



UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

(PROFIAP)

MARIA AUXILIADORA ALVES DE SOUZA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) EM JUAZEIRO-BA NO  
CONTEXTO DA LEI Nº 13.465/17 : O Termo Territorial Coletivo (TTC) como  
prática descolonial

PETROLINA-PE

2024

**MARIA AUXILIADORA ALVES DE SOUZA**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) EM JUAZEIRO-BA NO  
CONTEXTO DA LEI Nº 13.465/17 : Termo Territorial Coletivo (TTC) como  
prática descolonial**

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), Campus de Petrolina-PE, como requisito para obtenção do título de Mestre junto ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional(PROFIAP).

**Linha de Pesquisa:** Políticas Públicas.

**Orientador:** Prof. Dr. Ziel Ferreira Lopes.

**PETROLINA-PE**

**2024**

	Souza, Maria Auxiliadora Alves de
S729r	Regularização Fundiária Urbana (REURB) em Juazeiro-BA no contexto da Lei nº 13.465/17 : Termo Territorial Coletivo (TTC) como prática descolonial / Maria Auxiliadora Alves de Souza. – Juazeiro - BA, 2024.
	xvi, 174 f.: il.
	Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP) - Universidade Federal do Vale do São Francisco, Campus Juazeiro-BA, 2024.
	Orientador: Prof. Dr. Ziel Ferreira Lopes.
	1. Regularização fundiária - Juazeiro (BA). 2. Políticas públicas. 3. Direito à moradia. I. Título. II. Lopes, Ziel Ferreira. III. Universidade Federal do Vale do São Francisco.
CDD 333.31	

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Integrado de Biblioteca SIBI/UNIVASF  
Bibliotecária: Adriana Santos Magalhães CRB-4/2275

**MARIA AUXILIADORA ALVES DE SOUZA**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) EM JUAZEIRO-BA NO  
CONTEXTO DA LEI Nº 13.465/17 : O Termo Territorial Coletivo (TTC) como  
prática descolonial**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) junto à Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), Campus de Petrolina-PE, para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovada em: 29 de outubro de 2024.



Documento assinado digitalmente  
**KARINA MACEDO GOMES FERNANDES**  
Data: 27/11/2024 18:51:23-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Professora Doutora Karina Macedo Fernandes (UniRITTER)**



Documento assinado digitalmente  
**RODRIGO BOMBONATI DE SOUZA MORAES**  
Data: 28/11/2024 14:12:32-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Professor Doutor Rodrigo Bombonati de Souza Moraes (PROFIAP/UFMG)**



Documento assinado digitalmente  
**ZIEL FERREIRA LOPES**  
Data: 28/11/2024 21:04:07-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Professor Doutor Ziel Ferreira Lopes (PROFIAP/UNIVASF)**

**PETROLINA-PE**

**2024**

## AGRADECIMENTOS

Gratidão,

A Deus por ter me abençoado para chegar até aqui. ELE que me deu o dom da vida e a oportunidade de nascer e renascer. Gratidão eterna.

À Universidade do Estado da Bahia(UNEB) por ter me assegurado a oportunidade do afastamento das atividades profissionais neste ciclo de estudos e pesquisa.

Ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional(PROFIAP-UNIVASF) e a todos os professores integrantes, pela disponibilidade e inclusão deste programa de extrema relevância para enriquecer e aprofundar o conhecimento de gestão pública de forma descentralizada.

Em especial, ao professor-orientador, Dr. Ziel Lopes que aceitou o desafio da orientação, me fez andar por mares dantes navegados. Gratidão pelo compartilhamento aprofundado de saberes, pela confiança, incentivo, encorajamento e pela condução ética, técnica e compreensiva.

Aos membros da banca de qualificação e desta defesa, professores Doutora Karine Macedo Fernandes e Dr. Rodrigo Bombonati de Souza Moraes, pelas sugestões e indicações valiosíssimas e pelo tempo declinado a este trabalho.

Aos colegas do Mestrado, pelas trocas e experiências compartilhadas, em especial a Vanessa que no momento mais difícil deste ciclo me deu a mão. Gratidão, seu apoio foi imprescindível para seguir firme no percurso.

No seio do bem mais precioso, a família, agradeço a cada uma de minhas filhas, Marina, Ana Luísa e Camila e a meu esposo Herlito pela compreensão, incentivo e apoio diário. Vocês que no meio das intempéries e avalanches de incertezas, neste ciclo do mestrado, sempre estiveram ao meu lado.

Graciela, pelo apoio de sempre e a Gustavo Souza meu sobrinho e colaborador.

Aos colegas da PGM, Dr Thiago, Dr. Igor e Dr. Pedro, Getúlio Medeiros, Nancy e André, vocês foram grandes colaboradores.

Agradeço finalmente, aos meus pais *in memoriam*, Arthur Alves de Carvalho e dona Modesta Souza Reis de Carvalho, pois, sem os saberes plantados, eu não teria chegado até aqui.

A experiência histórica, política, cultural e social dos homens e mulheres jamais pode se dar “virgem” do conflito entre as forças que obstaculizam a busca da *assunção* de si por parte dos indivíduos e dos grupos e das forças que trabalham em favor daquela *assunção*. [...] A solidariedade social e política de que precisamos para construir a sociedade menos feia e menos arestosa, em que podemos ser mais nós mesmos, tem na formação democrática uma prática de real importância. A aprendizagem de *assunção* do sujeito é incompatível com o *treinamento pragmático* ou com o *elitismo autoritário* dos que pensam donos da verdade e do *saber articulado*.(Paulo Freire, 2011)

A questão não é mais conhecer o mundo, mas transformá-lo.(Fanon, 1961)

SOUZA, Maria Auxiliadora Alves de Souza. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) EM JUAZEIRO-BA NO CONTEXTO DA LEI Nº 13.465/17 : O Termo Territorial Coletivo (TTC) como prática descolonial.** Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP). Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF, Juazeiro, Bahia, 2024.

## RESUMO

A regularização fundiária é um processo de intervenção pública que engloba medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com o intuito de legalizar as áreas ocupadas pela população de forma irregular, de modo a garantir o direito à moradia digna. Este trabalho versa sobre a política pública de regularização fundiária urbana no contexto da Lei nº 13.465/17. Tem como objetivo averiguar como o município de Juazeiro, estado da Bahia, vem atuando para resolver as irregularidades fundiárias, se enfoca na dimensão jurídica e registral ou se abrange as dimensões urbanísticas, sociais e ambientais, considerando, sobretudo, que a Diocese é proprietária de uma vasta extensão do perímetro urbano, recebida a título de doação pelos colonizadores, as conhecidas 'terras da santa'. A pesquisa é de base descritiva e exploratória pelos fins sociais que se propõe investigar, qualitativa quanto à natureza e abordagem dos dados e documental quanto aos meios utilizados. As estratégias de investigação utilizadas foram a revisão bibliográfica e a análise documental. A pesquisa documental foi feita *in loco* e nos sites oficiais de divulgação dos stakeholders do programa de regularização no município, agrupando as leis, os demais atos administrativos e os discursos referentes à temática para análise de conteúdo da política pública de regularização fundiária urbana se está marcada pela colonialidade da propriedade ou se na função social dela. A abordagem qualitativa sobre as lentes dos estudos descoloniais, permite averiguar se o programa implementado pela administração pública municipal tem traços de matriz colonialista, patrimonialista e clientelista ou se está voltado para promover efetivamente o acesso à moradia digna e o direito à cidade com enfoque no garantismo constitucional e nos direitos humanos. A análise de conteúdo teve como referencial base os indicadores de des(colonialidade) propostos na matriz analítica elaborada por Martins e Benzaquen (2017), com evidência de que o programa Escritura para Sempre em Juazeiro segue os padrões da Lei nº 13.465/17 com a fragilização do paradigma brasileiro de regularização fundiária integral e a precarização do direito à moradia digna e à cidade. Os resultados da pesquisa, evidenciaram que na política pública de regularização fundiária urbana estão ausentes os traços de desenvolvimento urbano inclusivo, participativo e igualitário. Assim sendo, foram elaboradas proposições para incrementar e resgatar a fórmula brasileira de regularização plena pautada na posse coletiva da propriedade por meio do Termo Territorial Coletivo.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária Urbana. Direito à moradia digna. Direito à cidade. (Des)colonialidade.

SOUZA, Maria Auxiliadora Alves de Souza. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) EM JUAZEIRO-BA NO CONTEXTO DA LEI Nº 13.465/17 : O Termo Territorial Coletivo (TTC) como prática descolonial.** Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP). Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF, Juazeiro, Bahia, 2024.

### **ABSTRACT**

Land regularization is a process of public intervention that encompasses legal measures, urban planning, environmental considerations, and social projects. Its goal is to legalize areas occupied irregularly by the population to guarantee the right to decent housing. This paper addresses the public policy of urban land regularization within the framework of Law No. 13465/17. It seeks to investigate how the municipality of Juazeiro, in the state of Bahia, has been addressing land irregularities, focusing on whether it emphasizes the legal and registry dimensions or if it also incorporates urban, social, and environmental aspects. This is particularly relevant given that the Diocese owns a vast expanse of the urban perimeter, donated by colonizers, known as the "lands of the saint." The research is descriptive and exploratory, aimed at investigating social purposes. It employs a qualitative approach concerning the nature and analysis of the data and is a documentary regarding the means used. The research strategies included a literature review and document analysis. Documentary research was conducted both on-site and via the official websites of the stakeholders involved in the regularization program in the municipality. Laws, administrative acts, and speeches related to the theme were grouped for content analysis of the public policy of urban land regularization, evaluating whether it is characterized by the coloniality of property or its social function. A qualitative approach through the lens of decolonial studies allows for an examination of whether the program implemented by the municipal administration reflects a colonialist, patrimonialist, and clientelist framework or if it genuinely promotes access to decent housing and the right to the city, with a focus on constitutional guarantees and human rights. The content analysis was based on de(coloniality) indicators proposed in the analytical matrix by Martins and Benzaquen (2017). It revealed that the "Escritura para Sempre" program in Juazeiro adheres to the standards of Law No. 13465/17, but also highlights the weakening of the Brazilian paradigm of full land regularization and the precariousness of the right to decent housing and the city. The research findings indicated that the public policy of urban land regularization lacks traits of inclusive, participatory, and egalitarian urban development. Consequently, propositions were developed to enhance and reclaim the Brazilian model of full regularization based on the collective possession of property through the Collective Territorial Term.

**Keywords:** Urban land regularization, Right to decent housing, Right to the city, (De)coloniality.

SOUZA, Maria Auxiliadora Alves de Souza. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) EM JUAZEIRO-BA NO CONTEXTO DA LEI Nº 13.465/17 : O Termo Territorial Coletivo (TTC) como prática descolonial.** Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP). Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF, Juazeiro, Bahia, 2024.

## RESUMEN

La regularización de tierras es un proceso de intervención pública que incluye medidas legales, planificación urbana, consideraciones ambientales y proyectos sociales. Su objetivo es legalizar las áreas ocupadas irregularmente por la población, garantizando el derecho a una vivienda digna. Este trabajo aborda la política pública de regularización del suelo urbano en el contexto de la Ley No. 13.465/17. Busca investigar cómo el municipio de Juazeiro, en el estado de Bahía, ha abordado las irregularidades en la tierra, analizando si se enfoca en las dimensiones legales y registrales o si también incorpora aspectos urbanos, sociales y ambientales. Esto es especialmente relevante dado que la Diócesis posee una vasta extensión del perímetro urbano, donada por los colonizadores, conocida como las "tierras de la santa". La investigación es descriptiva y exploratoria, orientada a indagar en propósitos sociales. Emplea un enfoque cualitativo en cuanto a la naturaleza y análisis de los datos, y es documental en cuanto a los medios utilizados. Las estrategias de investigación incluyeron la revisión de la literatura y el análisis de documentos. La investigación documental se realizó tanto in situ como a través de los sitios-web oficiales de los actores involucrados en el programa de regularización en el municipio. Se agruparon leyes, actos administrativos y discursos relacionados con el tema para el análisis de contenido de la política pública de regularización del suelo urbano, evaluando si se caracteriza por la colonialidad de la propiedad o por su función social. Un enfoque cualitativo a través de la lente de los estudios decoloniales permite examinar si el programa implementado por la administración municipal refleja un marco colonialista, patrimonialista y clientelista o si realmente promueve el acceso a una vivienda digna y el derecho a la ciudad, con un enfoque en las garantías constitucionales y los derechos humanos. El análisis de contenido se basó en los indicadores de de(colonialidad) propuestos en la matriz analítica de Martins y Benzaquen (2017). Se reveló que el programa "Escritura para Sempre" en Juazeiro se adhiere a los estándares de la Ley No. 13.465/17, pero también destaca el debilitamiento del paradigma brasileño de regularización completa de tierras y la precariedad del derecho a la vivienda digna y a la ciudad. Los resultados de la investigación indicaron que la política pública de regularización del suelo urbano carece de características de desarrollo urbano inclusivo, participativo e igualitario. En consecuencia, se desarrollaron propuestas para mejorar y reivindicar el modelo brasileño de regularización plena basado en la posesión colectiva de la propiedad a través del Término Territorial Colectivo.

**Palabras clave:** Regularización de tierras urbanas. Derecho a una vivienda digna. Derecho a la ciudad. (Des)colonialidade.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figuras 1 e 2</b> – Irregularidades fundiárias no bairro Angari.....	23
<b>Figura 3</b> – Fases do processo de regularização fundiária.....	86
<b>Figura 4 e 5</b> – Ruas centrais da cidade.....	93
<b>Figura 6</b> – Localização da cidade e .....	95
<b>Figura 7</b> – Mapa político dos bairros.....	96
<b>Figura 8</b> – Ruas alagadas no bairro Palmares.....	104
<b>Figura 9</b> – Ato oficial de lançamento do Programa “Escritura para Sempre.....	106
<b>Figura 10</b> – Linha do tempo da Política Pública de REURB em Juazeiro-BA.....	109
<b>Figura 11</b> – Registro da REURB do loteamento Palmares.....	113
<b>Figura 12</b> – Site do Programa de Regularização Fundiária Urbana.....	121
<b>Figura 13</b> – Acompanhamento do processo de REURB.....	122
<b>Figura 14</b> – Mapa do NUI Palmares.....	127
<b>Figura 15</b> – Fases do Termo Territorial Coletivo.....	139
<b>Gráfico 1</b> – Loteamentos da Diocese.....	22
<b>Gráfico 2</b> - População exposta a risco.....	24
<b>Gráfico 3</b> - População Urbana Global.....	34
<b>Gráfico 4</b> - Evolução da 1ª etapa .....	115

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - População exposta a risco(2010).....	24
<b>Quadro 2</b> - Levantamento dos NUIs: Programa Escritura para Sempre.....	25
<b>Quadro 3</b> - Quantitativos de aglomerações subnormais no Brasil.....	28
<b>Quadro 4</b> - Evolução e proteção legal da moradia no plano internacional.....	51
<b>Quadro 5</b> - Evolução e proteção legal da moradia no plano nacional.....	51
<b>Quadro 6</b> - Regularização Fundiária: base normativa nacional.....	71
<b>Quadro 7</b> - Consolidação dos bairros/lei de criação.....	88
<b>Quadro 8</b> - Marcos temporais do Programa Escritura para Sempre.....	89
<b>Quadro 9</b> - Legislação municipal de Regularização Fundiária e correlata .....	98
<b>Quadro 10</b> - Discursos dos stakeholders(colonialidade da propriedade).....	118
<b>Quadro 11</b> - Matriz metodológica analítica: (Des)colonialidade.....	124
<b>Quadro 12</b> - Instrumentos de REURB aplicados.....	128
<b>Quadro 13</b> - Práticas descoloniais: recomendações.....	133

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGSNs	Aglomerados subnormais
BA	Bahia
CBHSF	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco
CC	Código Civil
CESCR	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CF/88	Constituição Federal de 1988
CLT	Community Land Trust
CPRM	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbana
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
NUIs	Núcleos Urbanos Informais
NUREF	Núcleo de Regularização Fundiária
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
OXFAM	Comitê de Oxford para o Alívio da Fome

PGR	Procuradoria Geral da República
PDU	Plano Diretor Urbano
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PT	Partido dos Trabalhadores
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURS-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-I	Regularização Fundiária Urbana Inominada
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF	Supremo Tribunal Federal
TTC	Termo Territorial Coletivo
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	16
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	21
1.2 OBJETIVOS.....	27
<b>1.2.1 Objetivo geral</b> .....	27
<b>1.2.2 Objetivos específicos</b> .....	27
1.3 JUSTIFICATIVA.....	27
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	30
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO</b> .....	31
2.1 A GESTÃO DO ESPAÇO URBANO.....	31
<b>2.1.1 Da urbanização desigual</b> .....	31
<b>2.1.2 Marcos regulatórios urbanísticos: estatuto das cidades e os planos diretores urbanos</b> .....	38
<b>2.1.3 Do Direito à moradia digna: proteção na ordem jurídica</b> .....	43
2.1.3.1 Do Direito à Moradia digna sob a ótica do Direito Internacional.....	45
2.1.3.2 O Direito fundamental e social à moradia: proteção jurídica no direito brasileiro.....	48
<b>2.1.4 Do direito à cidade: democratização do espaço urbano</b> .....	52
<b>2.1.5 Das marcas da colonialidade na gestão do espaço urbano: um olhar sob a ótica dos estudos descoloniais</b> .....	58
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: ESTIGMAS DA COLONIALIDADE DO PODER.....	62
<b>2.2.1 Políticas públicas: definição, ciclos e implementação</b> .....	62
<b>2.2.2 Política pública de regularização fundiária: avanços e retrocessos</b> ...65	
<b>2.2.3 Paradigmas latinos de regularização fundiária: modelo peruano versus o modelo brasileiro</b> .....	73
<b>2.2.4 Novo marco regulatório da política de regularização fundiária urbana no Brasil: marcas da colonialidade do poder</b> .....	75
<b>2.2.5 Das modalidades e dos instrumentos de regularização fundiária urbana</b> .....	80
<b>2.2.6 Do Processo de regularização fundiária</b> .....	84
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	87
3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA .....	87
3.2 LOCUS DA PESQUISA.....	87
3.3 TÉCNICA DE COLETA DOS DADOS.....	87
3.4 ANÁLISE DOS DADOS E O ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	90

<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE JUAZEIRA-BA.....</b>	<b>92</b>
4.1 CONTEXTO HISTÓRICO E FORMAÇÃO DA CIDADE .....	92
4.2 A POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: COMPETÊNCIA EXECUTÓRIA E NORMATIVA DO MUNICÍPIO.....	96
4.3 MAPEAMENTO DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E CORRELATA.....	98
4.4 DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REURB-BA.....	105
4.5 DOS PROCESSOS DE REURB.....	115
4.6 MATRIZ METODOLÓGICA DOS ESTUDOS DESCOLONIAIS: SÍNTESE DOS ACHADOS.....	122
4.7 DOS CONDOMÍNIOS IRREGULARES.....	126
4.8 INSTRUMENTOS DE REURB APLICADOS PELO MUNICÍPIO.....	128
<b>5 RECOMENDAÇÕES /PLANO DE AÇÃO/PRODUTO TECNOLÓGICO.....</b>	<b>130</b>
5.1 PRÁTICAS DESCOLONIAIS: INTERVENÇÕES PARA MELHORIA DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM JUAZEIRO-BA.....	130
5.2 TERMO TERRITORIAL COLETIVO(TTC): INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA FUNDIÁRIA/URBANÍSTICA E PRÁTICA DESCOLONIAL.....	135
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>143</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>147</b>
<b>APÊNDICE</b>	
<b>APÊNDICE A – AMOSTRA DO PROGRAMA DE REURB 1984.....</b>	<b>157</b>
<b>APÊNDICE B – AMOSTRA DOCUMENTAL DO PROGRAMA REURB 2022.....</b>	<b>162</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária é o processo de intervenção pública que engloba os aspectos jurídico, físico e social com o intuito de legalizar a permanência de populações de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação. Esse processo implica em melhorias no ambiente urbano do assentamento, e, conseqüentemente, no resgate da cidadania e da melhoria da qualidade de vida da população beneficiada (Alfonsin, 1997).

Este é um dos instrumentos jurídicos para sanar, controlar e coibir as ocupações irregulares que têm sua gênese com a colonização do país. Os colonizadores portugueses tinham interesses, exclusivamente em explorar as riquezas da terra conquistada sem preocupação com o ordenamento e planejamento. A princípio, todos os bens e terras do território brasileiro eram originariamente, públicas, de titularidade da Nação Portuguesa por direito de conquista. Marçal Justen Filho (2022) pontua: “Não havia terras privadas. A partir dessa situação original, verificou-se uma evolução desordenada durante os primeiros três séculos da existência do Brasil”. Assim, concentravam-se, todas as riquezas e terras sob o domínio público.

