os moradores de assentamentos informais possam continuar em suas moradias, sem receio de expulsão pelo mercado imobiliário, alterações da situação política ou ações criminosas, o que contribui para a promoção do ODS 1, qual seja, erradicação da pobreza.

Os programas de regularização possuem natureza conciliadora e promovem uma alternativa mais célere à inadequação das moradias. Porém, repise-se que essas ações devem estar integradas a um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes e estratégias de gestão urbana, incluindo medidas preventivas, para romper o ciclo de exclusão que leva à informalidade. É necessário investimento governamental para democratizar o acesso à habitação. Regularizar sem interromper o ciclo contínuo de irregularidades exigirá ainda mais recursos públicos (Rolnik, 2007).

A evidência empírica mostra que programas de regularização fundiária têm o potencial de transformar a vida das famílias beneficiadas, oferecendo uma base sólida para superar a pobreza e melhorar as condições de vida. A experiência de Santa Catarina é um exemplo de como a regularização fundiária pode contribuir para a redução da pobreza. O Programa Lar Legal em SC promoveu a inclusão social e o desenvolvimento econômico local. Houve acesso a créditos para investimentos em melhorias residenciais e aumento na qualidade de vida das famílias beneficiadas, o que evidencia a vantagem da iniciativa de regularização na promoção do desenvolvimento sustentável e na redução da pobreza, fornecendo um modelo valioso para a replicação e adaptação em outras regiões.

No entanto, ainda que presentes vantagens, a regularização fundiária enfrenta vários desafios que podem comprometer a eficácia e a implementação bem-sucedida dos programas destinados a formalizar a posse e a propriedade de terras. Dentre os principais desafios estão a complexidade jurídica e a burocracia envolvidas no processo de titulação de propriedades. A regularização fundiária muitas vezes requer a resolução de questões legais complexas, como a definição de limites territoriais, a verificação de documentos e a adequação às normas urbanísticas e ambientais. Além disso, a necessidade de coordenação entre diferentes esferas governamentais e instituições pode, eventualmente, resultar em um processo demorado e suscetível a atrasos, o que impacta negativamente a eficiência e a satisfação dos beneficiários.

Outro desafio significativo é a resistência de grupos de interesse e a disputa por terras em áreas urbanas e rurais. Muitas vezes, a regularização fundiária é acompanhada por conflitos entre ocupantes e proprietários, especialmente em regiões onde a posse é disputada ou onde há sobreposição de interesses. A falta de um cadastro fundiário preciso e a ausência de um sistema eficaz de mediação e resolução de conflitos podem agravar essas disputas e comprometer a implementação do programa.

Além disso, a insuficiência de recursos financeiros e humanos para a execução das atividades de regularização pode limitar a capacidade dos órgãos responsáveis em atender às demandas e assegurar a qualidade dos processos de titulação.

Em relação à eventuais dificuldades do programa relacionadas à informação e à comunicação, sugere-se a adoção da visão da cidade como um Bem-Comum, o que pressupõe a cooperação entre diferentes áreas do conhecimento para encontrar soluções para diferentes demandas. A teoria dos bens comuns abordada no início capítulo deste trabalho pode ajudar a concretizar o direito à cidade e à moradia, priorizando o uso responsável do solo e dos recursos urbanos. Isso garante direitos básicos a todos, por meio da colaboração entre governos, setor privado, sociedade civil, academia e moradores.

Nesse contexto, é de extrema importância o desenvolvimento de ações públicas e privadas (com auxílio dos entes públicos, academia, sociedade civil organizada, entre outros) que informem os beneficiários do Programa Lar Legal sobre seus direitos, ouçam suas expectativas e promovam, de maneira colaborativa, a construção, manutenção e melhoria de um espaço sadio de habitação.

Além disso, a atuação conjunta facilita processos de conciliação entre as partes interessadas na prevenção e solução de eventuais conflitos fundiários.

Ainda em relação aos desafios, a regularização pode resolver questões jurídicas, mas não necessariamente garante que as condições físicas e os serviços públicos da área sejam igualmente desenvolvidos ou adequados.

As famílias também podem enfrentar dificuldades econômicas para investir nas reformas necessárias ou acessar serviços públicos básicos, o que implica na continuidade de desigualdades socioeconômicas, que não são resolvidas apenas com a titulação formal da propriedade. Esses fatores podem continuar a impactar a qualidade de vida e a segurança dos moradores, exigindo políticas complementares e ações direcionadas para resolução das questões remanescentes.