O regime originário de concentração das terras no domínio público, inviabilizou à exploração das riquezas. Assim, os colonizadores resolveram transferir parte das terras públicas aos particulares pelo sistema de capitânicas hereditárias<sup>1</sup>, sendo que muitas destas áreas não prosperaram ou sequer foram ocupadas. Por essa razão, posteriormente, foram distribuídas as terras de forma gratuita aos particulares por meio dos instrumentos de concessão de sesmarias<sup>2</sup> e concessão de datas<sup>3</sup>, foi a saída encontrada. Desde então, começam a intensificar os conflitos fundiários com a transferência das terras públicas ao patrimônio privado sem critérios definidos e uniformes.

O primeiro marco normativo de regularização fundiária foi a Lei Imperial nº 601, de 18 de setembro de 1850, somente com a aprovação da Lei de Terras é que foi

---

<sup>1</sup>O sistema das capitânicas hereditárias significou a atribuição aos donatários da titularidade do poder jurídico sobre os imóveis, inclusive para fins de transferência para terceiros. (CARVALHO FILHO, 2023, p. 1059).

<sup>2</sup> [...] assemelhadas à atual doação com encargos, outorgadas no sistema de capitânicas hereditárias. (Ibid., p. 1059).

<sup>3</sup> [...] concessões de datas, pelas quais as municipalidades transferiam a propriedade de áreas nas cidades e povoados para construção de benfeitorias particulares (Ibid., p. 1059).

instituído o processo de demarcação e regularização das terras públicas e privadas, estabelecendo como regra geral, o princípio de que todas as terras que não tivessem integradas ao patrimônio privado eram terras de domínio público, ou seja, terra devoluta<sup>4</sup>. Esta lei, apesar da definição de terras devolutas, não resolveu os conflitos fundiários oriundos da confusão entre o patrimônio público e privado, típico da administração pública patrimonialista.

O patrimonialismo presente, desde a formação do país até os dias atuais, é constituído pelo estamento que se apropria das riquezas, do desfrute de bens, da disposição de terras numa confusão entre o setor público e o privado. Essa teoria mantém a lógica de predomínio dos interesses estatais sem a preocupação com os interesses coletivos e assim, a sociedade é conduzida e também, deformada. A terra, sob esse regime patrimonial, era doada sem critérios e sem a obrigação de serviço ao rei e com expressa faculdade de aliená-la.(Faoro, 2001).

A época, os conflitos fundiários se restringiam ao espaço rural, conquanto a Lei das Terras que manteve o latifundiário e a Abolição da Escravatura foram fatores determinantes para o surgimento dos conflitos fundiários urbanos. (Maricato, 2021).

A disputa pela ocupação do espaço urbano se agrava mais ainda com o processo de industrialização que intensificou o crescimento acelerado das cidades causado pelo êxodo rural entre os anos 1960 e 1990. Dimenstein descreve este processo:

De 1970 a 1996, a população rural brasileira caiu de 44% para 22%, fruto do êxodo para os centros urbanos. Isso significa que em 30 anos, metade da população que morava no campo foi para cidade em busca de condições básicas de vida, como emprego, saneamento básico, alimentação diária. [...] Quando a estagflação da década de 1980 explodiu, algumas cidades estavam inchadas, cheias de favelas e cortiços. Não havia serviços públicos básicos nas periferias. (2012, p.312)

Destarte, a industrialização foi também, fator determinante para o surgimento dos conflitos fundiários urbanos, como descreve Ermínia Maricato (2021) “Da ocupação do solo urbano até o interior da moradia, a transformação foi profunda, o

---

<sup>4</sup> As terras devolutas são os bens imóveis que, qualificados como públicos pela Lei 601/1850, porque, na data da vigência dela, não se encontravam nem (a) afetados ao desenvolvimento de atividades estatais, nem (b) sob a posse privada, não receberam uma outra qualificação jurídica posteriormente. (JUSTEN FILHO, 2022, p. 708).

que não significa que tenha sido homoganeamente moderna”. Este processo trouxe mudanças no modo de vida das pessoas e estruturação das cidades.

As ocupações desordenadas vêm se alastrando até os dias atuais, com registros recentes de que mais de 50% dos imóveis do país são ocupados de forma irregular segundo dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional<sup>5</sup> e, na América Latina, os imóveis irregulares em assentamentos informais corresponde de um décimo a um terço. O crescimento desordenado das cidades colonizadas impulsionou o surgimento das ocupações irregulares e, conseqüentemente, os conflitos fundiários. Esta situação caótica de ocupação do solo urbano gerada pela herança dos colonizadores e intensificada pela escassez de moradia, pela migração em massa para cidades e pela concentração da propriedade privada da terra nas mãos de poucos, precisa ser frenada pelo Estado em prol do cumprimento do direito à moradia digna e da função social da propriedade inserida no rol dos direitos fundamentais.

Na tentativa de resolver este problema de urbanização que se agrava dia-a-dia com o aumento da população urbana, o Estado aderiu aos tratados e convenções internacionais que protegem o direito à moradia, incorporando as normas ao direito interno a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e tratados subsequentes.

Com a Constituição Federal de 1988(CF/88) o direito à moradia digna foi incorporado como pressuposto para a dignidade da pessoa humana, entretanto, somente ganhou a qualificação de direito social com a Emenda Constitucional nº 26/00, previsto expressamente no artigo 6º, *caput*, compondo o mínimo existencial. Além de estabelecer o direito à moradia digna, a Constituição descentraliza o poder central para os municípios, incumbindo-lhes de promover políticas públicas de desenvolvimento urbano e determinando a obrigatoriedade de aprovação do Plano Diretor Urbano para as cidades com mais de 20 mil habitantes de modo a garantir o bem-estar de seus habitantes.

---

<sup>5</sup> Dos 60 milhões de domicílios urbanos no país, 30 milhões não têm escritura. A informalidade dos imóveis não distingue classes sociais: vai de favelas a condomínios de luxo. As causas da situação irregular também são diversas, indo desde as invasões a loteamentos que foram criados à revelia da lei ou porque não foram aprovados e registrados, ou porque foram vendidos de forma ilegal. (In <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>).

Dentre os marcos normativos infraconstitucionais que tutela o direito de moradia digna, destaca-se o Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, de abrangência nacional, instituindo instrumentos urbanísticos para viabilização da política pública de regularização fundiária urbana e atribuindo aos entes municipais a incumbência na elaboração do Plano Diretor Urbano pautado nos princípios constitucionais da função social da propriedade, do planejamento urbano participativo<sup>6</sup>, da democratização do acesso à terra urbanizada, de modo a inibir a ocupação e o uso inadequado do espaço urbano e a especulação imobiliária, ampliando significativamente a política de regularização fundiária.

Com o advento da Lei nº 11.977/09 que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), a regularização fundiária de assentamentos informais localizados em áreas urbanas teve um avanço expressivo abrangendo as dimensões sociais, ambientais, jurídicas e urbanísticas. A referida lei estabeleceu a natureza protetiva da regularização fundiária com o intuito de assegurar a titulação e o direito social à moradia de forma plena.

O novo marco regulatório de regularização fundiária urbana e rural aprovado com a Lei nº 13.465/17, sob a justificativa de resolver ou reduzir os problemas sociais, urbanísticos, ambientais e jurídicos de forma simplificada e célere, adota em tese, os padrões da Administração Gerencial.

Bresser Pereira (2006) pontua que: “A administração pública gerencial, por sua vez, parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, são necessários procedimentos rígidos”. Sob a ótica da gestão gerencial, a política pública de regularização fundiária deve ser implementada com rapidez e melhor resultado, perseguir e zelar pela observância do interesse público, razão de ser do Estado, o que se contrapõe com a lógica da colonialidade da propriedade.

Desde a Lei de Terras, até aprovação da Lei nº 13.465/17, houve avanços e retrocessos no que tange à legitimidade e incorporação de terras ocupadas de forma irregular. O Estatuto das Cidades consagrou a ‘fórmula brasileira’ de regularização

---

<sup>6</sup> 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:

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

fundiária. Com o novo marco houve a ruptura dessa fórmula que serviu de paradigma para outros países latinos, fragilizando o direito de moradia digna e o direito à cidade, enfocando na titulação e acenando para colonialidade da propriedade.

Por colonialidade do poder, entende-se que é um dos elementos constitutivos e específicos do padrão de desenvolvimento global, capitalista e eurocêntrico que se originou na América e se expandiu mundialmente. Ainda marcante no desenvolvimento das cidades. Sustenta-se na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo como pedra angular do referido padrão de poder e opera em cada um dos planos, meios e dimensões, materiais e subjetivos, da existência social cotidiana e da escala societal. (Quijano, 2013).

Para Santos (2022), o colonialismo é “toda a degradação ontológica de um grupo humano por parte de outro”, e acrescenta: “Um grupo humano arroga-se o poder de impunemente considerar outro grupo humano como naturalmente inferior, quase sempre em função da pigmentação da pele (grupo racionalizado)”. O sociólogo esclarece a diferença entre as duas formas de colonialismo no Brasil: O colonialismo histórico, aquele que os portugueses se valeram ao ocupar as terras brasileiras para se apropriar das suas riquezas e o colonialismo interno o que permanece após a independência, com práticas racistas, sexistas e autoritárias.

A pretensão de analisar a regularização fundiária urbana (REURB) dos núcleos urbanos informais, no município de Juazeiro-BA consoante os parâmetros da Lei nº 13.465/17, será pensado a partir do olhar decolonial, posto que a lei, apesar dos avanços tem retrocessos significativos, mormente quanto a ruptura da consagrada “fórmula brasileira” de regularização fundiária plena que serviu de paradigma para outros países latinos.

Destarte, a política pública de regularização fundiária para assegurar o direito à moradia digna deve ser articulado com o direito à cidade. Assim se fez necessário abordar o direito à cidade em consonância com o processo de regularização fundiária conforme descrito pelo geógrafo urbano David Harley:

O direito à cidade é, portanto, muito mais 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 os nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização (2014, p.28).

O direito à cidade na visão de Harvey é um processo coletivo de luta, onde os anseios das pessoas importam. Assim, as cidades devem ser organizadas com o olhar para as pessoas, no contexto social em que estão inseridas, a partir da realidade vista, é que se deve planejar políticas públicas com prioridades para disponibilizar os serviços públicos que alcancem todos, do centro à periferia.

A inclusão social na cidade formal embora seja um processo complexo, representa um dos direitos humanos mais almejados e de grande valia para população, contudo, é perceptível que ainda não é prioridade do Estado, marcado fortemente pela concepção patrimonialista-clientelista com a implementação de políticas públicas urbanas não inclusivas e segregadoras, destruindo a unidade e construindo dois mundos diversos e opostos, a cidade formal e informal, sem ater-se a realidade empírica, como descreveu Lefebvre na década dos 60, mas que ainda se assemelha com a situação contemporânea:

“[...] o vazio importa menos que a situação conflitante caracterizada pelo fim da cidade e pela ampliação da sociedade urbana, mutilada, deteriorada, porém real. Os subúrbios são urbanos, numa morfologia dissociada, império da separação e da cisão entre os elementos daquilo que foi criado como unidade e simultaneidade.” (2001, p. 28).

A destruição do espaço urbano com a expulsão do proletariado do centro urbano, empurrando-o para periferia ou até mesmo para fora da cidade, com as autoconstruções é o problema que se propõe analisar, buscando demonstrar a imprescindibilidade de articulação entre o direito à moradia e o direito à cidade por meio da política pública de regularização fundiária urbana, considerando, o contexto da Lei nº. 13.465/17, que acena com a precarização destes direitos.

### 1.1 PROBLEMA DA PESQUISA

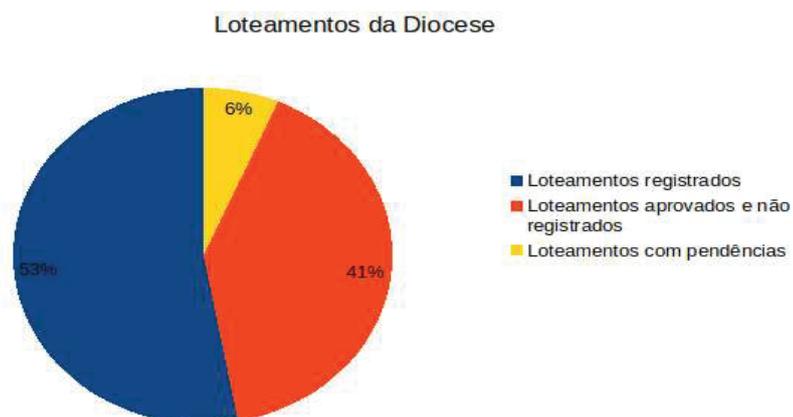
As irregularidades fundiárias decorrentes de ocupações clandestinas ou ilegais em áreas públicas ou privadas é um problema histórico, complexo e recorrente que tem se intensificando ante a escassez da moradia, a ineficácia e descontinuidade das políticas públicas fundiárias, das desigualdades existentes nas sociedades modernas e da urbanização crescente. Estes fatores têm impulsionado a autoconstrução, diante da necessidade do ser humano de abrigar-se, de sentir-se seguro e de ter um lar, principalmente, os cidadãos de baixa renda que não tem acesso à moradia digna.

Este problema de ordem mundial, no município tem uma situação peculiar, haja vista que a Diocese de Juazeiro é proprietária de uma área urbana de 4315,86ha que corresponde a 43.158.605,00 m<sup>2</sup>, matrícula nº 22.504, doada à Igreja católica no século XVII pelos colonizadores. Desta área, há uma remanescente de 3444,02ha,

que corresponde a 34.440.272,20m<sup>2</sup> pendentes de regularização, conforme levantamento e certidão emitida pelo Cartório do 1º Ofício de Registro de Imóveis desta cidade, em 09 de outubro de 2019. É estranho, mais legítimo, a Diocese é proprietária de uma área maior que a do perímetro urbano de Juazeiro que tem uma área de 39,78 km<sup>2</sup>, (IBGE 2019), sendo que o Patrimônio de Nossa Senhora da Grotas é proprietária de quase 100% da área urbana.

No que tange as áreas da Diocese conforme levantamento feito, há diversas irregularidades: Loteamentos registrados nos anos 1980(12.068 lotes), loteamentos aprovados e não registrados(9.269,00, lotes), loteamentos com pendências mas com plantas e controle de lotes(1.475, lotes) e áreas não loteadas, sem plantas e sem número de lotes, ainda em levantamento de dados.

**Gráfico 1** – Loteamentos da Diocese



**Fonte:** Resultado da pesquisa

O expressivo quantitativo de lotes de propriedade da Diocese sem transferência da propriedade, sem registros e outros sem identificação, sem controle destas áreas tanto pela Diocese quanto pelo Poder Público favorecem as ocupações informais, causando insegurança para comunidade que tem a posse da terra, mas não tem prova documental formal para incorporação do direito de propriedade e da permanência na moradia. Isso, além de outros fatores tem conferido a cidade, o título de 'cidade sem lei', diante do emaranhado de ocupações irregulares nas 'terras da santa' que tem vulnerado o direito à moradia digna e o direito à cidade.

As irregularidades fundiárias podem ser de natureza dominial, quando o ocupante da área não dispõe de qualquer documento que comprove a ocupação, e de natureza urbanística e ambiental, quando se descumpra a legislação ambiental e urbanística. No município há todos os tipos, a dominial, ambiental e urbanística.

As figuras 1 e 2 representam a cidade formal e informal. Na figura 2, temos o bairro Angari, onde se pode constatar todos os tipos de irregularidades fundiárias: Ambiental (construções às margens do rio São Francisco); urbanística (em desacordo com a lei municipal); e, dominial, pois, os ocupantes não têm documento formal que comprove a posse legítima. Representa uma amostra e retrata a gravidade do problema no bairro Angari, situado às margens do rio, além de ser um dos mais antigos da cidade com mais de cem anos, é uma comunidade de pescadores que sobrevivem da pesca, tirando o sustento da família. Já a imagem 1, também da orla fluvial, do lado direito da Ponte Presidente Dutra, mostra a cidade formal, o parque fluvial da cidade. Duas realidades distintas, separadas pela ponte, ponto turístico da cidade.

**Figura 1 e 2 . Bairro Angari: (ir)regularidades fundiárias**



**Fonte:** CBHSF (14/04/2022)

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF) sustenta que as construções irregulares, sem observância dos padrões de segurança e das normas urbanísticas, aumentaram significativamente no final do século XIX e as moradias autoconstruídas expõem os ocupantes aos mais variados riscos. Além das irregularidades dominiais, urbanísticas e ambiental, os moradores enfrentam a insegurança habitacional, o risco de enchente no período de chuvas, quando a vazão liberada pelo reservatório da barragem de Sobradinho aumenta e atinge as residências, obrigando os moradores a se retirarem às pressas.

As ocupações irregulares no bairro Angari é um mal crônico, histórico e complexo e envolve além dos ocupantes, esferas públicas federais e municipais, pois à área ocupada integra o rol dos bens públicos federais, são terrenos de marinha.<sup>7</sup> Há

---

<sup>7</sup>Art. 2º. São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, metros horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

registros de políticas públicas municipais de construção de moradias populares na parte superior, para relocação das famílias em meados dos anos 90, sendo que passado o período de enchentes, os moradores acabam retornando e refazendo as moradias na área de risco, ante a falta de fiscalização. Trata-se de mais um núcleo urbano informal que carece de políticas públicas integradas.

Segundo dados do IBGE, a população exposta a risco no município, chega a 3.240 pessoas de acordo com o censo 2010. Em comparação com os municípios do país, Juazeiro ocupa a 299ª, dentre os 5570 municípios; no estado da Bahia, ocupa a 19ª posição, dentre os 417 municípios e na região geográfica, ocupa a 1ª posição dentre os 9 municípios.

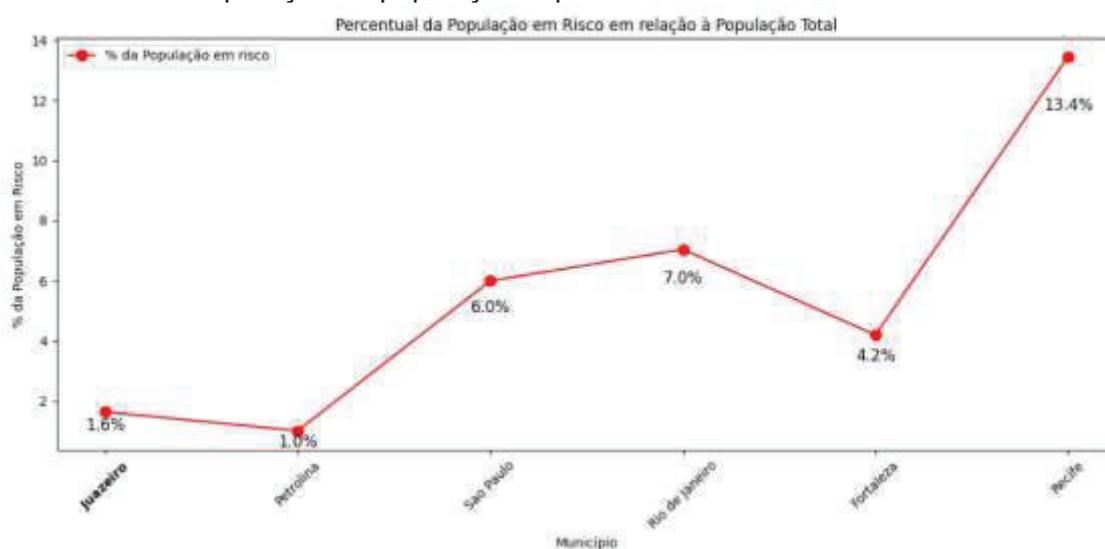
**Quadro 1:** População exposta a risco(2010)

Abrangência	Quantitativo de municípios	Posição de Juazeiro
Nacional	5570	299º
Estadual	417	19º
Regional geográfica	9	1º

Fonte: IBGE

As posições ocupadas pelo município em relação aos demais entes municipais, revelam que há um problema habitacional que precisa ser incluído e priorizado na agenda da política pública municipal de regularização fundiária.

**Gráfico 2 -** Comparação da população exposta à risco



Fonte: IBGE 2010

- 
- a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;  
 b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

O gráfico nos mostra que o município tem quase o dobro da população exposta a risco de Petrolina-PE e o equivale a  $\frac{1}{4}$  da população da grande metrópole, São Paulo.

Registra-se ainda que o Município realizou levantamento preliminar das irregularidades fundiárias inicialmente, em 15(quinze) bairros que integram o programa, quadro 2, tendo sido diagnosticado que em cada um deles há irregularidades com a seguinte motivação expressa,

CONSIDERANDO que, em levantamento realizado, restou diagnosticado que o núcleo urbano informal denominado Palmares I e II atende os requisitos da supracitada lei para fins de instauração da REURB-S, de vez que as edificações nele existentes não possuem registro em cartório de imóveis nem tampouco seus ocupantes são titulares, remanescendo dessa forma a informalidades em relação as unidades imobiliárias, e reconhecendo-os como núcleo urbano informal.(Juazeiro-BA, 2023).

Esses núcleos urbanos informais foram reconhecidos pelo município e integram a primeira etapa do programa “Escritura para Sempre” e, correspondem, a um  $\frac{1}{4}$ (um quarto) dos bairros do perímetro urbano. Isso demonstra a dimensão do problema que os gestores municipais precisam enfrentar e resolver.

**Quadro 2-** Levantamento dos NUIs: Programa Escritura para Sempre

Ano	NUI	Ato Normativo (Decreto/nº)	Área(m <sup>2</sup> )	Lotes irregulares	Lotes Cadastro IPTU
2023	Palmares I e II	655 de 28 de julho	84.376,15 27.571,39	426	1.184
2023	Padre Vicente (CODEVASF)	656 de 28 de julho	224.108,70 6.050,00	887 32	1.139
2023	João Paulo II	657 de 28 de julho	456.448,00 223.959,00	1.615 844	3.964
2023	Alto da Aliança	668 de 02 de agosto	248.300,00 7.658,15 4.633,36	479 27 27	1.901
2023	Piranga	669 de 02 de agosto	996.611,05	1.323	4.165
2023	Piranga II	670 de 02 de agosto	190.112,86	-	1.144
2023	Piranga I	671 de 02 de agosto	-	-	1.614
2023	Malhada da Areia	672 de 02 de agosto	-	-	872
2023	Nova Esperança	673 de 02 de agosto	-	-	529
2023	Antônio Conselheiro	674 de 02 de agosto	425.000,00 42.043,59	747 192	3.625
2023	Argemiro	675 de 02 de agosto	-	-	1.139
2023	Jardim São Paulo	676 de 02 de agosto	-	-	596
2023	Vila Tiradentes	677 de 02 de agosto	-	-	200
2024	Monte Castelo	200 de 26 de julho	-	-	1.155

**Estimativa parcial dos lotes(REURB)****6.599****Fonte:** elaboração própria(resultado da pesquisa)

O levantamento de todos os lotes irregulares nos bairros que integram a primeira etapa ainda não foi concluído, entretanto, em alguns NUIs, como o João Paulo II, o percentual de irregularidades levantadas corresponde a 62% dos imóveis cadastrados no IPTU do município. O programa está sendo feito por loteamentos/bairros, tendo como parceiro a Diocese de Juazeiro por ser proprietária destas áreas se incumbiu deste levantamento, firmando convênio de cooperação técnica com o Município.

É cediço que as irregularidades fundiárias, via de regra, são praticadas pela população de baixa renda, mas também há ocupações, pelas classes média e alta. Entretanto, a administração pública também incorre nesta prática, até mesmo em programas sociais de moradias populares, como o Programa Minha Casa Minha Vida(PMCMV) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social(FNHIS).

A título ilustrativo, registra-se que o município deixou de prestar contas integralmente no contrato de repasse de nº 0251274-07/20, do programa FNHIS, celebrado com o governo federal. Ante a omissão foi notificado para apresentar “Regularização Fundiária – Emissão de Títulos de Posse ou de Propriedade, devidamente registrado em cartório em favor das famílias beneficiárias”. A pendência foi suprida com o registro dos títulos de concessão de Uso Especial para fins de moradia, entregues as 54 famílias beneficiadas. De igual modo, há registros desta prática pelo estado da Bahia, inclusive, em prédios onde funcionam diversas repartições públicas estaduais.<sup>8</sup>

De outra banda, o município, um dos entes estatais que tem o dever de promover moradias populares, às vezes prática conduta incompatível com seu mister. Registre-se que mesmo após a vigência do novo marco de REURB, ajuizou em 09 de julho de 2019, ação de Reintegração e Manutenção de Posse de uma área pública de 12.840 m<sup>2</sup> destinada aos equipamentos públicos situada no bairro Vila Tiradentes, processo nº 8002137-84.2019.8.05.0146, requerendo a remoção judicial forçada de 34(trinta e quatro) famílias que construíram suas moradias e estão na posse por cerca

---

<sup>8</sup> Lei Municipal nº 2.386/2013, autorizando a doação de área pública para funcionamento da Escola Estadual Edivaldo Machado Boaventura.

de onze anos. O impasse está *sub judice*, revelando-se incompatível com os propósitos do programa de REURB em execução.

Diante dessa realidade, é que se propôs examinar se a Administração Pública Municipal vem cumprindo com os deveres constitucionais de promover medidas efetivas de regularização fundiária urbana, enquanto política pública garantidora do direito à moradia digna e do direito à cidade. Para tanto, a pesquisa restringe-se a análise de como o Município vem atuando para resolver o problema das irregularidades fundiárias, a partir da égide da Lei nº 13.465/17, com foco na dimensão social e urbanística.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo geral

Analisar como o Município de Juazeiro/BA vem atuando para resolver as irregularidades fundiárias urbanas.

### 1.2.2 Objetivos específicos

a) Levantar a legislação e as medidas administrativas referente a regularização fundiária urbana, a partir da vigência do novo marco legal: dez/2017 a junho/2024

b) Mapear o ordenamento urbano do município quanto ao aspecto político;

c) Analisar se política de regularização fundiária urbana implementada em Juazeiro/BA garante o direito à moradia digna e o direito à cidade;

d) Elaborar proposta de intervenção para incrementar a política de regularização fundiária.

## 1.3 JUSTIFICATIVA e RELEVÂNCIA DA PESQUISA

Os assentamentos informais é um problema histórico, crescente e de abrangência global que vem afetando toda população, já que às regras capitalistas de organização das cidades seguem o padrão centro-periferia, como produto da colonização com a exclusão das classes sociais menos favorecidas do centro das cidades, empurrando-as para periferia.

Segundo a ONU, cerca de 1 bilhão de pessoas vivem em assentamentos informais, sendo que a previsão para 2030, é de aumento para 1,6 bilhão<sup>9</sup>. Na América Latina e no Caribe, cerca de 24% da população urbana ainda reside em habitações

---

<sup>9</sup> In <https://brasil.un.org/pt-br/94097-dia-mundial-da-habita%C3%A7%C3%A3o-onu-pede-prioridade-para-assentamentos-informais>.

informais, mesmo com a redução de 19% das informalidades por meio da regularização fundiária.

No Brasil, segundo o IBGE (2010), há 5,127 milhões de moradias irregulares nas cinco regiões do país. Para o Ministério do Desenvolvimento Regional 50% das moradias têm algum tipo de irregularidade. Em 2019, houve um crescimento expressivo de aglomerados subnormais, quase dobraram em relação ao último censo.

**Quadro 3** - Quantitativos de aglomerações subnormais no Brasil

<b>Critérios – ano base</b>	<b>Censo 2010</b>	<b>Censo 2019</b>
Municípios com aglomerações subnormais	323	734
Número total de aglomerações subnormais	6329	13151
Quantidade de domicílios ocupados em aglomerados subnormais	3.224.529	5.127.747

**Fonte:** IBGE

Os dados levantados pelo IBGE são subestimados e não correspondem à realidade já que o instituto considera Aglomerados Subnormais as formas de ocupação ilegal de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas à ocupação, constituído com no mínimo 51 unidades habitacionais. Ocorre que nem todos os assentamentos informais têm mais de 51 unidades, o que comprova que os registros não retratam com exatidão a realidade.

Dentre as regiões brasileiras com o maior número de ocupações irregulares, a região Nordeste ocupa a terceira posição. O Estado da Bahia, segundo a coordenação do Grupo de Trabalho de Regularização e Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça da Bahia, o índice de imóveis sem o título de propriedade, ultrapassa 85%, enfatizando um preceito jurídico do direito de propriedade de que quem não registra não é dono.<sup>10</sup>

Os dados crescentes refletem que o problema vem aumentando no país. Em Juazeiro-BA com formação histórica territorial marcada fortemente pelo poder patrimonialista e capitalista a realidade é similar.

Com a edição da Lei nº 13.475/167, a União que tem competência para legislar sobre a Regularização Fundiária, descentralizou a execução da política pública de regularização fundiária para os municípios.

<sup>10</sup> In <http://www5.tjba.jus.br/portal/corregedoria-geral-do-pjba-prioriza-a-regularizacao-fundiaria-em-parceria-com-cartorios-e-prefeitura>.

Destarte, a administração pública municipal, campus deste estudo, em maio de 2022, instituiu o “Programa Escritura para Sempre” com o intuito de enfrentar o problema de irregularidades fundiárias na cidade, em parceria com a Diocese e o Núcleo de Regularização Fundiária (NUREF). Entretanto, considerando o viés patrimonialista do novo marco legal e considerando que o Município expediu regulamentação da lei nacional por meio do Decreto Municipal nº 244/2022, com a mesma ideologia, é imperioso investigar a prática adotada pela municipalidade para enfrentar o problema.

Ademais, apesar das irregularidades fundiárias está presente em todas as municipalidades além, da abrangência global, há situações peculiares que requer estudos específicos voltados para o interesse público local. Destaca ainda que, na condição de servidora pública municipal, exerço as atribuições de procuradora municipal, e diuturnamente, depara-se com as mais inusitadas situações de irregularidades fundiárias, o que me instigou na escolha desta pesquisa para verificar, sobretudo, como os gestores municipais estão implementando a política pública de regularização fundiária, se de fato há uma articulação entre as dimensões sociais, urbanísticas, jurídicas, ambiental e registral, visando assegurar os direitos sociais da moradia digna com o direito à cidade ou se há ênfase na titulação individual.

E assim sendo, espera que o estudo e os achados possam contribuir para compreender que o país e o município conforme estimativa, com mais da metade de suas moradias irregulares, possam inserir na agenda, programas de política pública de REURB que não se restringe a dimensão jurídica/registral, com a mera titulação individual dos lotes, sendo fundamental que a política de regularização fundiária seja articulada com o direito social à moradia digna e o direito à cidade para melhoria da qualidade de vida da população e permanência dos ocupantes nos núcleos urbanos regularizados.

Por outro lado, destaca-se que práticas descoloniais e inovadoras, são relevantes tanto para subsidiar a revisão da legislação municipal fundiária e correlata quanto para reavaliação do programa de REURB, buscando contribuir para instituição e aplicação de instrumentos urbanísticos e fundiários que atendam a função social da propriedade, com priorização da titulação coletiva, garantia da participação social na definição de políticas públicas, permanência nos NUIs regularizados para sanar o problema e coibir novas ocupações irregulares.

## 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho foi delimitado em cinco capítulos. Na introdução traçou o contexto e a descrição do problema, os objetivos geral e específicos que se propõe investigar, a justificativa e a estruturação deste trabalho.

No referencial teórico foi abordado os fundamentos teóricos sobre o tema regularização fundiária. Neste tópico foi abordado a gestão do espaço urbano com base nas normas constitucionais, do estatuto das cidades e dos planos diretores urbanos e discutido ainda, a proteção legal da moradia digna e o direito à cidade na construção do pensamento ideológico de Henri Lefebvre e David Harvey, compreendido como o direito de todos os cidadãos de participar da gestão do espaço urbano, bem como foi abordado a influência do poder colonialista na gestão das cidades, com enfoque nos estudos descoloniais segundo Quijano e Boaventura de Souza ainda foi traçando um percurso histórico sobre a política pública de REURB, os avanços e retrocessos trazidos pela Lei nº 13.465/17, descrevendo também, os paradigmas de regularização fundiária na América latina e sobre o processo de REURB.

No capítulo terceiro, descreve a metodologia utilizada na pesquisa. No quarto capítulo, foi feito um breve histórico da formação da cidade, consolidação da legislação municipal sobre a temática, além de tratar do ciclo e do processo de REURB, com as respectivas discussões.

O capítulo cinco engloba as recomendações e a descrição do produto tecnológico. Assim sendo, foi feita um quadro resumo das proposições e a descrição sucinta do Termo Territorial Coletivo(TTC).

No último capítulo, chega-se à conclusão de que a administração pública municipal ainda, se encontra preso às amarras culturais dos colonizadores mesmo diante das lutas e conquista da independência, com a indicação dos caminhos para romper o padrão imposto pelos colonizadores. Por derradeiro, os elementos pós-textuais, referências bibliográficas, apêndice e o anexo com o Produto Tecnológico: guia do TTC e minuta de um projeto de lei para institucionalizá-lo no município.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E NORMATIVA**

### **2.1 A GESTÃO DO ESPAÇO URBANO**

A política habitacional está indissociavelmente ligada à política urbana e fundiária, considerando sobretudo, que as cidades brasileiras por herança dos colonizadores se organizaram de forma desordenada e com o passar dos anos, o problema das ocupações irregulares tem se revelado crescente.

A transgressão do direito à moradia digna pelas irregularidades fundiárias, comprova que as cidades precisam de um desenvolvimento pautado nos direitos humanos e sociais, na função social da propriedade, na dignidade humana e na participação dos cidadãos, sendo fundamental que o problema seja enfrentado com prioridade, sob pena de transformar em afronta permanente ao direito à moradia digna e o direito à cidade, agravando mais ainda, os problemas econômicos, sociais, urbanísticos e ambientais.

#### **2.2.1 Da urbanização desigual**

O Brasil é um país urbano desde os anos 80, consoante dados do IBGE mais de dois terços da população vive e sobrevive nas cidades, vivem nos núcleos urbanos informais e formais. No contexto urbano, os problemas embora de natureza diversas estão interligados e originam-se da concentração abrupta da população nas cidades, que não dispendo de moradias, constroem suas próprias moradias de forma irregular e clandestina. Este problema secular é um desafio que precisa ser enfrentado com um planejamento urbanístico voltado à função social da propriedade e da cidade.

O urbanista Milton Santos (1991) descreve as cidades brasileiras como criadores de pobreza, “ tanto pelo modelo socioeconômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias(e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres”, acrescentando ainda, “a pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas também do modelo espacial”. O viver nas cidades é um desafio que sofre influência do capital.

Santos(1991) aduz ainda, valendo-se das lições do francês Jean Michel Roux, que as transformações do território urbano não resultam somente da pressão do sistema socioeconômico, mas também, “[...] são frutos de modelos ideológicos sobre o ‘desenvolvimento’ e a ‘modernidade’ que se impõem aos detentores do poder”. O modo de pensar e agir enraizado da cultura eurocêntrica e capitalista, prioriza as

atividades econômicas em detrimento da produção de espaços urbanos voltados para o bem-estar social.

Arremata Santos (1991): “O próprio poder público torna-se criador privilegiado de escassez; estimula assim, a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades; incapaz de resolver o problema da habitação”. A forma de atuação do poder público sem ater-se aos problemas estruturais nas cidades e com políticas públicas descontínuas, além de fortalecer a especulação imobiliária, impulsiona a população pobre promover autoconstrução.

Ermínia Maricato (2015) refere-se ao processo de urbanização denominando-o de ‘desigual e combinada’ e ainda de ‘modernização do atraso’ sustentando que o desenvolvimento das cidades se moderniza com práticas atrasadas, descrevendo que moradias irregulares são construídas paulatinamente, nas folgas, sem cumprir as normas, afirmando que o patrimonialismo é determinante para conservar as desigualdades,

A terra urbana (assim como a terra rural) ocupa um lugar central nessa sociedade. O poder social, econômico e político sempre esteve associado à detenção de patrimônio, seja sob a forma de escravos (até 1850), seja sob a forma de terras ou imóveis (de 1850 em diante). Essa marca – patrimonialismo – se refere também à privatização do aparelho de Estado, tratado como coisa pessoal. O patrimonialismo está ligado à desigualdade social histórica, notável e persistente, que marca cada poro da vida no Brasil. E essas características, por outro lado, estão ligadas ao processo de exportação da riqueza excedente para os países centrais do capitalismo. (2015, p. 27).

A desigualdade histórica e a detenção do patrimônio nas mãos de poucos, torna a urbanização mais seletiva e menos inclusiva. É forçoso reconhecer que a mudança desta cultura de relação de poder e de dominação colonial é essencial para que seja garantido o acesso à moradia digna por meio dos instrumentos urbanísticos dentre os quais, a regularização fundiária urbana, objeto deste estudo. Ocorre que a cidade vista como coisa, na visão capitalista é um obstáculo ao desenvolvimento democrático e participativo, onde as pessoas importam, são vistas igualmente.

A crítica da cidade-empresa feita por Arantes(2000) de que as cidades seguem a lógica da racionalidade do modelo fordismo, demonstra que as cidades não são pensadas e planejadas para pessoas, são pensadas e planejadas para atender o capital.

O capitalismo é um entrave ao processo de reestruturação do espaço urbano de forma participativa e igualitária e, conseqüentemente ao processo de regularização fundiária pois, inserir o cidadão no direito à cidade para participar da agenda do

governo na definição de políticas públicas urbanísticas não gera mais-valia, não rende lucros. Este sistema com fim, exclusivamente de gerar riqueza e auferir lucros se opõe a participação direta do cidadão.

Este modelo de desenvolvimento injusto com a concentração do capital nas mãos de poucos, com a má distribuição de renda, vem aumentando as desigualdades sociais e acirrando os conflitos fundiários. Assim sendo, as lutas devem ser persistentes para garantia do direito de participação na organização do espaço urbano e unificação da cidade informal na cidade formal<sup>11</sup>. A urbanista Maricato explica:

“Os capitais que ganham com a produção e exploração do espaço urbano agem em função do seu valor de troca. Para eles, a cidade é mercadoria. É produto resultante de determinadas relações de produção. Se lembrarmos que a terra urbana, ou um pedaço da cidade, constitui sempre uma condição de monopólio – ou seja, não há um trecho ou terreno igual a outro, e sua localização não é reproduzível estamos diante de uma mercadoria especial que tem o atributo de captar ganhos sob a forma de renda. (2015, p.23).

A terra vista como mercadoria reforça as desigualdades sociais e as diferenças entre a cidade formal e a informal, com a segregação social do cidadão que é expulso do centro em direção a periferia. Embora as irregularidades existam nas duas áreas, há uma concentração maior na cidade informal, com uma desigualdade gritante<sup>12</sup>.

Fanon (2016) descreve com riqueza de detalhes o mundo colonizado, afirmando que é um mundo dividido em dois e que a zona habitada pelos colonizados não é complementar à zona habitada pelos colonos,

Estas duas zonas se opõem, mas não a serviço de uma unidade superior. Regidos por uma lógica aristotélica, elas obedecem ao princípio de exclusão recíproca: não há conciliação possível, um dos termos está sobrando. A cidade do colono é uma cidade de material resistente, toda de pedra e de ferro. É uma cidade de material resistente, toda de pedra e de ferro. É uma cidade iluminada, asfaltada, em que as latas de lixo transbordam sempre restos desconhecidos, jamais vistos, nem sonhados.[...] A cidade do colonizado é uma cidade faminta, faminta de pão, de carne, de calçados, de carvão, de luz. A cidade do colonizado é uma cidade acocorada, uma cidade ajoelhada, uma cidade estendida no chão.(p.35).

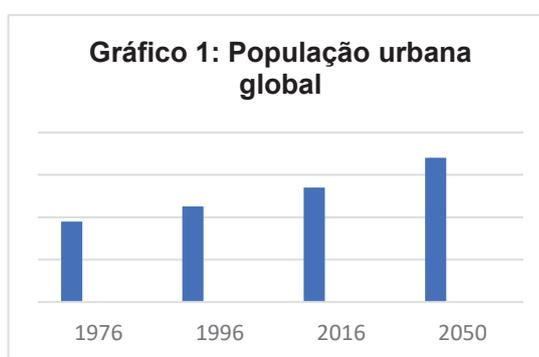
---

<sup>11</sup> [...] a cidade formal, constituída pelos núcleos urbanos que estão em conformidade com as leis de ocupação e assentamento do solo, e cuja população goza de padrões satisfatórios de vida, sobretudo em relação à oferta de equipamentos públicos, como os de distribuição de água potável, e de energia elétrica, coleta de esgoto, entre outros. De outro, a cidade informal, integrada pelos aglomerados subnormais que destoam dos padrões urbanísticos, desprovidos de condições de infraestrutura básica. Essa disparidade de realidades evidencia a desigualdade social que caracteriza o Brasil. (RODRIGO BORDALO, 2022, p. 160).

<sup>12</sup> Maricato (2013), “São mais desiguais que o Brasil na América Latina, apenas Guatemala, Honduras e Colômbia”.

As diferenças entre duas zonas são gritantes e, precisam ser destruídas. O povo colonizado precisa da terra regularizada, ter uma moradia para viver com dignidade nas cidades.

A ONU por meio da Nova Agenda Habitat vem instigando os países a enfrentar os problemas urbanos contemporâneos. Segundo dados da ONU, por ocasião da aprovação da Agenda Habitat I, em 1976, a população urbana mundial era de 37,9%. Em 1996, com Agenda Habitat II, a realidade já era outra, a população urbana subiu para 45,1%. Já em 2016, com a aprovação da Nova Agenda Habitat III estes percentuais subiram para 54% da população mundial vivendo em cidades, estimando que até 2050, esse percentual alcance o índice de 68%.



**Fonte:** ONU

Segundo o diretor executivo da ONU-Habitat, Joan Clos(2016) se por um lado, a população urbana cresce de forma acelerada, por outro a qualidade do planejamento urbano vem decaindo.<sup>13</sup> Os princípios, os dados populacionais, os conceitos e recomendações entre as três agendas habitats demonstram que a população urbana vem aumentando vertiginosamente, por estas razões, requer medidas urgentes por parte de todos os países, já que a situação representa uma crise de ordem universal.