Embora a regularização fundiária por meio do Lar Legal contribua para o acesso à moradia digna, o programa pode enfrentar obstáculos em relação ao efetivo cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Citem-se:

- a. ODS 1 (erradicação da Pobreza) e ODS 10 (redução das desigualdades): o programa não atinge todas as áreas informais ou pessoas em situação de vulnerabilidade, mas apenas áreas consolidadas em que inexiste conflito, o que pode gerar tratamento desigual. Remanesce o desafio de buscar a conciliação nos casos de divergência ou, em último caso, a via jurisdicional. Além disso, a regularização pode não ser suficiente para resolver outras dimensões da pobreza, como o acesso a emprego e renda. De igual forma, pode não abordar adequadamente as desigualdades sociais e econômicas subjacentes, perpetuando a marginalização de certos grupos, especialmente se o processo não for inclusivo e equitativo.
- b. ODS 4: educação de qualidade: a regularização deve garantir ou sinalizar o planejamento de construções ou melhoria das infraestruturas educacionais nas áreas regularizadas. Sem a inclusão de escolas ou centros técnicos de aprendizagem, o impacto positivo nas oportunidades educacionais pode ser limitado.
- c. ODS 6 (água potável e saneamento): se o programa de reurbanização não inclui a implementação de sistemas adequados de água e saneamento, pode não resolver problemas de saúde e segurança hídrica nas áreas regularizadas. Para melhorar a eficiência do Programa Lar Legal em relação ao saneamento básico, é crucial integrar a regularização fundiária com planos abrangentes de infraestrutura e desenvolvimento urbano. Isso inclui garantir que a infraestrutura de saneamento seja projetada e implementada de forma adequada e sustentável, e que exista um plano claro para manutenção e gestão a longo prazo.
- d. ODS 11 (cidades e comunidades sustentáveis): sob a visão do planejamento urbano, se a regularização não for acompanhada de um planejamento urbano eficaz, pode contribuir para manter a expansão desordenada das cidades e criar áreas de risco, comprometendo a sustentabilidade das comunidades. Sob o aspecto da infraestrutura, a regularização de áreas em locais longínquos do centro urbano, sem a implementação de meios de transporte adequados pode não resolver problemas estruturais das áreas ocupadas.

e. ODS 15 (vida terrestre): sob o ponto de vista do impacto ambiental, a expansão urbana e a regularização de áreas em áreas sensíveis à urbanização podem levar à degradação ambiental, se não forem implementadas com práticas de proteção e planejamento adequado.

f. ODS 16 (paz, justiça e instituições eficazes): o Programa Lar Legal é um importante instrumento para assegurar o direito à moradia sem necessidade de judicialização, quando ausentes conflitos fundiários. No entanto, impasses podem surgir, motivo pelo qual, para eficácia de tal meio de regularização, é preciso o estímulo aos métodos consensuais de resolução de conflitos, como mediação e conciliação.

Ou seja, para que o Programa Lar Legal contribua efetivamente para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, é fundamental que seja implementado com uma abordagem integrada, considerados os aspectos sociais, econômicos e ambientais. Isso inclui garantir que o processo seja inclusivo, sustentável e adaptado às necessidades específicas das comunidades envolvidas.

Não menos importante para a eficácia do Programa de Reurbanização é a participação comunitária equilibrada. A falta de envolvimento da comunidade e dos setores envolvidos no planejamento e na execução pode resultar em soluções que não atendem às necessidades reais dos habitantes ou que não são sustentáveis a longo prazo. Sem a participação comunitária, as prioridades locais podem ser ignoradas, levando a insatisfação e falta de adesão ao programa.

É certo que o Poder Público deve prevenir ocupações irregulares e coibir loteamentos clandestinos para assegurar a ocupação ordenada do território urbano. No entanto, a realidade atual é composta por milhares de habitações em situação irregular, contexto em que o Lar Legal, assim como a Reurb e outros projetos de regularização fundiária, contribuem, como medidas paliativas, para integração dos bairros à cidade. A moradia regularizada pode não resolver, mas facilita o acesso a outros direitos, como trabalho, lazer, educação e saúde, transformando a vida das comunidades beneficiadas e melhorando a gestão urbana ao integrar assentamentos aos cadastros municipais.

A regularização fundiária deve ser uma tarefa compartilhada entre os entes públicos e a sociedade em geral, especialmente devido à complexidade de implementar políticas em áreas de vulnerabilidade socioambiental. Longe de ser um risco ambiental, a regularização é um instrumento de desenvolvimento sustentável. A regularização considera os direitos fundamentais à moradia e ao desenvolvimento, além do direito a um

meio ambiente equilibrado, promovendo uma melhor qualidade de vida e dignidade (Scherer, 2015).

Devido à diversidade das ocupações irregulares, é essencial que os gestores públicos tenham várias ferramentas à disposição para oferecer soluções eficazes. Nessa linha, o Programa Lar Legal, como política pública do Judiciário focada na regularização registral mostra-se limitado, pois não exige do poder público a realização de melhorias além da infraestrutura básica existente.

Dessa forma, quando aplicado em áreas de baixa renda com infraestrutura urbana, o Lar legal oferece uma solução célere para a regularização jurídica dos imóveis. No entanto, se utilizado isoladamente em áreas com outras carências, seu impacto na promoção da dignidade pode ser reduzido, tendo em vista que, apesar de incentivar o Estado e demais iniciativas na promoção do desenvolvimento local, não impõe obrigações normativas cogentes nesse sentido (Amarante, 2022).

Cumpre observar que, enquanto o Programa Lar Legal foca na titulação, a Reurb prevista na Lei 13.465/2017 abrange as dimensões jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas. Na Reurb, o processo de regularização fundiária está vinculado às melhorias aprovadas no Projeto de Regularização Fundiária, no Cronograma Físico de Obras e no Termo de Compromisso. Já no Lar Legal não há exigência de contrapartidas do Município ou dos moradores para a implementação de melhorias, que dependem da vontade política do gestor municipal, o que pode ou não ocorrer (Amarante, 2022).

Conclui-se, então, no intuito de maximizar os benefícios e minimizar as críticas, ser fundamental a implementação do Programa Lar Legal de forma integrada com outras políticas públicas, assegurando que as áreas regularizadas recebam a infraestrutura e os serviços necessários e que o processo seja transparente, inclusivo e eficiente.

Uma vez que a aplicação prática do Lar Legal é recente, seus reais impactos poderão ser avaliados no futuro. Será necessário observar as transformações nas áreas beneficiadas, a permanência dos beneficiados, as melhorias urbanísticas, a valorização dos imóveis e a efetividade da regularização na garantida da dignidade aos habitantes.

6 CONSIDERAÇOES FINAIS

O Relatório Mundial das Cidades 2022 da ONU-Habitat destaca a crescente urbanização, prevendo que 68% da população mundial viverá em áreas urbanas até 2050. O documento enfatiza a importância de cidades bem planejadas para o desenvolvimento sustentável, abordando resiliência urbana, inclusão social e mitigação das mudanças climáticas. Diante dos inúmeros problemas urbanos, a regularização fundiária urbana é apontada como um importante mecanismo de redução da desigualdade social.

No Brasil, a irregularidade habitacional é histórica, marcada pela concentração fundiária e ocupação informal de terras. A Constituição Federal de 1988 reconheceu a moradia como direito social, mas sua concretização depende de políticas públicas e iniciativas legais, como a regularização fundiária.

A moradia é essencial para a subsistência, mas sem acesso às vantagens da vida urbana, é insuficiente. O déficit habitacional, considerada a falta e a precariedade das moradias, afeta a qualidade de vida da população segregada e prejudica o meio ambiente como um todo. No Brasil, há uma carência de milhões de moradias, segundo a Fundação João Pinheiro.

Nesse cenário, a regularização fundiária urbana é um importante instrumento para efetivação do direito à moradia, conferindo segurança jurídica aos habitantes de áreas informais. A regularização é também considerada um meio para promoção do desenvolvimento local sustentável, apto a promover a inclusão social. Ao propiciar o acesso a serviços essenciais e facilitar o crédito, a regularização não apenas melhora a qualidade de vida das comunidades, mas também estimula o crescimento econômico e social do local. A integração de princípios de desenvolvimento regenerativo à regularização fundiária pode potencializar ainda mais esses benefícios, promovendo a regeneração dos ecossistemas urbanos e a participação ativa da comunidade.

Além disso, a ideia de bem-comum, onde os recursos devem ser geridos coletivamente para garantir nossa sobrevivência e bem-estar, se relaciona diretamente com a regularização fundiária urbana. Assim como a gestão colaborativa dos bens-comuns propõe o envolvimento coletivo para evitar a escassez e a desigualdade, a regularização fundiária busca integrar áreas irregulares ocupadas coletivamente ao contexto legal e urbano, promovendo a inclusão social e o desenvolvimento sustentável. Enfatize-se a importância da participação ativa da comunidade na gestão e governança dos recursos urbanos, assegurando que todos tenham acesso equitativo à moradia e

infraestrutura adequadas. Essa abordagem incentiva a criação de cidades mais justas e inclusivas, mediante distribuição mais equitativa dos benefícios e encargos da urbanização.