Joan Clos (2016) complementa: “A urbanização está ocorrendo a um ritmo e escala sem precedentes. Quase 4 bilhões de pessoas vivem nas cidades, e acreditamos que nos próximos anos, em 2050, esse número será o dobro”. Diante desta realidade, a Nova Agenda Urbana prioriza a organização das cidades sustentáveis com a preservação do meio ambiente e sobretudo, o planejamento dos espaços públicos enfocando nos assentamentos informais e na participação dos cidadãos. Dentre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) arrolados na

<sup>13</sup> Joan Clos, “ao mesmo tempo que a urbanização estava aumentando, a qualidade do planejamento estava caindo” (ONU, 2016). In <https://brasil.un.org/pt-br/74756-nova-agenda-urbana-ajuda-cidades-enfrentar-desafios-da-r%C3%A1pida-urbaniza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 20/11/2023.

Agenda 2030, destaca-se o ODS 11, “de tornar as cidades e os assentamentos humanos mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” visto que a meta contribuirá especificamente, para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, (ONU, 2016).

Com a urbanização crescente, é vital a reorganização do espaço urbano com a aprovação de Plano Diretores Urbanos inclusivos, participativos e voltados para atender a real necessidade da população. O professor assistente de ecologia urbana da universidade The New School de Nova York, Timon McPhearson, alerta que deve haver um planejamento, “para a aplicação da Nova Agenda Urbana e objetivos globais relacionados, não vamos alcançar o progresso necessário, inclusive para a qualidade e meios de vida básicos nos assentamentos urbanos informais e outros”. Diante do crescimento da população urbana e da ocupação desordenada é inegável pois, que o Poder Público adote práticas inovadoras e eficazes para reestruturação dos espaços urbanos com a e cumprimento das metas da nova agenda dentre as quais, destaca-se, a moradia digna no espaço urbano (ONU 2016).

O fenômeno da urbanização no Brasil marcada pelo legado do colonialismo não difere dos dados mundiais, pois, as formas de organização com viés clientelista e corporativista ainda estão presentes, com práticas escusas na defesa dos interesses dominantes reforçando as desigualdades sociais e mantendo as condições precárias de moradia. Maricato (2016) retrata a situação na América Latina,

Na América Latina, a desigualdade social é resultado de uma herança de cinco séculos de dominação externa que se combina, internamente, a elites com forte acento patrimonialista. As características do patrimonialismo poderiam ser sucintamente descritas com as seguintes: a) a relação de favor ou de troca é central no exercício do poder; b) a esfera pública é tratada como coisa privada e pessoal; c) existe correspondência entre detenção de patrimônio e poder político e econômico (p. 78).

A relação de troca, a dificuldade de separação entre o patrimônio público e privado e a dependência do poder político com o poder econômico são traços visivelmente presentes na realidade urbanística latino-americana, dentre as quais, a brasileira. Esta prática se replica no nosso país com mais de 80% da população vivendo nas cidades e enfrentando os desafios de ter uma moradia digna. Fernandes (2006) destaca que a maioria da população somente tem acesso à terra e a moradia por meios da informalidade, “Os dados são imprecisos, mas sugerem que mais da metade da população das grandes cidades vive informalmente em favelas,

loteamentos irregulares e outras formas de ocupação precária”<sup>14</sup>. Essa realidade é um desafio a ser enfrentado.

Diuturnamente, evidenciam-se situações em que o interesse privado e econômico se sobrepõe ao interesse da coletividade. A título ilustrativo, recentemente, o ‘afundamento’ e destruição de bairros, ruas e edifícios em Maceió/AL, considerado um imenso desastre humanitário decorrente da exploração de sal-gema, demonstra nitidamente como o interesse econômico sobrepõe-se à vida das pessoas que são obrigadas a deixar suas casas, sua rua, seu emprego, porque o Poder Público foi omissivo na fiscalização da concessão, não exigindo o cumprimento das normas contratuais pactuadas, ao passo que a Braskem, petroquímica e mineradora que explora o mineral desde 1976, descumpriu com a responsabilidade social e ambiental, mantendo-se irregular mesmo após a comprovação dos iminentes e prováveis danos e riscos à população.

A situação vivenciada em Maceió, que vinha se arrastando desde 2019, é mais um problema urbano dentre tantos outros, decorrente de falhas do modelo de dominação capitalista que não se aparta da urbanização<sup>15</sup>. Estima-se que mais de 60 mil pessoas tiveram que abandonar suas moradias por causa de rachaduras provocadas por tremores de terra decorrente da conduta tardia e danosa proveniente da exploração de 35 minas de sal-gema pela Braskem, segundo registro da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM). Os sinais da tragédia foram anunciados, mas as medidas de fiscalização e reparação do espaço urbano não foram exigidas pelo Estado, o poder público foi omissivo.

É inimaginável que não tenha sido implementado um planejamento urbano eficaz com o encerramento das atividades exploradoras em tempo hábil para evitar que os bairros Mutange, Bebedouro, Pinheiro, Bom Parto e Farol no entorno da Lagoa do Mundaú, em Maceió, tivessem que desaparecer do espaço urbano, penalizando as famílias que tiveram que deixar as suas casas diante da tragédia iminente. A Agência Brasil registra a indignação e o protesto das pessoas que foram obrigadas a

---

<sup>14</sup> No Brasil paradigma regional do melhor e do pior desenvolvimento urbano, mais de 80% da população vive em cidades.[...] As estatísticas têm indicado que, ainda que menor do que o da década de 1980, a taxa de crescimento urbano no país ainda é alta, sendo que um novo sistema de cidades está se formando com o aumento sobretudo da população das cidades de porte médio(Edésio Fernandes, 2006).

<sup>15</sup> Nesse sentido Harvey afirma que: “ o capitalismo precisa da urbanização para absolver o excedente de produção que nunca deixa de produzir. Dessa maneira, surge uma ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. Não se surpreende, portanto, que as curvas logísticas do aumento da produção capitalista sejam, com o tempo, muito semelhantes às curvas logísticas da urbanização mundial”. (2014, p. 30).

deixar para trás, suas vidas, suas histórias, suas casas: “[...] Em algumas fachadas, há também pichações; um protesto contra a Braskem e o poder público, ou mesmo desabaços, lamentos pela dor de quem teve que seguir a vida longe do lugar que amava”. É visível, também, a revolta no depoimento de um dos moradores da região afetada, desabaço esse que demonstra o quanto o poder público do município foi omissivo com a fiscalização dos serviços e com a ocupação do solo urbano. O comerciante de uma loja de autopeças e oficina, Mateus Costa desabaça: “Você imagina estar situado num bairro e o bairro todo desaparecer? Não existe mais o bairro, não tem mais nada”<sup>16</sup>. O problema urbano de moradia, certamente, aumentará com as retiradas forçadas e muitas vezes sem a indenização justa, mudando o rumo e a vida das pessoas que tiveram ‘uma vida’ nos bairros que desapareceram na cidade de Maceió.

Por outro lado, os moradores, que foram obrigados a deixar suas casas, foram expulsos da cidade. As indenizações não lhes permitem escolher onde morar. E, dessa forma, em mais um episódio desumano e ambicioso, o Poder Público é também responsável pela expulsão social, de práxis, expulsando e direcionando os cidadãos do centro em direção à periferia. O morador Cleber Bezerra, 62 anos, teve que sair às pressas do bairro em que vivera a vida inteira e com a indenização recebida somente conseguiu comprar uma casa em bairro distante, registrando em sua fala a tristeza de ser desalojado de forma permanente: “Para mim não foi bom não. Antes era 10 minutos até o centro [de Maceió]. Agora, onde eu moro é a 40 minutos. Tinha amizades, conhecimento, aqui era tudo perto”. E continua: “A gente foi obrigado a sair, né? Você nasce no bairro, cresce no bairro, faz as amizades. Quando você vai para outro bairro, começa tudo de novo, começa do zero, não é mais a mesma coisa”. O desabaço dos moradores revela que foram obrigados a deixar suas casas, revela a indignação e desperta a ideia de não-pertencimento a lugar nenhum, pois sua história de vida ficou para trás, seus laços afetivos, seus modos de viver em comunidade foram dilacerados pela força do capital. (AGÊNCIA BRASIL, 2023).

A situação retratada demonstra que o desenvolvimento seletivo e clientelista prevalece no nosso país evidenciando a desigualdade social marcante, como diz Maricato (2015), “direitos para alguns, modernização para alguns, cidades para

---

<sup>16</sup> Agência Brasil. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-12/dramas-humanos-se-acumulam-em-tragedia-da-braskem-em-maceio>. Acesso em: 02/12/2023.

alguns”, ou seja, para aqueles que detém recursos próprios para aquisição de moradias na cidade, estruturada e dotada de serviços públicos.

Ademais, é cediço que o “capital flutuante e excedente”, termo empregado por Ronilk (2013), que ultrapassa as fronteiras dos países na busca dos melhores investimentos e rendimentos, interfere na organização das cidades. O planejamento urbano não é neutro, ao invés de atender o interesse público no sentido primário, ou seja, primar pela regulação e aplicação das normas de ordenação do espaço urbano, sem se curvar diante das imposições do mercado, deixar-se influenciar pelo poder do capital. Prevalece a visão de que as cidades são coisas, sem se preocupar com as pessoas, só aumentam as desigualdades e a exclusão social, como visto no caso da Braskem, que descumpriu as obrigações pactuadas ao ponto de provocar uma das maiores tragédias, então ‘direitos para alguns’, ‘cidades para alguns’, pois, as regras da concessão não foram respeitadas e o Poder Público manteve o ajuste.

Desde forma, percebe-se que o poder político e o poder econômico ainda mantêm relações pessoais e de trocas de favores, no que tange a regulamentação do espaço urbano com um distanciamento entre a retórica e a prática, entre o sistema legal vigente e as medidas efetivadas. Nesse sentido Harvey (2014) afirma que: “o capitalismo precisa da urbanização para absolver o excedente de produção que nunca deixa de produzir. Dessa maneira, surge uma ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização”. A urbanização nestes moldes, na defesa dos interesses do capital, representa uma ameaça ao direito à cidade e, sem dúvida, vulnera as normas constitucionais.

### **2.1.2 Marcos Regulatórios Urbanísticos: Estatuto da Cidades e os Planos diretores Urbanos**

A Constituição Federal (CF/88) quebra o paradigma jurídico civilista<sup>17</sup>, ‘direito absoluto de propriedade’, inaugurando nos artigos 182 e 183, normas sobre a política urbana com ênfase no cumprimento da função social da propriedade e no direito à cidade. Os dispositivos sintetizam a função social da cidade e da garantia da moradia para o bem-estar dos cidadãos, em contradição com a concepção de propriedade, vista exclusivamente como mercadoria. O legislador constituinte também, reconheceu a autoconstrução da moradia, com a instituição do primeiro instrumento

---

<sup>17</sup> Típica da visão civilista é a absolutização da forma específica da propriedade individual plena, em detrimento de outras formas restritas e/ou coletivas de reconhecimento de direitos reais de propriedade imobiliária. (Fernandes, 2006).

legal de política fundiária: a usucapião urbana especial para fins de moradia<sup>18</sup>. (Brasil, 1988).

Com estas diretrizes, foi aprovado o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) estabelecendo normas, princípios, diretrizes gerais de ordenação e uso do solo urbano para aprovação dos Planos Diretores Urbanos com ênfase na proteção do direito à cidade mais amplo que o direito à moradia. Consolida-se então, o marco jurídico urbanístico, com destaque no âmbito internacional que rendeu prêmios ao Brasil.<sup>19</sup>O estatuto visando a inclusão social e territorial nas cidades, adotou as seguintes diretrizes: a inserção de novos instrumentos de natureza urbanística, a gestão democrática e participativa dos cidadãos e a ampliação das possibilidades de regularização dos moradores de assentamentos informais, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Com o intuito de operacionalizar a política de regularização fundiária urbana, foram instituídos outros instrumentos urbanísticos, quais sejam: O Plano Diretor Urbano, a gestão participativa, as zonas especiais de interesse social (ZEIS), a concessão especial para fins de moradia, a usucapião coletiva e outros. No que tange a estas ferramentas de intervenção nos territórios urbanos para cumprimento da função social, Raquel Ronilk (2001) explica que as normas estatutárias “procuram coibir a retenção especulativa de terrenos e de instrumentos que consagram a separação entre o direito de propriedade e o potencial construtivo dos terrenos atribuídos pela legislação urbanista”. As normas urbanísticas além de objetivar o ordenamento pleno e o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, determinam, especificamente no artigo 39 que a propriedade urbana cumpre a função social quando atende às exigências do plano diretor urbano.

Na eventualidade do não cumprimento da função social da propriedade, o Poder Público municipal dispõe de instrumentos jurídicos de matriz constitucional, a saber: o parcelamento e edificação compulsórios, a instituição progressiva do Imposto Predial Territorial Urbana (IPTU), a desapropriação urbanística, dentre outros, na forma das leis locais e do Plano Diretor. (CF/88).

---

<sup>18</sup>Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

<sup>19</sup> O Brasil tem ganhado prêmio internacionais pelo simples fato de ter aprovado o Estatuto da Cidade. (Alfonsin & Fernandes, 2006).

Estes instrumentos<sup>20</sup> são valiosos para o cumprimento da função social da propriedade, conquanto, a aplicação deles depende dos Planos Diretores e da legislação municipal específica. Ronilk (2001) sustenta que “os cidadãos têm, entretanto, o direito e o dever de exigir que seus governantes encarem o desafio de intervir, concretamente, sobre o território, na perspectiva de construir cidades mais justas e belas”. Tais medidas são imprescindíveis e dependem da intervenção que confronte os interesses capitalistas e colonialistas, difundidos na administração pública atual com a aprovação de Planos Diretores Municipais, despidos da função social da propriedade.

O Plano Diretor Urbano (PDU)<sup>21</sup> é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano aprovado por lei municipal e obrigatória para os municípios com mais de vinte mil habitantes. Fernandes (2006) afirma que o plano diretor consolida “[...] a função social da propriedade, as condições de gestão do solo e de recursos naturais, e a qualidade política do processo de planejamento e gestão municipal”, cabendo aos municípios aprovarem normas e projetos voltados para enfrentar o desafio das construções desordenadas, compatibilizando a regularização fundiária com as diretrizes do Estatuto das Cidades e da CF/88 (BRASIL, 1988).

De acordo com a CF/88, os municípios detêm a competência para promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Por outro lado, o Estatuto das Cidades estabelece que o PDU deve aglutinar todos os instrumentos urbanísticos para gestão do espaço urbano com eficácia, cumprindo a sua função específica de planejar o espaço físico-territorial da cidade. Para tanto, a Administração Pública Municipal na gestão das cidades, deve articular as políticas públicas urbanísticas, habitacionais e fundiárias, pautada exclusivamente no interesse de todos, sendo freio e contrapeso entre a economia de mercado especulativa e opressora e as necessidades vitais do cidadão que carece dos serviços públicos e de infraestrutura

---

<sup>20</sup> Art. 182. [...] § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

<sup>21</sup> Art. 182. §1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

urbana, garantido a todos o direito à cidade. Por outro lado, o Poder Público deve abolir as práticas e os modelos de desenvolvimento decorrentes do modo de pensar e atuar dos colonizadores que, ainda nos dias de hoje, impõe um discurso hegemônico e discriminatório com fortes influências no modo de organização as cidades.

Os municípios brasileiros têm o poder-dever de fazer as intervenções urbanas necessárias ao uso adequado do solo, compatibilizando o direito de propriedade com o cumprimento da função social, através da aprovação do PDU que segundo Santos (2023), “[...] deve incluir uma clara preocupação com a dinâmica global das cidades, buscando orientá-la no interesse da maioria”. O PDU deve garantir o cumprimento da função social da propriedade, já que se, por um lado, a CF/88 assegura o direito de propriedade como direito fundamental, consoante seu artigo 5º, inciso XXII, “é garantido o direito de propriedade”, do outro, condiciona o exercício desse direito ao cumprimento da função social da propriedade. É de se convir, portanto, que o direito de propriedade não é algo absoluto. A propriedade urbana tem que atender às exigências do PDU e, dessa forma, cumprir a sua evidente função social.

O uso da propriedade em compatibilidade com o interesse da coletividade é exigência constitucional; de forma que, em caso de descumprimento, o poder público tem legitimidade para promover a incidência da hipoteca social por meio da intervenção estatal, já que recai sob toda propriedade privada essa hipoteca social, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>22</sup>. Tal mister cabe ao Poder Público Municipal mediante o exercício do poder de polícia para ordenação do solo público que é essencial no processo de urbanização, esse marcado por traços da administração pública patrimonialista e clientelista e, ademais, pelo sistema capitalista que influencia na organização das cidades, com favorecimento pessoal. Nesse diapasão, Maricato (2013) explica de forma contundente que,

O exercício do poder de polícia, ou seja, a fiscalização e o controle sobre o uso e a ocupação do solo constituem um diferencial profundo entre as cidades do Primeiro Mundo e as cidades da América Latina, por exemplo, onde o controle se aplica apenas a uma parte da cidade: aquela que segue as leis urbanísticas. Mesmo na cidade legal a

---

<sup>22</sup> O Supremo Tribunal Federal(STF), ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2213/0 (DF), reconhece que a função social da propriedade atrelada a hipoteca social, ônus que recai sobre a propriedade, conforme trecho a seguir:[...] **O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente(CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada**, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. (STF, 2002).(grifos).

fiscalização se dá de forma flexibilizada pela pequena corrupção (invasão de recuos, ampliação de áreas construídas, por exemplo).

Como destacado pela autora ora citada, a fiscalização de polícia é essencial para conter eventuais ocupações desordenadas, tanto áreas informais para deter as construções clandestinas e irregulares quanto nas formais, de vez que é uma prática recorrente a omissão na fiscalização. O poder-dever de fiscalizar não deve ser mitigado por meio de tolerância indevida ou permissividade lesiva e viciada por agentes públicos que atuam na fiscalização em troca de privilégios, legado cultural este deixado pelos colonizadores e que precisa ser rompido.

A omissão do Poder Público na fiscalização das construções e ocupação do solo urbano, de igual modo, sofre influência dos colonizadores, pois a concentração de terras nas mãos de poucos aliada à força do capital, tem ingerência na aprovação das leis urbanísticas que representa um entrave na materialização do direito à moradia digna e a cidade. O planejamento urbano não se reveste de neutralidade e, ainda, conforme aduz Maricato (2013), “tem cumprido um papel ideológico mais do que instrumento de orientação da gestão e dos investimentos”. É essencial, inverter esta lógica de planejar as cidades.

Além da comprovada ingerência capitalista na aprovação dos Planos Diretores Urbanos, muitas dessas normas são aplicadas ao sabor das conveniências, restando evidente que muitas chegam a ser descumpridas por grupos empresariais diante da ausência de um efetivo controle público impessoal exercido pelo Poder de Polícia, o que, na maioria das vezes, chega a se tornar um empecilho à ocupação territorial justa, igualitária e sustentável, contribuindo sobremaneira para o aumento do déficit habitacional, dentre outras mazelas elencadas por Maricato,

[...]nunca é demais repetir o que é óbvio, mas pouco considerado na sociedade global: ausência de controle público sobre a propriedade da terra contribui para a carência habitacional, segregação territorial, aumento do custo da infraestrutura e serviços, aumento da violência, predação ambiental, além de impor maior sacrifício à população pobre excluída da cidade. A “desordem” dos mercados fundiários e imobiliário (que evidentemente pressupõe uma outra “ordem”)impõe custos à administração pública e amplia as desigualdades”. (2015, p. 96).

A relação de poder de mando e a predominância dos interesses privados nas gestão e organização das cidades tem intensificado as desigualdades sociais e contribuído no aumento da distância entre a cidade formal e a informal, pois o exercício do Poder de Polícia tem sido relegado ou não exercido de forma efetiva e contínua pelos municípios. A conduta omissiva do Poder Público vem provocando e

intensificando o caos urbano. Maricato explica, com efetiva precisão que: “O resultado, este si, é uma grande baderna” e, ainda, arremata: “É cada vez mais insustentável o nível de comprometimento ambiental e de qualidade de vida dessas metrópoles, que mantém, através de práticas arcaicas e de artilosa representação, o encobrimento da senzala ou da cidade ilegal”. Nas palavras de Maricato, o modelo de urbanização sem fiscalização das construções a aplicação do capital excedente, tem afastado, paulatinamente, a materialização do direito à moradia digna e do direito à cidade conforme reconhecida na CF/88.

### **2.1.3 Do direito à moradia digna: proteção na ordem jurídica**

O direito à moradia digna é um direito humano, fundamental e socialmente protegido no âmbito internacional e nacional, com vista a proteger a dignidade da pessoa humana à medida que as democracias se consolidam. A expressão, direitos humanos é utilizada no plano internacional, sendo suas normas incorporadas no direito interno por meio das convenções internacionais. Além desse aspecto positivo, a expressão direitos fundamentais é utilizada para designar “direitos positivados na Constituição de um determinado Estado”.<sup>23</sup> Por sua vez, direitos sociais<sup>24</sup> são aqueles que cabe ao Estado prestá-los como prestações positivas, tidos como direitos de segunda geração no Estado de bem-estar social. Silva (2011) argumenta que eles “criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade”. Por meio deles, são criadas as amplas possibilidades de melhoria das condições de vida, incluindo-se a da moradia digna.