Dessa forma, a regularização fundiária, observada a visão da cidade como um bem comum, se revela não apenas como uma solução para a informalidade de moradias, mas também como uma estratégia abrangente para construção de ambientes urbanos mais justos, resilientes e sustentáveis, alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Assim como as Leis Federais n. 11.952/2009 e n. 13.465/2017, o Programa Lar Legal, normatizado e implementado pelo Poder Judiciário dos Estados de Santa Catarina e Mato Grosso do Sul, representa um avanço na regularização fundiária, para promoção da justiça social e garantia dos direitos fundamentais dos moradores de áreas urbanas informais, sobretudo pelo seu caráter desburocratizante.

A atuação do Poder Judiciário, ao intervir na formulação e execução de políticas públicas, não apenas preenche lacunas deixadas pelos outros poderes, mas também contribui para a melhoria e eficiência do sistema de justiça. A implementação de iniciativas como a conciliação e o Programa Lar Legal demonstra um compromisso com a resolução pacífica de conflitos e a melhoria do acesso à justiça, promovendo uma governança mais integrada e responsável às necessidades sociais. A consolidação dessas políticas judiciárias não apenas transforma a relação entre o Judiciário e a sociedade, mas também fortalece a democracia ao assegurar que os direitos dos cidadãos sejam efetivamente protegidos e promovidos.

A preocupação com o aspecto social no âmbito do judiciário é um dos pilares que sustentam iniciativas como a do Programa Lar Legal, reconhecendo que a regularização da posse da terra não é apenas uma questão técnica, mas também uma questão de dignidade e direitos humanos. A regularização fundiária é um passo crucial para garantir que as comunidades vulneráveis tenham acesso à formalização da propriedade, o que, por sua vez, contribui para a melhoria da qualidade de vida e para a redução das desigualdades sociais.

Ao instituir um marco legal através do Provimento nº 488/2020, o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul facilitou a regularização fundiária, proporcionando a várias famílias o acesso digno à propriedade legal. A cooperação entre o Poder Judiciário, o Município e as associações locais é importante para o sucesso do programa em prol do bem-estar comunitário e do desenvolvimento urbano sustentável.

A continuidade de estudos sobre o Programa, juntamente com a oitiva da população beneficiada são essenciais para indicar as necessidades de aprimoramento da política pública. A evolução e a estabilidade comunitária requerem ações adicionais para mitigar riscos e melhorar a infraestrutura local.

Apesar de o Programa Lar Legal ser eficaz na formalização da moradia e buscar a promoção da inclusão social, a continuação do suporte e a implementação de estratégias específicas são essenciais para resolver problemas estruturais remanescentes. A promoção de outras políticas públicas, voltadas à educação, ao trabalho e à melhoria das condições socioambientais são essenciais para garantir a melhoria contínua da qualidade de vida dos beneficiários. Repise-se, a colaboração entre as autoridades e os residentes será crucial para enfrentar esses desafios e maximizar o impacto positivo do programa.

O avanço do Programa Lar Legal se dá, em grande parte, por meio do próprio provimento que o regulamenta. Este provimento estabelece diretrizes e procedimentos que facilitam a regularização fundiária, permitindo que os cidadãos tenham acesso facilitado a seus direitos e aos passos necessários para regularizar suas propriedades. No entanto, apesar do caráter positivo e normativo do provimento, ainda existe uma lacuna significativa em termos de conhecimento e informação. A falta de conhecimento da população sobre os procedimentos de regularização limita o alcance e a efetividade do programa. Portanto, é fundamental que haja atuação dos poderes públicos municipais e demais setores da sociedade, para conscientização, educação e prestação de auxílio aos beneficiários.

Referido programa não busca apenas regularização da posse da terra, mas também se posiciona como um instrumento de desenvolvimento local. Ao garantir a regularidade da posse, o programa estimula investimentos em infraestrutura, serviços públicos e atividades econômicas nas comunidades. Isso é especialmente relevante em Mato Grosso do Sul, em que vastas áreas são ocupadas de maneira precária e irregular pela população.

A regularização não deve ser vista apenas como a formalização da posse, mas como uma estratégia que integra aspectos sociais, econômicos e ambientais. O Programa Lar Legal deve permanecer alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU a fim de promover um desenvolvimento urbano sustentável, inclusivo e ambientalmente responsável. A promoção de um desenvolvimento urbano sustentável implica em considerar as necessidades das comunidades, respeitar o meio ambiente e garantir que todos os cidadãos tenham acesso a oportunidades de crescimento e melhoria de vida.

Para enfrentar os principais desafios do Programa Lar Legal, que incluem a necessidade de recursos financeiros, o engajamento comunitário, a melhoria da infraestrutura e a inclusão social, é crucial adotar uma abordagem colaborativa e integrada. Essa abordagem deve envolver o poder público, as associações locais, os próprios moradores e a academia, garantindo que todos trabalhem juntos para simplificar processos, assegurar financiamento adequado, mobilizar as comunidades, melhorar a infraestrutura básica e garantir a titulação das propriedades.

O Lar Legal, ao focar na regularização registral, oferece uma solução rápida para áreas de baixa renda com infraestrutura existente, mas suas limitações podem ser superadas ao integrá-lo com outras políticas públicas que proporcionem infraestrutura e serviços necessários. Isso é especialmente importante para maximizar os benefícios da regularização fundiária, que incluem a segurança jurídica, o acesso a financiamentos, a melhoria da infraestrutura, a valorização imobiliária, a inclusão social e o desenvolvimento sustentável. Ao abordar esses desafios de forma integrada, será possível promover melhorias significativas nas condições de vida das comunidades e contribuir para um desenvolvimento urbano mais ordenado e sustentável.

A fim de alcançar o desenvolvimento urbano sustentável, é essencial conectar o referencial teórico de desenvolvimento territorial sustentável com a prática. O provimento fez a mudança normativa necessária para o desenvolvimento, mas agora é crucial que os responsáveis, como os municípios, ajam para implementar efetivamente essas normas. Somente assim os benefícios do Programa Lar Legal serão amplamente disseminados e acessíveis, promovendo melhorias significativas nas condições de vida das comunidades.

O alcance desse direito enfrenta outros desafios substanciais, como a falta de estruturação adequada dos processos administrativos e a resistência de segmentos envolvidos no mercado imobiliário informal.

Adicionalmente, a regularização fundiária enfrenta obstáculos decorrentes da ausência de políticas públicas coordenadas e eficientes, capazes de integrar os diversos atores envolvidos, como poder público, proprietários, ocupantes e comunidades afetadas.

Além disso, o contexto jurídico incerto, marcado por interpretações divergentes sobre normas vigentes e a aplicação heterogênea das leis em diferentes regiões do país, amplia as dificuldades enfrentadas pelos programas de regularização fundiária. A necessidade de harmonização e aprimoramento normativo são essenciais para mitigar conflitos e garantir maior efetividade aos processos de regularização.

Apesar das preocupações com a constitucionalidade, especialmente no que se refere aos direitos de propriedade, a legislação que versa sobre a regularização fundiária urbana promove a função social da propriedade, reduz desigualdades sociais e regionais, e garante que a posse urbana consolidada seja legalmente reconhecida. Tais normas visam incentivar o uso socialmente adequado da terra, transformando posse irregular em ativos produtivos e contribuindo para o desenvolvimento urbano sustentável.

A Resolução CM n. 8/2014 do Estado de Santa Catarina, apesar de suscitar debates sobre sua conformidade com o princípio da legalidade, tem sido reiteradamente validada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina e o mesmo raciocínio é aplicável à normativa do Estado de Mato Grosso do Sul. A jurisprudência catarinense confirma que a resolução respeita a competência concorrente em matéria de ordenação urbanística, conforme estabelecido pela Constituição Federal. Além disso, a medida está alinhada com os preceitos do Estatuto da Cidade e da Lei Federal n. 13.465/2017, promovendo a regularização fundiária e garantindo o direito à moradia digna. Dessa forma, o Programa Lar Legal se mostra um instrumento eficaz para a inclusão social e a organização territorial, observado o princípio da sustentabilidade.

Em conclusão, o Provimento que regulamenta o Programa Lar Legal constituiu a normativa necessária para impulsionar o desenvolvimento. No entanto, a verdadeira transformação depende da ação dos responsáveis, especialmente dos municípios e das instituições envolvidas. É crucial que haja um comprometimento por parte dos gestores públicos para que as diretrizes do programa sejam efetivamente implementadas e que a população tenha acesso às informações necessárias para iniciar o processo de regularização. Somente assim será possível garantir que os benefícios da regularização fundiária se concretizem, promovendo um futuro mais justo e sustentável para as comunidades de Santa Catarina e Mato Grosso do Sul.

A responsabilidade não é apenas dos entes públicos, mas também da sociedade civil, da população beneficiada, da academia e do setor privado, que devem se unir em torno de um objetivo comum: a construção de cidades mais inclusivas, resilientes e sustentáveis. O Programa Lar Legal é uma oportunidade única para melhorar a realidade de muitas pessoas, e é fundamental que todos envolvidos assumam e promovam sua parte para que a transformação positiva seja efetiva.