Silva (2011) admite que os direitos sociais têm como pressupostos os direitos econômicos, pontuando que sem a “intervenção e participação estatal na economia, não se comporão as premissas necessárias ao surgimento de um regime democrático de conteúdo tutelar dos fracos e mais numerosos”. Dessa forma, os direitos sociais constituem efetivamente uma dimensão dos direitos fundamentais, os quais visam a assegurar, de forma concreta e eficaz, as necessidades individuais ou de grupos, de modo a reduzir as evidentes desigualdades sociais.

---

<sup>23</sup> SCHREIBER, Anderson. *Direitos da Personalidade*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p 13.

<sup>24</sup> [...]dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta e indiretamente, enunciados em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. (SILVA, 2011, p. 286).

Os direitos fundamentais são normas, princípios, prerrogativas e deveres de matriz constitucional que visam a proteger a dignidade da pessoa humana e a garantir a convivência pacífica, digna, livre e igualitária a todos, independentemente de credo, cor, raça, condição econômica ou posição social. Segundo Bulos (2017) “Sem os direitos fundamentais, o homem não vive, não convive, e, em alguns casos, não sobrevive”. No recente contexto da pandemia, a dignidade da pessoa humana, a vida do ser humano foi visivelmente afetada e desrespeitada pelo poder público. A omissão na prestação dos serviços assistenciais e de saúde, as orientações governamentais distorcidas, o descuido e atraso na aquisição de vacinas, demonstraram, nitidamente que o homem não sobrevive sem assistência do Estado, sem renda, sem as condições mínimas de habitabilidade, sem uma moradia digna para que de fato, pudesse ficar em casa, proteger-se da contaminação do coronavírus e cumprisse o isolamento social para controle da disseminação da doença.

Torna-se evidente que a ausência de uma moradia digna em condições de habitabilidade, aliada a diversos outros fatores, contribuiu no registro alarmante<sup>25</sup> de mortes por Covid-19 no Brasil, com o número expressivo e assustador de 707.286 mil mortes. Esses números revelam que a população mais carente, sem acesso aos serviços sociais básicos, foi a mais afetada, denotando a falha do Estado no controle da transmissão do vírus e na prestação de outras medidas epidemiológicas necessárias. O urbanista Nabil Bonduki (2021) destacou no Podcast *O Assunto*, “O problema da habitação ganhou ainda mais importância na pandemia. Com diretrizes sanitárias como ficar em casa e lavar as mãos, fica evidente o problema para quem não tem casa ou vive em uma com água intermitente”. De fato, houve uma impossibilidade real de cumprir as regras sanitárias, ante as condições precárias de moradia.

A dignidade da pessoa humana e a igualdade de todos, no cenário pandêmico foi visivelmente desrespeitada pelo Estado que é o responsável pelo cumprimento das prestações sociais de saúde, educação, moradia tão necessários à sociedade brasileira, sobretudo a população de baixa renda. A falta de moradia e as precárias condições de vida foram fatores determinantes para o aumento das mortes pela Covid-19. Em relatório recente intitulado “Mortes Evitáveis por Covid-19 no Brasil”, elaborado pela Oxfam Brasil, organização da sociedade civil brasileira sem fins

---

<sup>25</sup> BRASIL. COVID-19: Painel do Coronavírus. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 15/11/2023.

lucrativos que trabalha em prol da construção de um Brasil com mais justiça e menos desigualdades, foi estimado que 120 mil mortes ocorridas entre março de 2020 e março de 2021 poderiam ter sido evitadas, caso tivessem sido implementadas medidas preventivas como distanciamento social e restrições a aglomerações. (OXFAM, 2021).<sup>26</sup>

No aludido relatório, Guilherme Loureiro Werneck (2021) registra: “As desigualdades sociais e econômicas entre as regiões do Brasil têm papel decisivo na persistência do alto número de mortes, fator possivelmente mais determinante de óbitos do que a faixa etária e as comorbidades dos pacientes que foram a óbito”. A Oxfam destacou ainda que na cidade de São Paulo o risco de morte foi maior nas áreas com piores condições sociais. As evidências levantadas demonstram que a ausência de políticas públicas habitacionais agravaram ainda mais a crise sanitária e o número de mortes decorrentes do Covid-19, comprovando que, sem a efetivação do direito à moradia, o cidadão não vive com dignidade e não tem condições de sobrevivência como pontuado por Bulos, e, vivendo à margem do direito à cidade, são excluídos, intensificando os problemas sociais em evidente afronta aos ideais democráticos.

O estudo da OXFAM (2021) demonstra que o Poder Público precisa enfrentar o problema de mais de 60 milhões de brasileiros que vivem em moradias irregulares. A regularização fundiária urbana é um importante instrumento para melhoria das condições de habitabilidade, garantindo um lugar de fato e de direito para se abrigar com segurança e dignidade. O que pode ser considerada uma moradia digna? Esta indagação nos conduz à compreensão do direito à moradia como um direito humano, uma condição mínima essencial à vida, protegido tanto no âmbito nacional como internacional.

### **2.1.3.1 Do Direito à Moradia digna sob a ótica do Direito Internacional**

Sob visão dos direitos humanos, a moradia está vinculada diretamente ao princípio da dignidade da pessoa humana. Todo ser humano, em qualquer parte do mundo, necessita viver dignamente. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 reconhece o direito à moradia como direito humano, integrante do bem-estar de todos, com previsão expressa no artigo XXV,

---

<sup>26</sup>O Peru teve um dos índices mundiais mais altos de infecção e mortalidade na pandemia recente exatamente porque, mesmo com títulos nas mãos, mas na falta de infraestrutura urbana e de serviços adequados, os moradores dos assentamentos tiveram de se expor a riscos diários nos precários mercados populares. A política de regularização peruana custou caro para seus cidadãos. (FERNANDES, 2023).

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Com o padrão de vida adequado traçado na DUDH, o direito à habitação passa a ser tratado com o termo 'moradia adequada' numa concepção mais ampla, nela incluindo, além do acesso a um teto, os demais serviços públicos essenciais para viver em condições mínimas de habitabilidade.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), de 16 de dezembro de 1966, e, também, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (PIDESC), estabeleceram as regras de proteção da moradia adequada contra as ingerências arbitrárias e ilegais no domicílio. Em 19 de dezembro de 1966, o PIDESC, em seu artigo 11, reconhece o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequada, além de uma melhoria contínua de suas condições de vida, competindo aos estados-partes o dever de assegurar este direito (Nações Unidas, 1966).

De outra banda, o Comitê da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR) elaborou as orientações para configuração da moradia adequada. Destaca-se o comentário de nº 04, de 12 de dezembro de 1991, que fixa os critérios básicos para definição da moradia adequada.

(a) Segurança legal de posse. A posse toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada), acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade.

(b) Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura. Uma casa adequada deve conter certas facilidades essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição.

(c) Custo acessível. Os custos financeiros de um domicílio associados à habitação deveriam ser a um nível tal que a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometida.

(d) Habitabilidade. A habitação adequada deve ser habitável, em termos de prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida.

(e) Acessibilidade. Habitações adequadas devem ser acessíveis àqueles com titularidade a elas. A grupos desfavorecidos deve ser

concedido acesso total e sustentável a recursos de habitação adequada.

(f) Localização. A habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais.

(g) Adequação cultural. A maneira como a habitação é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação. (NAÇÕES UNIDAS, 1992).

Outros tratados e convenções internacionais corroboraram o direito humano à moradia digna. A 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos de Vancouver de 1976 (Habitat I) realizada no Canadá, definiu a moradia adequada associada aos serviços públicos essenciais e de infraestrutura urbana como direito humano básico sob a responsabilidade do Estado. A 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), em 1996, realizada em Istambul, aprova a Agenda Habitat II com a meta universal de garantir moradia adequada a todos e tornar os assentamentos humanos mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos.

A meta foi traçada para ser perseguida progressivamente pelos países, diante da avaliação de que os assentamentos humanos e as condições de habitação estavam em contínua deterioração; cabendo, pois, aos Estados promover ações efetivas e solidárias entre todos os povos para cumprimento destes objetivos e melhoria da qualidade de vida nos assentamentos humanos, sobretudo, os irregulares (Agenda Habitat II, 1996).

Já na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) em Quito, Equador, em 20 de outubro de 2016, aprovou-se a Nova Agenda Urbana, integrando o direito à moradia digna com o direito à cidade, com o objetivo de “alcançar cidades e assentamentos humanos onde todas as pessoas possam desfrutar de direitos e oportunidades iguais”, incluindo a cultura como elemento prioritário na gestão do espaço urbanos.

Na referida agenda foram fixadas as condicionantes para que cidades e assentamentos humanos se organizassem a partir de paradigmas da função social da propriedade, da participação ativa dos cidadãos e da igualdade dos gêneros,

(a) cumpram sua função social, inclusive a função social e ecológica da terra, com vistas a alcançar, progressivamente, a plena concretização do direito à moradia adequada como um componente do direito a um padrão de vida adequado, sem discriminação, com acesso universal a sistemas de abastecimento de água potável e saneamento seguros e acessíveis, assim como acesso igualitário para todos a bens e serviços públicos de qualidade em áreas como

segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e subsistência;  
 (b) sejam participativos; promovam a participação cívica; estimulem sentimentos de pertencimento e apropriação entre todos seus habitantes; priorizem espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade, adequados para famílias; fortaleçam interações sociais e intergeracionais, expressões culturais e participação política, conforme o caso; e propiciem a coesão social, a inclusão e a segurança em sociedades pacíficas e plurais, nas quais as necessidades dos habitantes sejam satisfeitas, reconhecendo as necessidades específicas daqueles em situação de vulnerabilidade;  
 (c) alcancem igualdade de gênero e empoderem todas as mulheres e meninas, garantindo a participação plena e efetiva das mulheres e direitos iguais em todas as áreas e em funções de liderança em processos decisórios em todos os níveis; garantindo emprego decente e remuneração igual para trabalho igual ou de igual valor para todas as mulheres; e previnam e eliminem todas as formas de discriminação, violência e assédio contra mulheres e meninas em espaços públicos e privados.(AGENDA HABITAT III, 2016).

O direito à moradia reconhecido no âmbito internacional como direito humano foi ratificado pelo Brasil. A adesão aos pactos internacionais referenciados deu-se através do Decreto nº 591/1996 e nº 592/1996, devendo o Estado brasileiro assumir a responsabilidade de promover medidas efetivas para proteção e materialização deste direito, seguindo os padrões internacionais. O direito humano à moradia albergado pelo direito internacional integra o rol dos direitos fundamentais e sociais no plano interno.

#### 2.1.3.2 O Direito fundamental e social à moradia: proteção jurídica no direito brasileiro.

A incorporação do direito à moradia digna no sistema jurídico nacional deu-se com a adesão do Estado brasileiro aos tratados e convenções internacionais referenciados. Pela força normativa da Constituição Federal em diversos dispositivos ratifica-se o direito à moradia. No artigo 1º, inciso III, o princípio da dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa do Brasil e pilar do direito de moradia<sup>27</sup>.

No artigo 5º, ao elencar os direitos fundamentais, preconiza como garantia dos brasileiros e estrangeiros, o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade, sem a moradia não se pode conceber esses direitos. Por outro lado, no

---

<sup>27</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento[...] III - a dignidade da pessoa humana;

artigo 7º, inciso IV, da CF/88, a moradia está inserida dentre as necessidades básicas da pessoa humana<sup>28</sup>.

Ao definir a competência dos entes federados há previsão do dever estatal de promover programas de construção de moradias. Destaca-se, ainda, a previsão da usucapião urbana como instrumento de regularização fundiária para assegurar o direito à moradia<sup>29</sup>. Referidos dispositivos demonstram que o direito à moradia foi albergado com a promulgação da CF/88 (Brasil, 1988).

Apesar de a proteção do direito à moradia como condição *sine qua non* para se viver com dignidade ter sido reconhecido na ordem internacional pela ONU e no Brasil com a adesão as convenções internacionais. Esse direito somente foi inserido expressamente na CF/88, na qualificação de direito social, com o advento da Emenda Constitucional (EC) nº 26/2000, consoante disposto no artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. A previsão expressa, elide de dúvidas quanto à natureza jurídica da moradia como direito humano, fundamental e social compondo o mínimo existencial. (Brasil, 1988).

No plano infraconstitucional, o Estatuto das Cidades, Lei nº 10.275/2001, estabelece diretrizes gerais da política urbana, com ênfase na 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”. Infere-se, dessa diretriz, que a moradia está articulada com o direito à cidade que é mais abrangente, devendo englobar a disponibilização dos serviços públicos essenciais e infraestrutura mínima para melhoria da qualidade de vida, prevendo ainda, dentre os instrumentos de política urbana, a regularização fundiária, objeto deste estudo. (Brasil, 2001).

---

<sup>28</sup> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e **às de sua família com moradia**, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

Art. 23.É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - **promover programas de construção de moradias** e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;(destaque).

<sup>29</sup>Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.(CF/88).

Posteriormente, foi aprovada a Lei nº 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Dentre seus principais objetivos, destacam-se a viabilização para a população de menor renda, o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável. Com essa lei foi empregado o termo 'moradia digna' exemplificando o direito e o vetor de inclusão social. Surge, portanto, no ordenamento jurídico brasileiro, o termo 'moradia digna' compreendido no sentido amplo de moradia adequada configurada pela ONU, consoante qualificadoras descritas no comentário 4, enumeradas no item 2.1.1 (Brasil, 2005).

Nesse contexto normativo, a Lei nº 11.481/2007 estabelece que a ocupação de áreas de propriedade pública para fins de moradia pode ser assegurada ao ocupante por meio da concessão especial para fins de moradia. Esta lei autoriza a União a utilizar a Regularização Fundiária de Interesse Social destinada a atender famílias com renda mensal não superior a cinco salários mínimos e ocupações irregulares de imóveis por organizações religiosas destinadas as suas atividades finalísticas, ocorridas até 27 de abril de 2006, desde que atendidas a legislação urbanística local (BRASIL, 2007).

Por outro lado, e com viés mais inclusivo, a Lei nº 11.977/2009, que institui o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) introduziu a regularização fundiária de assentamentos informais para assegurar o direito à moradia. Apesar de a Lei do PMCMV ter disciplinada a regularização fundiária urbana de forma integral, esta foi revogada pela Lei nº 13.465/2017, a qual enfatiza peremptoriamente a titulação individual dos lotes.

Em que pese o Brasil dispor de um extenso arcabouço normativo capaz de materializar o direito à moradia digna, reconhece-se, em contrário, a existência de um expressivo número de ocupações irregulares, expondo cerca de 60 milhões de brasileiros ao risco de vida e a residir sob condições insalubres, inseguras e desumanas, em dissonância com a orientação dos tratados e das convenções internacionais retromencionadas. Os quadros 4 e 5 sintetizam as normas mais relevantes demonstrando acerca da evolução e da proteção da moradia digna no ordenamento jurídico internacional e nacional.

**Quadro 4 - Evolução e proteção legal da moradia no plano internacional**

<b>Data</b>	<b>Instrumento normativo</b>	<b>Conteúdo</b>
1948	Declaração Universal dos Direitos (art. 25).	Estabelece a habitação como elemento integrante do bem-estar de todos.
1948	Declaração Universal dos Direitos (art. 25).	Estabelece a habitação como elemento integrante do bem-estar de todos.
1976	Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Hábitat I).	Definição da moradia adequada associada aos serviços públicos essenciais como direito humano básico.
1991	Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.	Critérios para definição de moradia adequada.
1996	Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Hábitat II).	A moradia como direito humano básico, a ser perseguido progressivamente juntamente com infraestrutura e os serviços básicos.
2016	Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Hábitat III).	A moradia digna como eixo do direito à cidade.

**Fonte:** Organização própria(Resultado da pesquisa)

**Quadro 5 - Evolução e proteção legal da moradia no plano nacional**

<b>Data</b>	<b>Instrumento normativo</b>	<b>Conteúdo</b>
1988	Constituição Federal	Previsão dos princípios da dignidade da pessoa, participação direta, função social da propriedade e usucapião urbano (art. 1º, III e IV, art. 5º XXI, art. 7º, IV, art. 183)
2000	EC nº 26/00	Inserção da moradia como direito social (art. 6º );
2001	Lei nº 10.257/01(Estatuto das Cidades)	Inclui o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana e à moradia (art. 2º, I);
2005	Lei nº 11.124/2005 (Lei do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social)	Inserção do termo moradia digna (art. 2º, I);
2007	Lei nº 11.481/2007	Institui a concessão especial para fins de moradia. (art. 22-A);
2009	Lei nº 11.977/2009.	A regularização fundiária plena como forma de garantir o direito social à moradia, (art. 46);
2017	Lei nº 13.465/17	Garantia do direito social à moradia digna com ênfase na titulação individual de lotes (art. 10, VI);

**Fonte:** Organização própria(Resultado da pesquisa)

O Brasil encontra-se dentre os países que reconhecem o direito à moradia digna tanto na CF/88 quanto na legislação infraconstitucional; ressaltando-se, contudo, que, entre a universalidade do direito à moradia digna prevista no arcabouço normativo e a sua efetiva aplicação, há um distanciamento efetivo. Maricato (2015) enfatiza que: “entre a lei e sua aplicação há um abismo que é mediado pelas relações de poder na sociedade”. Há de fato, muitas leis e pouca aplicabilidade delas.

Há de fato, um direcionamento intencionado na aprovação de leis que favoreçam àqueles quem detém o poder, impondo uma ideologia dominante para manter as relações desiguais de poder no espaço urbano.

#### **2.1.4 Do direito à cidade: democratização do espaço urbano**

O direito à cidade tem origem no pensamento do geógrafo e sociólogo francês Henri Lefebvre, na década de 1960. Lefebvre defendia que a cidade não deve ser apenas um espaço físico, mas também um espaço de convivência, interação social e realização pessoal.

Dessa forma, o direito à cidade é o direito de todos os cidadãos de participar ativamente na construção, gestão e usufruto da cidade de forma plena, incluindo o acesso aos serviços públicos, equipamentos urbanos, mobilidade social e, sobretudo, construção da cidadania.

O direito à cidade, na acepção clássica de Henri Lefebvre (2021) “[...] significa o direito dos cidadãos-citadinos e dos grupos que eles constituem (sobre a base das relações sociais) de figurar sobre todas as redes e circuitos de comunicação, de informação, de trocas”. A concepção atemporal de Lefebvre de que o direito à cidade está relacionado ao “direito à vida urbana, condição de um humanismo e de uma democracia renovados”, possibilita a todos os cidadãos participar de forma ativa na gestão territorial das cidades para garantia de direitos, dentre os quais, lutar pela moradia digna, por um espaço público de convivência social, cultural com acesso aos serviços públicos. A questão do urbano é tratada através da ideia do Direito à Cidade com a estreita ligação entre o acesso à moradia digna, a ocupação do espaço público e o resgate do prazer de viver no ambiente urbano seguro e tranquilo.

Lefebvre descreve o direito à cidade como uma “manifestação superior dos direitos: o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao *habitat* e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade estão implicados no direito à cidade”, arrematando diz que “só pode ser formulado como direito a vida urbana, transformada, renovada”.

Ter uma moradia digna não significa ter apenas um teto para morar, representa muito mais. Consiste um direito mais amplo de ser inserido na cidade, de pertencer a uma comunidade, de participar diretamente da tomada de decisão.

Ter uma moradia engloba o direito à cidade, que na visão de Saule Júnior (1997) representa o “conjunto de medidas que promovam a melhoria da qualidade de

vida, mediante a adequada ordenação do espaço urbano e a função de bens, serviços e equipamentos urbanísticos por todos os habitantes da cidade”. É com ênfase nessa dimensão que devem ser executados os projetos de REURB.

Por meio desse direito é garantido a todos os cidadãos usufruir e ter acesso aos serviços públicos básicos, como educação, saúde, saneamento básico, segurança, iluminação pública, lazer, esporte e transporte e, ainda, o direito de participar da gestão do espaço em que vive.

O Direito à cidade, além da proteção internacional, tem matriz constitucional<sup>30</sup>. Segundo Saule Júnior (1997), o direito à cidade compreende os direitos das pessoas de viverem nas cidades com dignidade, de exercer de forma plena a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais, de participar da gestão das cidades, de viver no meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e sustentável, deve ser compreendido na acepção ampla de direitos humanos.

No plano infraconstitucional, o Estatuto das Cidades enfatizou o pilar da participação direta e universal do cidadão como ferramenta de consolidação da democracia com a finalidade de disciplinar o direito à cidade, englobando 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<sup>31</sup>. Infere-se, disso, que o direito à moradia digna acha-se incorporado ao direito à cidade.

Por outro lado, é estabelecido no artigo 4º, inciso III, alínea “f”, “a gestão orçamentária participativa”, como um dos instrumentos que garanta aos cidadãos o direito de opinar e participar dos programas de governo no âmbito municipal, considerando, sobretudo, que os recursos públicos não são suficientes para atender todos os anseios e necessidades da população, cabendo-lhes, pois, eleger as prioridades. (Brasil, 2001).