REFERÊNCIAS

- AKTURK, Aysegul Regenerative Design and Development for a Sustainable Future: Definitions and Tool Evaluation. [s.l.] University of Minnesota, 2016.
- ALBUQUERQUE, Francisco e ZAPATA, Thais. Importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial no Brasil. Publicado em "Juventude e Sociedade: Trabalho, Educação, Cultura e Participação", organizada por Regina Novaes e Paulo Vannuchi. Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.
- ALLEMAND, Sylvain. Développement durable et sciences sociales. Sciences Humaines, n.92, mars 1999.
- AMANAJÁS, Roberta. KLUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cezar (Org.). A nova agenda urbana e o Brasil: Insumos para a sua construção e desafios a sua implementação, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180529_a_nova_agenda_urbana. Acesso em: 30 jul. 2024.
- AMARANTE, Vitor Bitencourt. Regularização fundiária urbana: um estudo exploratório do Programa Lar Legal e da Reub-S em Florianópolis. TCC (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Arquitetura, 2022.
- ATHIK, V. Développement économique des communautés locales: déplacements dans la réflexion théorique aux cours des années quatre-vingt. Revue Internationale d'Action Com-munautaire, v. 22, n. 62, 1989.
- BENACCHIO, Marcelo. Regularização fundiária urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). Regularização Fundiária. São Paulo: Forense, 2014.
- BERNARDELLI, Mara Lúcia Falconi da Hora; MATUSHIMA, Marcos Kazuo. Reprodução social e produção de moradias em pequenas cidades de Mato Grosso do Sul/Brasil. Anais do Encontro de Geógrafos da América Latina, 2009.
- BODNAR, Zenildo. Regularização registral imobiliária na efetivação de direitos fundamentais da cidade sustentável. 2015. 185 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Florianópolis, Santa Catarina. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/134935>. Acesso em 103.12.2024.
- BONDUKI, Nabil. Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Dispõe sobre o Estatuto da Cidade e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jul. 2001.
- 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 nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

BRASIL. Lei nº 13.465/2017, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre Regularização Fundiária. Brasília, DF: Presidente da República, 2017.

BUARQUE, Sérgio José Cavalcanti. Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável: Metodologia de Planejamento. Editora Garamond, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em https://www.academia.edu/28979969/Construindo_o_Desenvolvimento_Local_Sustent%C3%A1vel_Metodologia_de_Planejamento. Acesso em 10.12.2024.

CALDEIRA, Teresa. Reis. Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000.

CANO, Wilson. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 13, n. 2, p. 27-53, nov. 2011.

CARAYANNIS, Elias G.; CAMPBELL, David F. J. Mode 3 knowledge production in quadruple helix innovation systems: 21st-century democracy, innovation, and entrepreneurship for development. Springer, 2009.

CARLOS, Ana Fani. O lugar no/do mundo. São Paulo: Hucitec, 1996.

CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Tradução: Arlete Caetano. 8. ed. São Paulo: Paz & Terra, 2021.

CLEMENTELE, Valdirene Alves. Regularização Fundiária e o Direito Humano à moradia. Curitiba: Appris, 2023.

CLEMENTINO, Maria do Livramento. Economia regional e a produção do urbano crítico: lições de Wilson Cano. Economia e Sociedade, Campinas, v. 30, Número Especial, p. 739-760, outubro 2021.

COLBY, M. E. Environmental Management in Development: The Evolution of Paradigms. 1991. Disponível em https://www.academia.edu/42891910/Environmental_management_in_development_the_evolution_of_paradigms. Acesso em 10.12.2024.

CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto (3. ed.). Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. Manual de Regularização Fundiária Urbana REURB. 2ª Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

DAVIS, Mike. Planeta Favela. Tradução de Beatriz Medina. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (Coord.). Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes: Lei nº13.465/2016. São Paulo: YK Editora, 2017.

DI MEO, Guy. Géographies tranquilles du quotidien: Une analyse de la contribution des sciences sociales et de la géographie à l'étude des pratiques spatiales. In Cahiers de Géographie du Québec. Volume 43, n° 118, abril de 1999. Pag. 75-93.

DIÁRIO DIGITAL. Disponível em <https://www.diariodigital.com.br/geral/lar-legal-otimiza-regularizacao-fundiaria-e-beneficia-mais-de-700-familias>. Acesso em 7 de dezembro de 2024.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FOSTER, Sheila; IAIONE, Christian. The city as a common. Yale Law & Policy Review, v. 34, p. 281, 2016.

FRANCO, Augusto. Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável: Dez Consensos. Revista Proposta, 2002.

GEISER, Fabíola Duncka. O Poder Judiciário como garantidor da sustentabilidade na sua dimensão social para efetivação do Estado Democrático De Direito: estudo do Programa Lar Legal do Tribunal De Justiça De Santa Catarina. 2017 146 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, Santa Catarina. Disponível em https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5665677. Acesso em 03.12.2024

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Editora Garamond, Rio de Janeiro, 2005.

HARDIN, Garret. The Tragedy of the Commons. Science 162 (3859), jun., p. 1243-1248, 1968. Disponível em: <<https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>>. Acesso em 11 out. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte: 2021.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. (7a. Edição). São Paulo: Atlas, 2019.

GUIMARÃES, Leonardo. Trajetória econômica de uma região periférica. Revista USP, São Paulo, v. 11, n. 19, p.37-54, 01 abr. 1997.

HARVEY, David. Cidades Rebeldes. São Paulo, Martins Fontes, 2014.

HIRSCH, Fred. Limites sociais do crescimento. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

IBGE. História. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/historico>. Acesso em: 28 jun. 2024.

KHURI, Naila de Rezende. O novo instituto da legitimação fundiária na regularização fundiária urbana: Primeiras reflexões sobre a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. In: Del Guércio Neto, Arthur; Del Guércio, Lucas Barelli (Coord.). Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes: Lei nº13.465/2016. São Paulo: YK Editora, 2017.

LE BOURLEGAT, Cleonice Alexandre. Abordagem Territorial do Desenvolvimento Local. Texto didático, 2024a.

LE BOURLEGAT, Cleonice Alexandre. Desenvolvimento Territorial Sustentável a partir das cidades. Texto didático, 2024b.

LELOUP, Fabienne; MOYART, Laurence e PECQUEUR, Bernard. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? *Géographie Économie Société*, Vol. 7-p. 321 à 332, 2005.

LEAL, Fábio Gesser e SOUZA, Klauss Correa. Apostila sobre o Programa Lar Legal do Poder Judiciário de Santa Catarina. Florianópolis – Tribunal de Justiça de Santa Catarina, 2023. Disponível em <https://www.tjsc.jus.br/documents/10181/0/Apostila+LAR+LEGAL+-+vers%C3%A3o+final+-+20062023.pdf/d2f3db4f-ff79-abc5-ab17-393f5895e85a?t=1687791506862>. Acesso em 02.03.2024.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Nebli, 2016.

LIPIETZ, Allain. *Audácia: uma alternativa para o século XXI*. São Paulo: Nobel, 1991.

LYLE, John Tillman. *Regenerative Design for Sustainable Development*. [s.l.] Wiley, 1994. Disponível em https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=qB3v3gYofSUC&oi=fnd&pg=PR9&dq=LYLE,+J.+T.+Regenerative+Design+for+Sustainable+Development.+%5Bs.l.%5D+Wiley,+1994.&ots=Debjop9Lbi&sig=bd-g5z2Is5amKfwerDXw_QRIPa8#v=onepage&q&f=false. Acesso em 12.12.2024.

LOUREIRO, Francisco Eduardo Loureiro. *Código Civil Comentado*. São Paulo: Editora Manole, 2019.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes: Lei no 13.465/2017 e Decreto no 9.310/2018*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MANG, Pamela; REED, Bill. *Regenerative Development and Design*. In: *Encyclopedia of Sustainability Science and Technology*. Vol. 303, p. 115-141. Springer, 2012. Disponível em https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-1-0716-0684-1_303. Acesso em 13.12.2024.

MASSA-ARZBABE, Patrícia Helena. *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

MONTE-MOR, Roberto Luís. *O que é o urbano, no mundo contemporâneo*. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.111, p.09-18, jul./dez. 2006.

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. *O mito do desenvolvimento sustentável*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2001.

NALINI, José Renato. *Direitos que a Cidade Esqueceu*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

ONU-HABITAT. *Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. The Value of Sustainable Urbanization*. Nairobi: Onu-Habitat, 2020.

ONU-HABITAT. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. Nova Agenda Urbana. Quito: ONU-Habitat, 2017 (2019 versão em português)

ONU. Nações Unidas do Brasil. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2015. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

ONU. Direitos Humanos, 2017. Disponível em: <https://unric.org/pt/o-que-sao-os-direitos-humanos/>. Acesso em: 13 jun. 2024.

ONU, World Cities Report, 2022. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf. Acesso em: 05.12.2024.