---

<sup>30</sup>Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.**(grifos).

<sup>31</sup>. 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;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Especificamente no artigo 43, o Estatuto das Cidades elenca os debates, as audiências, consultas públicas, conferências, plebiscitos e referendos como instrumentos a serem utilizados pelos municípios para participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre o território. E, ainda, no artigo 44, determina a obrigatoriedade da participação popular na aprovação do PDU.

Por outro lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>32</sup> prevê a gestão orçamentária participativa com a realização de audiências públicas para prévia consulta dos cidadãos de forma direta ou por meio dos Conselhos Populares, como condição obrigatória para tomada de decisão quanto aos projetos orçamentários que tratem do direito à cidade.

A imposição legal, representa, no sentir de Harvey (2014), o direito “de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com os nossos mais profundos desejos [...], reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização”. Planejar as mudanças da cidade, de forma coletiva, consolida a democracia.

Destaca-se, nesse ínterim, o orçamento participativo<sup>33</sup>, enquanto modelo brasileiro de participação ativa do cidadão na organização das cidades, uma forma de resgate do espaço público inclusivo e igualitário, com a presença do coletivo no desenho de políticas públicas.

Em verdade, a participação constitui-se em poderosa ferramenta de luta para consolidação efetiva da inserção do cidadão no espaço urbano de forma justa e igualitária sendo imprescindível para não incorrer com os mesmos erros do passado no futuro. Flávia Piovesan (2023) entende ser necessária [...] “a participação da sociedade civil no processo de elaboração, implementação e avaliação das medidas adotadas para combater a discriminação e promover a igualdade.” A contribuição dos cidadãos que conhecem a realidade é valiosa para definição de políticas públicas,

---

<sup>32</sup> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;(2001).

<sup>33</sup> O orçamento participativo surgiu o OP em Porto Alegre no ano de 1989, implantado com a participação direta da população na discussão, eleição e implementação de políticas públicas numa construção democrática, de baixo para cima (*bottom up*). Esta experiência de OP tornou-se referência mundial em democracia participativa, tendo sido reconhecida pelo Banco Mundial como modelo bem-sucedido de ação entre governo e a população, além de ter sido considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. (OIDP, 2023).

pois esses beneficiários dos programas detêm as informações mais precisas tanto para o diagnóstico dos problemas e das causas que impulsionam as construções irregulares, quanto para busca de soluções. E a partir do diálogo e da escuta dos mais vulneráveis, vê-se possível encontrar forças para demolir as muralhas entre as cidades formais e informais, criando pontes ao invés de muros, abrindo espaços nas cidades para os sem-tetos, sem casa ou moradia digna, para os excluídos que não cessam.

Maricato (2015) reitera que a luta pela reforma urbana implica em “erradicar o analfabetismo urbanístico”, pois, a partir do conhecimento da realidade, do espaço urbano construído, pode-se efetivamente planejar o ordenamento do solo com bases sólidas, ou melhor expressando, urbanizar os assentamentos informais e gradualmente erradicá-los.

Nesse sentido, o direito à moradia não pode ser tratado dissociado do direito à cidade. Aquele concebido como o direito de permanecer em um lar, um lugar de criar raízes, construir histórias, fincar bandeira; este, mais amplo, incluindo o direito de ter disponível os serviços públicos ou os meios para chegar até eles, algo tão primordial à dignidade da pessoa humana. Não se pode olvidar que a realidade social é outra, pois tudo isso, na prática, faz falta ao cidadão que vive num núcleo urbano informal.

Por certo, o direito à cidade ultrapassa o direito à moradia. Não se pode analisar o problema das ocupações irregulares sem analisar a urbanização das cidades. É olhando a cidade que vamos nos deparar com a segregação e a carência dos que vivem nas periferias, e, a partir daí, compreender o sentido do direito à cidade concebido por Lefebvre, como sendo um direito do cidadão de não ser excluído da centralidade.

Lefebvre afirmava que as forças sociais e políticas poderosas tendem a destruir a cidade. David Harvey (2014), a partir da concepção de Lefebvre desenvolve a teoria de que o direito à cidade passou por um ressurgimento, diz que esse direito deve-se a conquistas por meio de lutas dos movimentos sociais e da participação dos cidadãos,

[...] o direito à cidade tem de ser atribuído ao poder e à importância dos movimentos sociais urbanos, particularmente no que diz respeito ao direito à moradia, na promoção da democratização. O fato de esse movimento constitucional ter ajudado a consolidar e promover um sentido ativo de “cidadania insurgente”(como o chama James Holston) não tem nada a ver com o legado de Lefebvre, mas tudo a ver com lutas que continuam a existir acerca de quem vai com figurar as

características da vida urbana cotidiana. Algo como “orçamento participativo”, em que os moradores comuns da cidade tomam parte direta na distribuição de quantias do orçamento municipal por um processo democrático de tomada de decisão, tem inspirado muitas pessoas a buscar algum tipo de resposta a um capitalismo internacional brutalmente neoliberalizante que vem se intensificando sua agressão às qualidades de vida cotidiana desde os primeiros anos da década de 1990. (2014, p. 41).

O ressurgimento do direito à cidade, na concepção de Harvey, demonstra que as conquistas e materialização tanto do direito de moradia, quanto do direito à cidade decorre da força dos movimentos sociais em face do poder hegemônico e enfatiza o orçamento participativo, instituído no Brasil, com um dos meios de participação direta dos cidadãos na priorização das políticas públicas, especificamente, na organização do espaço urbano do cumprimento da função social, na concepção de serem construídas cidades a partir do ‘valor de uso’ e não do mero ‘valor de troca’.

Na construção de David Harvey, o direito a cidade é um direito coletivo que tem força para promover mudanças, “é o direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade”, argumentando ainda que toda transformação está condicionada ao exercício de um poder coletivo para reestruturar os processos de urbanização, “A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados.” É inconteste que o Poder Público tem sido negligente, assim tem-se como relevante a força do poder coletivo na gestão das cidades.

A democratização do acesso à moradia perpassa pela democratização da gestão urbana, porquanto somente é possível um reordenamento justo, igualitário, inclusivo e participativo quando as elites econômicas, que vasculham espaços urbanos em qualquer lugar do mundo para investir o capital excedente, não tiver prerrogativas ou poder de força para deliberar junto aos governos municipais. Raquel Ronilk no ensaio ‘Política urbana no Brasil’ explica “[...] Nesse sentido, a desregulação e a dimensão de informalidade difusa da nossa urbanização se intensificaram ainda mais com a globalização dos mercados e o enfraquecimento do poder do Estado como agente de desenvolvimento”. A relação entre o Poder Público e a classe que detém o capital para investir nas cidades com o fito meramente lucrativo é injusta e desumana. O interesse econômico sobrepõe-se ao interesse da coletividade, embora o poder coletivo possa transformar a cidade.

Aliás, os gestores municipais devem enfrentar o desafio e garantir a integração das ocupações irregulares na cidade formal por intermédio de processos de regularização fundiária com ênfase na dimensão urbanística e social, promovendo a inclusão social, a participação do cidadão e o direito à cidade. Lefebvre (2001) afirma que num país democrático, o poder público não pode tolerar a segregação,

[...] o urbano é a obsessão daqueles que vivem na carência, na pobreza, na frustração dos possíveis que permanecem como sendo apenas possíveis. Assim, a integração e a participação são a obsessão dos não participantes, dos não integrados, daqueles que sobrevivem entre os fragmentos da sociedade possível e das ruínas do passado: excluídos da cidade, às portas do urbano. ( p. 102).

Entoando o pensamento de Lefebvre e Harvey, as normas de organização das cidades devem proteger o interesse de toda a coletividade, ao passo que os gestores não devem ceder às pressões do poder hegemônico para aprová-las. Na redefinição do espaço urbano, os munícipes são stakeholders importantes para efetiva aplicação dos instrumentos urbanísticos, primando pela distribuição igualitária e pelo combate ao modelo de desenvolvimento seletivo típico das sociedades modernas.

A título ilustrativo, as moradias populares financiadas pelo PMCMV, construídas em áreas periféricas sem os serviços essenciais de infraestrutura urbana, demonstram que as cidades se desenvolvem de maneira desigual. A cidade formal dotada de infraestrutura urbana, com equipamentos públicos, mobilidade social, escolas, praças, saneamento básico, com a valorização imobiliária e inacessível pela população menos favorecida e de outro, a cidade informal, com construções precárias, sem serviços públicos, sem saneamento básico, sem planejamento municipal, visível aos olhos de todos, mas invisível aos programas e projetos do governo. Essas situações díspares não podem permanecer e o poder coletivo deve-se impor na direção de uma gestão eficaz na remodelação dos espaços urbanos.

Seguindo as propostas globais para alcançar as metas estabelecidas para melhoria da qualidade de vida da população, percebe-se, pois que a urbanização dos núcleos urbanos informais é condição *sine quo non* para integração da cidade informal com a formal, garantindo o direito à cidades inclusivas, sustentáveis e seguras, para tanto se faz necessário, romper a influência do colonialismo interno e do poder capitalista que busca a aplicação do capital excedente, visando exclusivamente o lucro sem se preocupar com as pessoas, com o respeito ao ser humano. Ante a visão capitalista do mercado imobiliário, é imprescindível a participação do cidadão na gestão das cidades.

Segundo Fernandes(2006) não tem como dissociar a reforma urbana sem uma profunda reforma jurídica, afirmando que “não há cidadania sem a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia das cidades”. Defende ainda que as mudanças estruturais quanto ao, “padrão de exclusão social, segregação territorial, degradação ambiental e ilegalidade urbana que caracteriza o processo de urbanização no Brasil, se não for também mediante uma reforma do Direito”. E destaca, a participação da sociedade e as parcerias como fator preponderante para ocorrer mudanças justas.

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, como descreve Amanajás e Klug(2018). Destarte, a natureza coletiva do direito impõe a obrigatoriedade de participação do cidadão nas decisões sobre o futuro da cidade, por ser, além de uma arma poderosa contra os interesses especulativos, uma exigência legal, conforme previsto nos artigos 43 e 44 do Estatuto das Cidades e também, no artigo 45 que determina a obrigatoriedade da participação da população e de associações na gestão das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. Tais medidas investem os cidadãos no direito coletivo de debater e deliberar acerca da organização das cidades em prol do interesse do povo, sem a ingerência do poder capitalista.

### **2.1.5 Das marcas da colonialidade na gestão do espaço urbano: um olhar sob a ótica dos estudos descoloniais.**

Como já destacado, os colonizadores portugueses, com a preocupação meramente de explorar as riquezas, construíram as cidades como um mero instrumento de dominação. Não houve àquela época a preocupação de aplicar as normas de uso do solo urbano vigente em Portugal, e, assim, foram sendo ocupados os espaços urbanos, sem regras ou fiscalização e concentrando as terras nas mãos da elite. O mal perpassa gerações e essa cultura do colonialismo faz-se presente na organização das cidades. Sob a perspectiva dos estudos descoloniais, é salutar, refletir que a herança histórica, que macula a organização territorial e afeta o direito à cidade e a moradia digna, precisa ser superada.

Boaventura de Souza Santos (2022) assinala que o modelo de urbanização brasileira, cedendo as conveniências do poder e com raízes na colonização histórica, trata do que se denomina de colonialismo moderno,

É um componente integral da modernidade eurocêntrica, que por sua vez compreende três modos principais de dominação: o capitalismo, o colonialismo e o patriarcado. Estes modos têm adotado diferentes formas ao longo do período moderno, mas estão intrinsicamente ligados, já que nenhum deles pode sustentar-se sem os outros. [...] **Uma das características do colonialismo moderno é a relação entre o capital e a propriedade. A posse de terras é um componente central das narrativas coloniais fundacionais, enquanto sustenta e neutraliza a posse e a ocupação.** De acordo com Brenna Bhandar (2018, p.3), “se a posse de terras era(e continua sendo) o objetivo máximo do poder colonial, o direito de propriedade é o meio primordial para realização desse desejo”. (p. 45/46, destaque).

Para Santos (2022), o colonialismo é “toda a degradação ontológica de um grupo humano por parte de outro”, e acrescenta: “Um grupo humano arroga-se o poder de impunemente considerar outro grupo humano como naturalmente inferior, quase sempre em função da pigmentação da pele (grupo racionalizado)”. O sociólogo esclarece a diferença entre as duas formas de colonialismo no Brasil: O colonialismo histórico, aquele que os portugueses se valeram ao ocupar as terras brasileiras para se apropriar das suas riquezas e o colonialismo interno,

[...] que os descendentes dos portugueses e de outros europeus (por vezes, birraciais) mantiveram depois da independência, um colonialismo diferente, mas com algumas características muito semelhantes às do colonialismo original, tais como racismo, expropriação (roubo) de terras, extração desregulada dos recursos naturais, violência impune contra populações indígenas e afrodescendentes e até escravidão, que se manteve durante 66 anos depois da independência” (2022, p. 10).

O povo brasileiro, sobretudo os que vivem sem teto, sem lar, sem acesso aos serviços públicos e em condições indignas de moradia, sofrem as consequências do colonialismo histórico e o interno. Este se mantém mesmo após a independência e permanece nos dias atuais, com a predominância de interesses capitalistas. Santos (2022) é enfático ao afirmar que teve a oportunidade de conhecer os diferentes ‘brasis’ ao realizar sua pesquisa de doutoramento numa favela no Rio de Janeiro, quando viveu no Brasil das desigualdades.

O vasto território brasileiro e o interesse exclusivamente de posse desse território pelos colonizadores acirraram os conflitos fundiários. Esses conflitos de propriedade e posse é um problema que se vem arrastando e comprometendo a organização do espaço urbano de forma justa e igualitária diante da força do poder colonial. Fernandes (2006) destaca os fatores que impulsionam a ocupação desordenada do solo a “renovação das práticas seculares de clientelismo político e a natureza elitista da incipiente tradição de planejamento urbano”, demonstrando a

relação entre o Poder colonialista e a organização das cidades tanto na aprovação de normas quanto dos projetos urbanísticos.

Diante do cenário atual de dominação moderna, é oportuno refletir sobre os estudos descoloniais como forma de combate às desigualdades sociais. Esses estudos surgiram em 1990, na América Latina, com o sociólogo peruano Anibal Quijano que descreve colonialidade,

A COLONIALIDADE É UM DOS ELEMENTOS constitutivos e específicos do padrão mundial do poder capitalista. Sustenta-se na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo como pedra angular do referido padrão de poder e opera em cada um dos planos, meios e dimensões, materiais e subjetivos, da existência social cotidiana e da escala societal. Origina-se e mundializa-se a partir da América (2013, p. 84).

A dominação colonial impôs a ideologia de poder, do saber e do ser nos países colonizados pelos europeus, sobretudo na América latina, que vem se mantendo até os dias atuais, enfatizando as hierarquias raciais e reforçando as desigualdades sociais, denominadas por Souza (2022) de 'predominância de exclusões abissais'. O sociólogo esclarece, "[...] o poder desigual gerado pelo colonialismo (racismo, roubo de terras, divisão das populações entre assimilados e indígenas) e pelo patriarcado (sexismo, feminicídio, homofobia) fosse particularmente violento e atingisse mais pessoas". As imposições impostas pelos colonizadores reforçam as desigualdades.

As formas de dominação moderna decorrente das relações coloniais a que Souza faz alusão são o capitalismo (desigualdade classista), o colonialismo (etnoracista) e o patriarcado (desigualdade sexista e redução da diversidade do gênero a homens e mulheres). O sociólogo português explica que o colonialismo e o patriarcado antecede o capitalismo, contudo estas formas de dominação permanecem nos países colonizados, resultando desse processo o que designou de 'ferida colonial', "uma ferida que, em realidade, decorre de uma articulação específica entre o capitalismo, colonialismo e patriarcado, caracterizada pela extensão e intensidade com que as maiorias são tratadas como seres inferiores e objetos de violência impune". (Santos, 2022). Feridas que deixaram sequelas na sociedade.

Ferida com marcas nos dias atuais, como descreve Holston (2013), "O presente é como um pântano vazando, cheio de furos, lacunas, contradições e mal-entendidos, existentes logo abaixo de todas as pressuposições tácitas que conferem ao presente sua aparente coerência". Os reflexos do passado refletem no presente.

Nos estudos descoloniais, Quijano (2013) convoca os cidadãos a se engajarem na luta pela abolição dos modelos de dominação predominantes nas sociedades, luta contra a exploração e a colonialidade do poder, luta pela igualdade de gênero, pela libertação cultural, luta para ser inserido na gestão dos espaços urbanos,

Hoje, a luta contra a exploração/dominação implica, sem dúvida, em primeiro lugar, o engajamento na luta pela destruição da colonialidade do poder, não só para terminar com o racismo, mas pela sua condição de eixo articulador do padrão universal do capitalismo eurocentrado. Essa luta é parte da destruição do poder capitalista, por ser hoje a trama viva de todas as formas históricas de exploração, dominação, discriminação, materiais e intersubjetivas. [...]. É a experiência histórica até aqui aponta para que há outro caminho senão a socialização radical do poder para chegar a esse resultado. Isso significa a devolução aos próprios indivíduos, de modo direto e imediato, do controle das instâncias básicas da sua existência social: trabalho, sexo, subjetividade e autoridade( p. 125).

A influência ideológica das classes dominantes é visível em todas as esferas e classes, bem como na aprovação das leis e decisões de governo que reforçam as desigualdades sociais. Entretanto, Quijano (2013) acredita que por meio da luta é possível romper com o padrão de desenvolvimento global, capitalista e eurocêntrico, ainda marcante no desenvolvimento das cidades.

Ademais, as irregularidades fundiárias são problemas impulsionadas pelo sistema capitalista e colonialista, como salienta Maricato (2013), “É fundamental que a regularização fundiária seja acompanhada de uma regularização urbanística”. De igual modo, Holston (2013) sustenta: “Esse desenvolvimento desordenado resulta da interação de dois conjuntos e iniciativas: a dos empreendedores, que dividem, vendem e especulam, e a dos ocupantes, que compram ou se apossam da terra.”

Dessa forma, a questão das moradias irregulares deve ser enfrentada por meio de políticas públicas, com projetos para superar a colonialidade do saber, do poder e do modo de pensar, desconstruindo padrões impostos como universais.

A exclusão territorial e social como resultado de políticas fundiárias sempre privilegiou a elite, desde a lei das terras, primeiro marco legal de regularização fundiária. Esta realidade fundiária oriunda do colonialismo histórico impõe os padrões eurocêntricos como únicos a serem perseguidos por todos, com a justificativa de desenvolvimento das cidades, mascarando os problemas urbanos da população carente, dentre os quais, a gentrificação e de outro lado, conserva os privilégios. A descolonização desse modo de pensar, ser e do poder é substancial para ruptura dos padrões impostos.

A materialização do direito à cidade em conexão com o direito à moradia digna por meio de políticas públicas fundiárias é obrigação do Estado, que deve exigir o cumprimento da função social da propriedade, em contraponto com a linha de raciocínio conservador do direito individual de propriedade, marca da colonialidade. E conseqüentemente, como observa Alfonsin (2019), condicionar o direito de propriedade a esses direitos terá “impacto direto nas políticas públicas de regularização fundiária”. Assim sendo, as intervenções públicas devem ser multidimensionais e não se restringir apenas à titulação da terra, já que os problemas são diversos.

## 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: ESTIGMAS DA COLONIALIDADE DO PODER

### 2.2.1 Políticas Públicas: definição, ciclos e implementação

A Constituição Federal (CF/88) estabelece as responsabilidades estatais que deverão ser cumpridas pela Administração Pública por meio de políticas públicas, com intuito de materializar os direitos fundamentais e sociais, garantir a dignidade da pessoa humana, pressuposto da democracia, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, objetivos da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988).

Celina Souza (2006), a partir das contribuições e modelos consolidados pelos fundadores dos estudos sobre políticas públicas, a saber: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, assegura que não há uma definição única ou melhor sobre políticas públicas. Defende, em síntese, que a política pública: i) permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; ii) envolve vários atores e níveis de decisão; iii) é abrangente e não se limita a leis e regras; iv) é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; v) embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

Defende, de igual modo, que a definição mais conhecida é a de Laswell e consiste em responder “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. Sob a perspectiva de Laswell, neste estudo, investiga-se o que o governo municipal fez de fato e o que faz para enfrentar o problema das irregularidades fundiárias nos núcleos urbanos informais e quem são os beneficiados, no contexto da Lei nº 13.465/1917, bem como verificar se a política de regularização fundiária urbana é abrangente, a

longo prazo e se tem metas inclusivas, participativas e igualitárias e se está integrada com o direito à moradia digna e o direito à cidade.

Souza (2006) destaca, ainda, que os países desenvolvidos conseguiram por meio da implantação das políticas públicas impulsionar “o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social”, sendo que nos países em desenvolvimento, a exemplo da América Latina, boa parte não conseguiu avançar por razões de alianças políticas, esclarecendo: “No entanto, o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública”. De fato, é inconteste que a força das alianças é decisiva na aprovação de uma política pública, isso é determinante para inserir na agenda programas voltados para redução das desigualdades sociais.

Diante dessa prática, para entender o papel da política pública no enfrentamento dos problemas públicos e para melhor resolvê-los, o conhecimento científico é essencial. Com a consolidação dos métodos científicos, é possível aproximar os conhecimentos da ciência da forma empírica adotada pelas administrações públicas. E, embasado em orientações técnicas, os governos passam a ter argumentos para apresentar projetos e programas, formular e tomar decisões que melhor atendam o interesse da população. Desse modo, podem fragilizar as alianças políticas, inclusive poderá arregimentar força, também com a participação popular no processo de debate e formação da agenda.

Na medida que se materializam os direitos previstos constitucionalmente, mormente a participação popular nos debates e definição das políticas públicas, revela-se o nível de amadurecimento da democracia. Desse modo, sob o ponto de vista do ciclo deliberativo, as ações do governo são executadas em estágios interligados e sequenciais que servem para melhor compreensão, desenvolvimento e implantação de uma política pública. Na construção de Souza (2006), os ciclos são a definição de agenda, a identificação de alternativas, a avaliação das opções, a seleção das opções, a implementação e a avaliação.

Ao definir a agenda, o governo seleciona os problemas e resolve trata-los com prioridade, escolhendo, desse modo, as alternativas para enfrentá-los. Com a sua implementação, busca alcançar os resultados que serão avaliados para manter, incrementar ou encerrar a política pública. Já Secchi (2022) acrescenta a identificação do problema e a extinção, que embora não sejam inseridas no ciclo definido por Souza

(2006), são considerados como elementos externos anterior e posterior que também retratam a vida da política pública.

A carência ou o excesso na sociedade configura um problema, já a extinção ocorre quando se resolve o problema com o cumprimento das metas ou pelo esvaziamento da política pública por deliberação ideológica do gestor.

Em verdade, os ciclos influenciam, sobremaneira, os resultados e devem propiciar o debate e a participação de toda população nas fases da política pública a ser executada. Daí a relevância da participação popular na definição de políticas públicas para se contrapor à ideologia dominante de quem está no poder.

Esses defendem interesses próprios que, por vezes, interferem nas decisões e nem sempre representam as necessidades reais da população, mas prioritariamente a ideologia do colonialismo interno com o propósito de atender os interesses capitalistas, como bem observa Souza (2006): “[...] o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, como nas versões também simplificadas do elitismo, nem que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais[...]”. Tal postura estatal revela as relações de poder e de dominação colonial no desenho e definição das políticas públicas.

Para melhor análise de uma política pública, Lima (2012) acrescenta que, no processo de implementação das políticas públicas, no tocante ao nível de discricionariedade, há duas abordagens, *top-down* e *bottom-up*. O modelo *top-down* segue as especificações da máquina administrativa, pontuando a autora que “[...] parte do topo do processo, a partir da declaração mais precisa possível da intenção de quem decide, e se desenvolve por uma sequência de passos [...] para definir o que se espera de cada um dos responsáveis pela implementação.” Neste modelo, o foco é nas normas, planos e processos de formulação.

Por outro lado, o modelo *bottom-up* centra-se nos atores e ações. Há uma acentuada discricionariedade na execução da política pública que pode ser alterada na proporção em que se executa. Lima (2012) explica que a atenção está voltada “[...] para ação dos atores e busca explicar como as políticas são criadas a partir da interação entre os objetivos definidos e a ação dos implementadores, que ressignificam os objetivos de acordo com seu contexto e visão de mundo.” Nesse modelo, a experiência e capacidade de resolver problemas dos atores são determinantes para eficácia da política pública.

No que tange, especificamente, ao problema dessa pesquisa, é de se observar que as irregularidades fundiárias, consequência social originária do modelo colonial e patriarcal, vêm sendo tratadas de forma descontínua com projetos morosos, superfaturados e interrompidos, porquanto as decisões do Poder Público são tomadas de cima para baixo (*top down*), sem levar em consideração a realidade social, as reais necessidades do povo e a capacidade da população para resolver os problemas habitacionais fundiários.

Destarte, a definição das políticas públicas, como forma de concretizar direitos previstos constitucionalmente, não devem submeter-se à atuação discricionária da Administração Pública, que tem o poder-dever de executar às leis e materializar os direitos sociais e fundamentais sob pena de vulnerar a dignidade da pessoa humana, pilar da democracia. insculpido no art. 1º, III, da CF/88.

Por tais razões, faz-se necessária a implementação de políticas públicas integradas com o planejamento urbano para resolver os problemas das irregularidades fundiárias e assegurar o direito à moradia digna e o direito à cidade, despidos dos estigmas da colonialidade do poder.

### **2.2.2 Política Pública de Regularização Fundiária: avanços e retrocessos**

Para delimitar o estudo acerca das políticas públicas de regularização fundiária, neste tópico será feita uma abordagem sucinta dos marcos legais, avanços e retrocessos, competência executória, compreensão da teoria da regularização plena conhecida como 'fórmula brasileira', as novas modalidades e instrumentos, abordagem dos paradigmas de regularização adotados na Américas Latina, com o intuito de verificar se o novo marco de regularização garante o direito à moradia digna em consonância com o direito à cidade ou se enfatiza a titulação individual dos lotes.

Como visto alhures, o sistema de desenvolvimento e a organização da Administração Pública brasileira sofrem influência das práticas tradicionais de gestão da coisa pública. No que tange às terras, sempre houve e, ainda, há uma enorme dificuldade de separação entre o que é patrimônio público e o privado, visto que com a colonização pelo direito de conquista, todas as terras pertenciam à Coroa Portuguesa; portanto, eram públicas.

Diante da impossibilidade de exploração econômica das riquezas no vasto território brasileiro e como forma de proteção dos invasores, os colonizadores portugueses resolveram doar parte das terras públicas a fidalgos pelo sistema de

capitanias hereditárias, sendo que muitas delas não prosperaram ou sequer foram ocupadas e, continuavam susceptíveis a invasões.

Nesse íterim, houve subdivisão das capitanias e a doação de lotes de terras de forma gratuita e sem critérios aos fazendeiros por meio da concessão de sesmarias e concessão de datas com o intuito de as tornar produtivas. Ocorre que muitas dessas terras não prosperaram, sendo abandonadas. Assim, foram sendo ocupadas pelos camponeses que somente detinham a posse. A partir de então, começam a se intensificar os conflitos fundiários entre os sesmeiros (grandes latifundiários) e os posseiros (pequenos produtores), pela disputa da posse.

Nesse período, com viés nitidamente patrimonialista e colonizador, para resolver os conflitos fundiários, foi aprovado o primeiro marco regulatório sobre regularização fundiária, a Lei de Terras, Lei Imperial nº 601, de 18 de setembro de 1850, que instituiu a demarcação e a regularização das terras públicas e privadas, estabelecendo, como regra geral, o princípio de que todas as terras, que não tivessem sido integradas ao patrimônio privado, eram de domínio público, ou seja, terra devoluta, prevendo a tipificação do crime de invasão de terras, bem como determinando a imprescindibilidade do registro da posse. O normativo apesar da definição de terras devolutas, não resolveu os conflitos fundiários oriundos da confusão entre o patrimônio público e privado, típico da administração pública patrimonialista, posto que optou intencionalmente em manter o sistema de latifúndios, determinando aos camponeses a regularização da posse ou a entrega de suas glebas, na impossibilidade de arcar com o pagamento das taxas instituídas na lei, retirando deles a possibilidade de se manter nas terras ocupadas e de legitimar a posse somente por meio da compra. A exigência estabelecida traduz a colonialidade do direito de propriedade, nesse primeiro marco legal da terra no país.

Com a vigência da lei, a terra passa a ser oficialmente comercializada, entrando no rol de mercadorias e, conseqüentemente, ocorre a expulsão dos camponeses de suas propriedades, aumentando os conflitos fundiários que se fazem presentes até os dias atuais. Com vestígios e marcas de opressão, e, ainda, com a concentração de renda nas mãos de poucos, reforçando a cultura do latifúndio já que a lei estabeleceu taxas elevadas para a compra e venda das terras devolutas, fator impeditivo para os posseiros humildes adquirissem as terras que ocupavam.

Esses direcionamentos da Lei de Terras são incompatíveis com uma moderna sociedade democrática, justa e humanitária, carecendo, portanto, ser reparadas pelo

Estado com políticas públicas fundiárias que venham corrigir as desigualdades históricas, marcas deixadas pela lógica patrimonialista.

Outros normativos foram aprovados legitimando a regularização fundiária, conforme consolidação no quadro 4; entretanto, há uma necessidade de regularização despida dos resquícios da herança colonial/patrimonialista para enfrentar esse problema secular.

Com a vigência do Código Civil (CC) de 1916, houve os primeiros avanços. Determinou-se que a transferência da propriedade dos bens imóveis obrigatoriamente seria com a transcrição do título no Registro de Imóveis e foi instituído a usucapião individual para regularização das invasões e ocupações irregulares desde que cumpridos os requisitos legais. Já com o novo CC, houve ampliação dos instrumentos de regularização com novas formas de usucapião.

Com a CF/88, houve um avanço significativo no marco-urbanístico com a ruptura da visão civilista da propriedade e sua vinculação ao cumprimento da função social (art. 5º, XXII), ampliando os instrumentos de intervenção para este cumprimento e reconhecendo as funções das cidades com a proteção do direito à cidade (art. 182 e 183). Consolida-se, então, a ordem jurídico-urbanística com ênfase no direito à cidade e no direito à moradia digna com a previsão de integração dos núcleos urbanos informais, reconhecendo a autoconstrução, por meio da usucapião especial urbana para fins de moradia.

Após dez anos da carta magna, buscando romper o sistema patrimonialista e burocrata, através da EC nº 19/98 foi introduzida a administração gerencial, orientada para o cidadão e busca dos melhores resultados. O gerencialismo passa a ser visto como estratégia para reduzir os custos e tornar mais eficiente a administração pública. Bresser(2006) acrescenta ainda que seria “ um instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção aberta”. De fato, a proteção do patrimônio público é um dever dos gestores públicos, conquanto, não se pode apartar do fato de que o paradigma gerencial não pode se confundir com as ideias neoliberais, que centralizam na privatização, na propriedade individual.

A visão civilista de propriedade absoluta e de um estado mínimo não condiz com o estado de bem-estar social, como enfatiza Bresser 2006), “[...]mas não faz sentido algum quando o Estado mínimo é visto como construção mental irrealista, ante a necessidade do Estado moderno, que precisa ser eficiente e ser gerido de

forma efetiva e eficiente”. Em verdade, a eficiência se traduz numa obrigação estatal no mundo globalizado.

A função social da propriedade, o direito social à moradia digna, assegurado com a CF/88, impõe o dever estatal de proteção do patrimônio público, Bresser(2006) arremata: “Direitos públicos, são os direitos que nos asseguram que o patrimônio público – *a res pública* -, entendido em sentido amplo, seja público; que seja de todos e para todos, e não objeto de *rent-seeking*, algo privatizado por grupos de interesse”. A ideologia neoliberal do estado mínimo, não pode se contrapor ao dever estatal de proteção social, de resolver os problemas sociais com eficiência.

Com a aprovação do Estatuto das Cidades, a política pública de regularização fundiária passa a ter normas específicas e novos instrumentos para fazer cumprir a função social da propriedade.

O Estatuto da Cidade instituiu as diretrizes gerais da política urbana, com ênfase na “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (art. 2º, XIV), com ampla proteção ao direito à cidade e ao cumprimento da função social da propriedade, “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiente” .

Houve um avanço com a ruptura do paradigma civilista vigente, reconhecendo a proteção da segurança da posse a ser integrada no espaço urbano, por meio da regularização fundiária, como direito subjetivo.

O Estatuto, ao consagrar a regularização fundiária como instrumento jurídico de política urbana, representou um avanço ao criar a ‘fórmula brasileira’, sobretudo, para a população de baixa renda que ocupava de forma irregular áreas em assentamentos urbanos informais e almejavam ter suas moradias legalizadas, garantindo-lhes não somente a titulação, mas, igualmente, a integralização no direito à cidade. Para implementar essa política pública e efetivar o direito à moradia digna e à cidade, foram instituídos diversos mecanismos, dentre estes: o plano diretor urbano, a gestão orçamentária participativa, as zonas especiais de interesse social (ZEIS), a concessão de uso especial para fins de moradia, o referendo popular e o plebiscito.

O avanço normativo para efetivação da regularização, inclusive com a previsão de encargos tributários pelo não uso da terra, de forma a desestimular a especulação

imobiliária e exigir o cumprimento da função social da propriedade, por si só, não assegura o direito, as decisões de governo é quem garantem efetiva aplicação da política de REURB.

A regularização fundiária urbana consolida-se, em seu sentido pleno, com o advento da Lei nº 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos informais localizados em áreas urbanas, no âmbito nacional com a finalidade de promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas, numa visão integral, envolvendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Betânia Alfonsin (2019) explica que essa abordagem ampla e integrada, “[...] depende, invariavelmente, de forma com que o ordenamento jurídico harmoniza o instituto da propriedade com o feixe de direitos e deveres ligados à ordem urbana, especialmente o direito à cidade e à moradia adequada”. A regularização fundiária, sob os paradigmas dessa lei, articulou o direito à cidade concomitantemente com o direito à moradia.

Com o advento da Lei nº 13.465/2017, fruto da conversão da Medida Provisória nº 759/2016, foram revogados diversos normativos e o capítulo da Lei nº 11.977/2009, que disciplinava a regularização fundiária urbana (REURB) sem se ater aos avanços existentes. Num contexto antidemocrático, pós-impeachment de Dilma Rousseff, sem observância ao processo legislativo constitucional e sem participação popular, a MP foi convertida em Lei.

Com a conversão houve alteração significativa no processo de regularização fundiária, permitindo a incorporação de áreas ocupadas irregularmente não somente para atender o interesse da população de baixa renda, mas, também, a regularização de interesses específicos de áreas ocupadas por população de classe média e alta. Com as mudanças não paira dúvida de que os interesses predominantemente colonialista e patrimonialista da lei reforçam a colonialidade do direito de propriedade.

A lei foi questionada quanto à constitucionalidade formal em face do descumprimento do processo legislativo e quanto à materialidade por diversos motivos. Em decorrência dos vícios aventados, tramitam três Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF). A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 5883) ajuizada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) sob alegação de vícios de ordem material, sobretudo, a invasão da competência municipal para dispor sobre assuntos de interesse local e matéria urbanística e normativa atribuída ao plano diretor. Já o Partido do Trabalhadores (PT) ajuizou a

Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 5787), questionando os vícios formais quanto ao processo legislativo de conversão da MP na Lei, dentre outros aspectos materiais.

De outra banda, a Procuradoria Geral da República (PGR) ajuizou a ADI nº 5771, sob o argumento de afronta a diversos princípios e regras constitucionais, como o direito à moradia, o cumprimento de sua função social, a proteção ambiental, a exigência de participação popular no planejamento municipal, dentre outros. Esses processos encontram-se em trâmite aguardando julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Sem decisão definitiva, a legislação encontra-se em vigência com aplicabilidade em diversos municípios.

Em que pese o novo marco apontar como fundamentos os princípios da desburocratização, rapidez e simplicidade, típicos da administração pública gerencial com o intuito de agilizar o processo de titulação, percebe-se, nitidamente, a influência do poder colonialismo moderno em diversos dispositivos da lei. Betânia Alfonsin (2019) observa: “[...] é possível perceber uma mudança drástica de rumo na orientação urbana, já não mais norteadas pelo direito à cidade”. E considera, ainda, que houve uma “supervalorização da dimensão econômica dos bens fundiários e imobiliários, facilitando-se a aquisição e a transação de seus títulos de propriedade”. A predominância da dimensão econômica não assegura o direito de moradia aos mais pobres que vivem em moradias irregulares.

Evidencia-se, nesse caso, um visível retrocesso na política fundiária, já que prioriza a dimensão jurídica e econômica com a mera entrega de títulos aos ocupantes, sem se ater às políticas garantidoras do direito à cidade, de participar, de deliberar, de opinar para ter uma moradia digna. Não há na lei um dispositivo expresso que determine a obrigatoriedade de chamamento da população para participar da regularização fundiária, um dos pilares da política urbana previsto na CF/88.

Betânia Alfonsin (2022) arremata: “[...] na concepção da regularização fundiária pela nova lei tem um duplo viés: alinha o Brasil a um movimento internacional de financeirização da terra ao mesmo tempo em que reforça a colonialidade do direito de propriedade entre nós”. A ruptura de paradigmas, com reforço do poder colonialista e capitalista, caminha rumo a precarização do direito à moradia e do direito à cidade.

Fernandes (2023), nesse mesmo sentido, é enfático ao afirmar que, antes do novo marco, havia “no país pelo menos uma tentativa de articular urbanização e (pouca) legalização, propondo a promoção ao mesmo tempo de segurança individual

da posse para os moradores e a integração socioespacial das áreas e comunidades”. Destarte, é perceptível, a desarticulação da política pública de regularização fundiária, centrada na titulação, da política urbanística.

Em referência aos retrocessos, é de observar *a priori* que o processo legislativo para aprovação da lei nº 13.465/2017, originou-se da conversão da MP nº 759/2016, sem a participação popular e sem o debate público, representando um declínio no tocante à democracia. A ausência intencional da participação popular, permitindo a legitimação e a regularização de áreas ocupadas por população que não se enquadra como de baixa renda, inclusive em áreas de grilagem na região amazônica e em condomínios de luxo, sobretudo em Brasília, representa uma afronta literal ao processo legislativo constitucional.

A continuidade da postura negligente e omissa do Estado, no tocante às ocupações irregulares que vem dominando o espaço urbano nas cidades brasileiras, precisa ser modificado, pois é inconcebível que as cidades cresçam de forma clandestina, com assentamentos irregulares, sem infraestrutura ou serviços públicos mínimos, avigorando a exclusão social e as desigualdades sociais, retirando dos mais pobres as oportunidades de emprego e melhores condições de vida. Sarlet explica que, “A regularização fundiária é uma das formas de expressão do direito à moradia e este integra o feixe de direitos do direito fundamental à cidade, juntamente com a gestão democrática, a política urbana e o meio ambiente”. Dessa feita, faz-se necessário compreender que a regularização fundiária para ser eficaz, completa e bem-sucedida deve ser pautada em leis justas, debatidas com a participativa dos cidadãos, não bastando um cipoal de leis aprovadas para atender o interesse da classe dominante. No quadro abaixo consolida a legislação nacional de regularização fundiária.

**Quadro 6 - Regularização Fundiária: base normativa nacional**

<b>Data</b>	<b>legislação</b>	<b>Dispositivo de REURB</b>
1850	Lei Imperial nº 601 (Lei de Terras)	Art. 11. Os posseiros serão obrigados a tirar títulos dos terrenos que lhes ficarem pertencendo por efeito desta Lei, e sem elles não poderão hypothecar os mesmos terrenos, nem alienar-os por qualquer modo. Esses títulos serão passados pelas Repartições provinciaes que o Governo designar, pagando-se 5\$ de direitos de Chancellaria pelo terreno que não exceder de um quadrado de 500 braças por lado, e outrotanto por cada igual quadrado que de mais contiver a posse; e além disso 4\$ de feitio, sem mais emolumentos ou sello. (art. 11).
1946	Decreto-lei nº 9.760/46 com	A União poderá lavrar auto de demarcação nos seus imóveis, nos casos de regularização fundiária de interesse social, com

	alteração em 2007.	base no levantamento da situação da área a ser regularizada.( Art. 18-A).
1967	Decreto-lei nº 271/67	É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, [...] (art. 7º).
1979	Lei nº 6.766/79	A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.(art. 40).
1988	Constituição Federal(CF/88)	Capítulo especial à política urbana (art. 182 e 183), com previsão do Usucapião Especial Urbano.
2001	Lei nº 10.257(Estatuto das Cidades)	Regularização fundiária e urbanização de 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;(Art. 2º, XIV).
2002	Lei nº 10.406 (NCC)	A concessão de uso especial para fins de moradia, o direito de laje, inseridos como direito real(art. 1225), usucapião)art. 1238 e seguintes).
2007	Lei Federal nº 11.481	Transferência de terrenos pela União para que Municípios regularizem ocupação.
2009	Lei nº 11.977/09	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.(Art. 46).
2017	Lei nº 13.465/17	Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.(art. 9º).
2018	Decreto nº 9.310/18	Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União.
2021	Lei nº 14.118/21	Institui o programa Casa Verde e Amarela, convalidando a Reurb na forma da Lei 13.465/17(art. 8º, IV).
2023	Lei nº 14.620/23	Regularização fundiária urbana nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.(art. 5º, III).

**Fonte:** Organização própria(Resultado da pesquisa)

A evolução normativa de REURB, desde o marco regulatório da Lei de Terras até o novo marco regulatório instituído pela Lei nº 13.465/2017, sofreu mudanças significativas para adequar e resolver o problema histórico das irregularidades fundiárias. Contudo, não basta um cipoal de leis dispendo sobre a regularização

fundiária; há, na verdade, uma imperiosa necessidade de mudança no conteúdo das leis, na definição de políticas públicas sociais, na execução dos programas de governo que veiculam o modo de pensar e existir da classe dominante e camuflam interesses da elite. Berth (2023) enfatiza: “[...] não há interesse real em promover mudanças específicas partindo do diagnóstico histórico da formação das cidades”. De fato, mesmo com os avanços, os instrumentos de REURB não são eficazes diante da ausência de interesse político e dos retrocessos normativos.