OSTROM, Elinor. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. New York: Cambridge University Press, 1990.

PINTO, Victor Carvalho. Regularização de Assentamentos Urbanos em Zona Rural: o Princípio da Eficiência na Ocupação do Solo como Critério de Conveniência e Oportunidade. Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite; Mariana Mencio (orgs.). Regularização Fundiária Urbana. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

RAMOS, José Maria. The City as Commons: a policy reader. Melbourne, Commons Transition Coalition, 2016.

RODRIGUES, Juciano; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Distribuição da população brasileira segundo o Censo 2022: desmistificando o esvaziamento das metrópoles. Observatório das Metrópoles, Rio de Janeiro, 6 de julho de 2023. Disponível em <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/distribuicao-da-populacao-brasileira-segundo-o-censo-2022-desmistificando-o-esvaziamento-das-metropoles/> Acesso em : 24 de outubro de 2024.

ROLNIK, Raquel. Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana. Editora Vozes, 2007.

ROSENVALD, Nelson. A Legitimização Fundiária: Uma polêmica Inovação. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitimização-fundiária—uma-polêmica-inovação>. Acesso em: 25 jun. 2024.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável. Editora Garamond, Rio de Janeiro, 2002.

SACHS, Ignacy. L'écodéveloppement: stratégies pour le XXIeme siècle. Paris: Syros, 1997.

SANTA CATARINA. Poder Judiciário, Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação, Ministério Público e Poder Legislativo. Termo de Cooperação Institucional. Termo de cooperação institucional referente à regularização fundiária no Estado de Santa Catarina [...]. Florianópolis: Poder Judiciário, Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação, Ministério Público e Poder Legislativo, 03 nov. 2011.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. Provimento n. 37, de 07 de junho de 1999. Institui o Projeto "Lar Legal", objetivando a regularização do parcelamento (loteamento e desmembramento) do solo urbano, 1999.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Conselho da Magistratura. Resolução n. 11 de 11 de agosto de 2008. Institui o Projeto "Lar Legal", que objetiva a regularização do registro de imóveis urbanos e urbanizados loteados, desmembrados, fracionados ou não. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=1&cdDocumento=166457&cdCategoria=1&q=&frase=&excluir=&qualquer=&prox1=&prox2=&proxC=>. Acesso em: 13 jul. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Conselho da Magistratura. Resolução n. 8 de 9 de junho de 2014. Dispõe sobre o Programa Lar Legal no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina., 2014.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação n. 0006670-66.2014.8.24.0019. Disponível em https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=lar%20legal&id=AABAg7AAIAAGnprAAO&categoria=acordao_5. Acesso em 03.12.2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação n. 0304353-77.2018.8.24.0020. Disponível em http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=lar%20legal&id=321657735769226189596207910996&categoria=acordao_eproc. Acesso em 03.12.2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Tribunal de Justiça. Apelação n. 5005035-55.2020.8.24.0018. Disponível em http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=lar%20legal&id=321670341953715297589265088767&categoria=acordao_eproc. Acesso em 03.12.2024

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação n. 0311309-80.2016.8.24.0020. Disponível em http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=lar%20legal&id=321674760529913430191419594280&categoria=acordao_eproc. Acesso em 03.12.2024.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

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

SAULE JÚNIOR, Nelson. O Direito Urbanístico. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

SCHEID, Cintia Maria. O princípio da função social e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. Revista de Direito Imobiliário, [S.I.], v. 40, nº 83, p. 423-454, 2017.

SCHERER, Marcos D'Avila. Regularização Fundiária: Propriedade, Moradia e Desenvolvimento Sustentável Marcos. Dissertação: curso de Mestrado em ciência jurídica. UNIVALI – Itajaí, 2015. Disponível em <https://repositorio.univali.br/handle/123456789/123456>. Acesso em 03.12.2024.

SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 62, n. 2, p. 119-136, abr./jun. 2011.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito Constitucional Positivo. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

TOFOLLI, Dias. Ministro Relator nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 5.771, 5.787, 5.883 e 6.787. Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>. Acesso em 15.12.2024.

WOLFE, M. Desenvolvimento para que e para quem? Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976

VIEIRA, Victor Manoel de Brito F. As modificações do Plano Diretor Participativo de Fortaleza à Luz do direito à cidade. 2013. 180 f. Monografia. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

VIEIRA, Alexandre Bergamin; ROMA, Cláudia Marques; MIYAZAKI, Vitor Koiti. Cidades Médias e Pequenas: uma leitura geográfica. Caderno Prudentino de Geografia, vol.1, n.29, p.133-155, 2007.