Alfonsin(2019), de forma sensata, argumenta que as novas alterações facilitam a regularização fundiária e fragilizam o modelo brasileiro reconhecido até então como referência na América latina, “ao invés de garantir o direito à cidade às famílias que ocuparam áreas para fins de moradia, pode acabar facilitando a progressiva expulsão da população de baixa renda das áreas centrais e de melhor localização no tecido urbano das cidades brasileiras”. As mudanças representaram um *downgrade*, termo utilizado pela pesquisadora para enfatizar o retrocesso da política de regularização fundiária vigente, desalinhada do direito à cidade e da moradia digna. Sem dúvida alguma, observa-se que, nos processos legislativos, há um interesse prevalecente das classes dominantes que influenciam as decisões de governo na aprovação de leis que atendam aos interesses de classes específicas.

Nesse diapasão, não se deve olvidar que o novo marco, oriundo da conversão de medida provisória, sem debate jurídico, tenha surgido do ‘nada’, ou ainda, para alterar somente o processo de regularização urbana de interesse social, não seja marcado pelo poder patrimonialista/colonialista. Sem sombra de dúvida, há interesses das forças dominantes do mercado, mantendo o viés da cultura patrimonialista e legalista da propriedade individual.

### **2.2.3 Paradigmas Latinos de Regularização Fundiária: modelo peruano versus o modelo brasileiro.**

As irregularidades fundiárias que permeiam o espaço urbano é um problema complexo, global, histórico e desafiante, presente nos países da América Latina, com gênese no processo de colonização que reforçou a segregação, as desigualdades, a exclusão social e a colonialidade do poder. Há paradigmas diferentes aplicados para enfrentar as informalidades nos países latino-americanos, com programas de REURB des(vinculados) dos programas de urbanização. O modelo peruano e o brasileiro são destaques. Este é dividido em dois períodos, antes e depois da Lei nº 13.465/2017.

O modelo peruano de regularização fundiária concebido pelo economista Hernando de Soto (1990), com ênfase na titulação e na defesa de que a transformação da propriedade em um ativo financeiro, serviria como condição para expansão do mercado interno e, conseqüentemente, do desenvolvimento do país sob o argumento de que, com a regularização, os títulos teriam liquidez e poderiam ser negociados formalmente, favorecendo à população de baixa renda que teriam acesso ao crédito formal, a planos de financiamento com melhoramento habitacional e a erradicação da pobreza.

No entanto, a experiência peruana de regularização fundiária com a mera distribuição de títulos de propriedade individual não alcançou o sucesso esperado, posto que as justificativas do governo não foram cumpridas. Fernandes (2023) pontua que “Se esse tipo de política de titulação exclusiva tende a ser mais barata do que outras formas mais articuladas de intervenção governamental, trata-se de mais um caso do ‘barato que sai caro’”. Embora tenha sido referência internacional entre os anos 1990 e 2000, entrou em descrédito após os resultados negativos em diversos países, por promover o efeito inverso do almejado, a despossessão. A prática vivenciada serve de exemplo para os países latinos.

O paradigma brasileiro, destaque na América latina com aprovação da ONU, difundiu-se como a ‘fórmula brasileira’ de regularização fundiária plena, enquanto política pública com proteção efetiva do direito à cidade e da moradia digna. Betânia Alfonsin (2022) aduz que o modelo “apostava no reconhecimento do direito à segurança da posse pela via da titulação, acompanhada da urbanização do assentamento e da democratização da gestão dos projetos”. Trata-se, portanto, da teoria plena construída sob a égide da Lei nº 11.977/2009, visando à integralização dos assentamentos informais à cidade, dotando-os de infraestrutura urbana, especificamente quanto aos projetos urbanísticos, sistema de drenagem das águas pluviais e demais serviços de saneamento básico, a construção de equipamentos sociais comunitários, condições mínimas de habitabilidade necessárias a uma vida digna, ou melhor, assegurando ao ocupante informal o direito à cidade com mobilidade urbana e participação social.

O referido modelo foi desconfigurado pelo novo marco de REURB que tem como objetivo *a priori*, a proteção jurídica da posse de áreas ocupadas de forma irregular, aproximando-se do modelo peruano centrado na entrega individual da titulação da propriedade. Nesse sentido, Alfonsin (2019), argumenta, “não há como

deixar de reconhecer a semelhança do novo padrão de regulação brasileiro com o modelo peruano concebido por Soto”. Implementar a REURB com este viés, é seguir um caminho duvidoso.

Aliás, com a restrição da regularização fundiária e sob o ponto de vista do sistema capitalista que se contrapõe ao bem-estar da coletividade e ao direito fundamental e humano de moradia digna e do direito à cidade, passa-se a ter uma visão deturpada de que as cidades são para coisas e não para pessoas, como expõe Maricato (2015): “A cidade é um grande negócio e a renda imobiliária, seu motor central”. Enfocar exclusivamente, no aspecto jurídico e registral é um acinte aos direitos constitucionais.

Vê-se, desse modo, uma necessidade de que a política pública de regularização fundiária urbana deve ser perseguida, aplicada e compreendida, em articulação com o direito à moradia e o direito à cidade, de modo a resolver problemas fundiários que vem se renovando ao longo dos anos no Brasil. Destarte, é essencial que o novo marco legal seja aplicado a partir de uma interpretação sistemática e ampliativa, tendo como referência os direitos fundamentais, o cumprimento da função social da propriedade, o direito social à moradia digna e o direito à cidade como forma de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e contemplar a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa brasileira, por meio da descolonização do poder, saber e ser.

#### **2.2.4 Novo Marco Regulatório da Política de Regularização Fundiária Urbana no Brasil: Lei nº 13.465/17 – Marcas da colonialidade do poder.**

A fórmula brasileira de regularização fundiária integral englobando as dimensões urbanística, ambiental, administrativa, social, jurídica e registral disciplinada pela Lei nº 11.977/2009, foi abolida pelo novo marco que enfatiza a dimensão registral, sob a perspectiva da colonialidade da propriedade. Betânia Alfonsin (2022) corrobora este entendimento:

Note-se que por trás de um irresistível apelo à desburocratização, flexibilização e liberalização do acesso à terra, esconde-se um instrumento de constitucionalidade duvidosa, que só serve à rápida conversão de posses em propriedades que alimentarão uma máquina de transferência de ativos dos mais pobres para os mais ricos. Nada de novo no front, portanto, na roupa nova vestida pela regularização fundiária no Brasil, só a velha e conhecida colonialidade do poder.

No contexto histórico de conversão da MP nº 759/2016 na lei de REURB e numa interpretação sistemática desta lei, há evidências de ruptura da 'Fórmula Brasileira', ou seja, a REURB plena, sob o pretexto de instituição de um processo mais flexível e menos burocrático. Alfonsin (2022) sustenta que o novo modelo, ao invés de garantir o direito à moradia digna para população de baixa renda, em verdade serve de estímulo a despossessão, já que a mera entrega do título de propriedade facilita a expulsão das terras regularizadas, afirmando, ainda, que os beneficiários são vítimas de "uma espécie de urbanismo especulativo no qual se compra terra barata de famílias pobres para alterar formas de uso e ocupação do solo e, mais adiante, aliená-las por um valor muito mais significativo a camadas de mais alta renda". Com a ruptura de paradigma, a função econômica da terra se sobrepõe ao princípio da função social da propriedade, implicando, pois, na precarização do direito à moradia digna e também no direito à cidade, conforme se extrai da análise sistêmica de diversos dispositivos da nova lei.

Destaca-se, dentre os objetivos da REURB, o de "franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária" (10, XII). A previsão legal de mera faculdade de participação popular nos processos de regularização fundiária representa uma cultura favorável ao poder colonial que impõe regras sem discussão em confronto com os ideais democráticos, representando um recuo aos avanços da participação direta nos debates das políticas públicas urbanísticas consolidados pelo Estatuto das Cidades e pela CF/88.

Sob outra perspectiva, o teor restritivo da REURB, descrito no artigo 9º da Lei nº 13.465/2017, embora mencione a abrangência das medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, modifica o padrão de REURB estabelecido no artigo 46 da Lei nº 11.977/2009, que previa a expressa finalidade de assegurar o direito à moradia digna articulado com a política urbana. Nesse particular, é irrepreensível o posicionamento de Alfonsin (2019) ao asseverar que "[...] tal instituto passa a assumir a forma de uma medida estritamente registral". Observa-se, dessa maneira, o retrocesso e o apego ao modelo de Hernando de Soto, sem articulação com a função social da cidade.

A dimensão jurídica inerente à REURB, apesar de essencial à segurança e à legalização da posse, não pode ser prioritária, pois o título da terra devidamente registrado em cartório, por si só não é o bastante para articulação das medidas

urbanísticas e sociais essenciais nos processos de regularização. O plano jurídico de legalização da posse é ato final de transformação do núcleo informal no formal, conferindo a titulação aos ocupantes, é destarte tão somente um dos aspectos formais da posse irregular que devem ser cumpridos para se viver com dignidade.

Nesse aspecto particular, as experiências do modelo peruano que enfocou na titulação foram avaliadas como negativas, com consequências desastrosas, “preços mais altos dos terrenos, mais ocupações, baixa qualidade urbanístico-ambiental dos assentamentos, novas distorções das relações de gênero”, como destacado por Fernandes (2023).

De outra banda, no artigo 36, § 3º, há um nítido foco no aspecto jurídico ao se observar que “As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da REURB”. A permissividade legal de implantação das obras de infraestrutura em momento posterior, de acordo com a conveniência e oportunidade do gestor, pode implicar no não cumprimento desta obrigação futura. De igual sorte, dispõe o artigo 23, § 5º que o poder público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação do título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam. A flexibilização gera insegurança quanto à execução futura do projeto urbanístico.

Nessa aparência, verifica-se, pelo teor dos dispositivos legais, que as medidas urbanísticas e sociais têm sido relegadas a segundo plano, podendo ser formalizadas a posteriori. A flexibilização destas exigências, no caso de REURB-S, comprova a priorização da titulação e, ainda, expõe os beneficiários à insegurança quanto à execução das melhorias e da permanência nos NUIs.

A dimensão social e urbanística da REURB, com ênfase neste estudo, já abordada de forma mais detalhada no item 2.1.3 (direito à moradia digna) e 2.1.4 (direito à cidade) respectivamente, é de extrema relevância para evitar a gentrificação. O aspecto socio-urbanístico não mais relevante que os demais, decorre do fato de que os problemas das moradias irregulares, além de expor a população de baixa renda e aquelas excluídas do emprego formal aos riscos constantes, aumentam a desorganização do espaço e as desigualdades sociais que são contínuas e afetam sobremaneira, a vida das pessoas. Essas dimensões, portanto, precisam ser vistas

com prioridades e integradas com a dimensão jurídica e registral para eficácia da política pública de REURB.

O aspecto social desponta maior preocupação para efeito deste estudo, porque, se de um lado a CF/88 assegura o direito social à moradia digna, do outro, nos deparamos com a omissão do poder público em promover políticas públicas que efetivamente atendam às necessidades da população, vulnerando esse direito. Sob essa ótica, mesmo a lei de regularização fundiária estabelecendo como objetivos “promover a integração social e a geração de emprego e renda” e “garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas”, a realidade nos mostra que não há efetivamente políticas públicas de REURB implementadas para reduzir a pobreza e promover a dignidade da pessoa humana.

Não basta, assim, apenas a institucionalização da modalidade de Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S) destinada à regularização de núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, se não forem implementadas as demais medidas. Decerto que a REURB-S é medida salutar para reduzir o problema das ocupações irregulares e resgatar o viver dignamente, como descreve Macedo (2022), “Viver em um núcleo regularizado significa obter melhores condições de vida, de emprego e de oportunidades”, conquanto, se impõe um novo olhar sobre o aspecto social. Essa dimensão representa o resgate da dignidade humana quando articulada com o acesso aos serviços públicos essenciais, mas, que dissociada das demais medidas, torna-se inoperante.

Especificadamente, no que tange à dimensão urbanística não mais relevante que as outras, trata-se de um aspecto de extrema relevância para enfrentar o problema, posto que a ocupação desordenada do solo urbano e as construções sem observância das normas edilícias provocam um caos na cidade, ademais de expor os ocupantes aos mais variados riscos. Nesse aspecto, é de se observar que o postulado da dignidade da pessoa humana inserido entre os fundamentos da República Federativa do Brasil, pressupõe o direito de morar, de viver e conviver dignamente no ambiente urbano seguro e sustentável, portanto, inimaginável que processos de REURB tendam a serem desarticulados dessa dimensão.

Como visto e revisto, o novo marco regulatório acerca-se de desconstruir o poder-dever das Administrações Públicas em promover a política pública de regularização fundiária englobando as dimensões urbanística, ambiental, jurídica,

social e registral e ainda, de acordo com os princípios constitucionais da função social da propriedade, da democratização do acesso à moradia digna e da função social da cidade. Esses pilares são imprescindíveis à reorganização das cidades, com a efetiva melhoria do núcleo urbano informal. Assim sendo, para que, de fato, os núcleos urbanos informais (NUIs) possam ser integrados à cidade formal, é necessário fazer-se observar os preceitos constitucionais e, de igual modo, as normas do estatuto da cidade.

Sob a perspectiva de avanços, norteados pelos ideais da administração pública gerencial, destacam-se a simplificação dos processos de regularização com o intuito de desburocratização e a instituição de novas formas de regularização, conquanto, por outro lado, deixou ao talante dos gestores municipais para agir com discricionariedade na implementação da regularização fundiária plena, o que visa a representar um retrocesso, ante o dever do Estado em promover as moradia digna.

Outro aspecto, substancialmente afetado pelo novo marco, vem a ser as Zonas Especiais de Interesse Público (ZEIS). Ditas zonas ficaram ao talante dos entes municipais instituí-las. A definição dessas zonas, como instrumento de planejamento urbano, passa a facultatividade dos agentes públicos locais (art. 18). A instituição das ZEIS deixa de ser um poder-dever e entra no campo da discricionariedade, perdendo, assim, a finalidade de “inserir na cidade espaços residenciais dos pobres” e “garantir o acesso à terra urbanizada, isto é, estabelecer os parâmetros urbanísticos especiais de controle do uso e ocupação do solo”, Alfonsin (2019). Estes parâmetros urbanísticos de inserção social urbana, não podem ficar à mercê dos gestores.

A discricionariedade para instituição das ZEIS é obstáculo à implementação da REURB-S, já que, se instituídas “garantem aos mais pobres a moradia servida por equipamentos e evita por parte das incorporadoras a especulação da terra”, como afirma Alfonsin (2019). Além de ter deixado ao talante dos gestores municipais a sua instituição, a lei não condiciona a regularização fundiária urbana à existência de ZEIS, representando um retrocesso e ao mesmo tempo, podem representar um entrave aos processos de REURB.

As ZEIS, incluídas no Estatuto da Cidade para cumprimento da função social da propriedade, servem para a demarcação de terrenos e glebas destinados à habitação de interesse social e é considerada por Joice Berth (2023) como um dos mais importantes instrumentos urbanísticos “capaz de equacionar as desigualdades no âmbito da política habitacional e tornar o nosso espaço urbano melhor para todo

mundo”. Essas áreas poderão ser instituídas em assentamentos ocupados com alguma irregularidade, e, assim, facilitar a regularização fundiária garantindo a posse das famílias e a urbanização, como também em áreas livres para construção de novos projetos habitacionais de interesse social. A arquiteta e urbanista considera, ademais, que as ZEIS são de extrema importância “para que o chamado urbanismo inclusivo seja efetivado, uma vez que traz a possibilidade de promover uma ruptura lógica centro/periferia no tecido urbano”. Romper a lógica padronizada e reinventar a organização do espaço urbano é medida que se impõe para desarticular as ideias prontas de planejar e ocupar.

### **2.2.5 Das modalidades e dos instrumentos de regularização fundiária urbana**

O novo marco regulatório prevê as modalidades de Regularização de Interesse Social (REURB-S) e a Regularização de Interesse Específico (REURB-E). Aquela, aplica-se aos núcleos urbanos informais (NUIs) ocupados, de maneira primordial, pela população de baixa renda, cabendo aos municípios definirem os critérios para qualificação de população de baixa renda e, essa, destina-se regularização de NUIs que não se enquadre como população de baixa renda, com natureza residual. Basicamente, a diferença entre a REURB-S e a REURB-E do ponto de vista legal, é que aquela tem gratuidade quanto ao registro do imóvel no cartório, isenção de pagamento de tributos e de outras penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados, como forma de reduzir as desigualdades, inclusive, com a previsão de sanção pecuniária a ser aplicada aos titulares de cartórios que retardarem ou descumprirem a obrigação registral gratuita da REURB-S. Há, também, a Regularização Urbana Inominada (REURB-I) destinada a regularizar os loteamentos implantados antes da vigência da Lei nº 6.766/1979.

Se, de um lado, a REURB-S é uma medida de extrema relevância social, pois tem a finalidade de gerar segurança jurídica da posse a pessoas de baixa renda, além de ser obrigação do poder público custear e implantar a infraestrutura essencial, por outro, a modalidade de REURB-E tem conotação patrimonialista, clientelista, visa a dar continuidade à proteção das classes sociais hegemônicas, que ocuparam ou construíram suas mansões em condomínios privados, com muralhas de isolamento social, de forma irregular, e obviamente, com ingerências para aprovação dessa modalidade de regularização.

A REURB-E foi instituída com a finalidade de favorecimento pessoal. Macedo (2022) pontua que as irregularidades fundiárias não se restringem à população de baixa renda afirmando que há, “áreas irregulares perfeitamente urbanizadas, edifícios em bairros luxuosos, casas em praias paradisíacas, construídas sem qualquer autorização ou respeito ao meio ambiente, com fechamento ilegal de ruas, áreas verdes e praias”. A proteção destas áreas pela lei, demonstra a força do poder elitista.

Segundo o portal Metrôpoles, somente na capital federal cerca de um terço dos condomínios horizontais são irregulares, numa demonstração de que, o novo marco regulatório favorece a esse número expressivo de ocupações irregulares sem razões de interesse público que justifique a REURB-E.

Esta modalidade de REURB é uma afronta ao princípio da isonomia. A PGR manifestou-se na ADI nº 5.883/DF argumentando que “[...] Ofende o princípio da isonomia instituição de requisitos mais rigorosos para população de baixa renda usufruir de política pública de regularização fundiária urbana em relação à população com melhores condições financeiras[...]”. Neste aspecto, vê-se, que os critérios para REURB-S são mais rigorosos, mantendo, na REURB-E, o viés patrimonialista da propriedade e estimulando novas ocupações irregulares, a especulação imobiliária e grilagem de terras.

É de se observar, ademais, que o marco regulatório além de instituir novos instrumentos a serem utilizados para regularização fundiária, consolidou outros já previstos em leis anteriores, a exemplo da (i) legitimação fundiária e a legitimação de posse; ii) usucapião; iii) desapropriação e a desapropriação por interesse social; iv) arrecadação de bem vago; v) consórcio imobiliário; vi) direito de preempção; vii) transferência do direito de construir; viii) requisição; ix) intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; x) alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; xi) concessão de uso especial para fins de moradia; xii) concessão de direito real de uso; xiii) doação; e xiv) compra e venda.

O rol é meramente exemplificativo, posto que o ente federativo pode valer-se de qualquer outro instrumento previsto na legislação para alcançar a regularização fundiária de núcleos urbanos informais, desde que os Municípios adotem políticas públicas fundiárias em consonância com os preceitos e normas da Constituição e do estatuto da cidade.

Com o propósito primordial de reverter as irregularidades fundiárias, destaca-se, dentre os novos instrumentos, a legitimação fundiária que não pode ser confundida

com a legitimação de posse. A legitimação fundiária está definida como o mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da REURB (art. 11, VII), já a legitimação de posse é o ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, conversível em aquisição de direito real de propriedade com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse (art. 11, VI).

Os institutos diferem pela natureza, aquele, tem natureza jurídica de aquisição originária da posse como direito real de propriedade, e este, trata-se de mero reconhecimento da posse para ser incorporada posteriormente, uma vez atendidos os requisitos legais.

De acordo com o novo marco, a legitimação fundiária tem natureza jurídica de ato administrativo que se constitui em forma originária de aquisição do direito real de propriedade, podendo a ocupação irregular está localizado em área urbana pública ou privada desde que integrante de um núcleo urbano informal consolidado em 22 de dezembro de 2016, constituindo-se esse em marco temporal.

A concessão da legitimação fundiária não se restringe à modalidade de REURB-S, mas, nessa hipótese e tão somente nela, fica condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos: i) ocupante-beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; ii) o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; iii) em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

Tais exigências aplicáveis somente à REURB-S, que atende ao interesse social, representa uma discrepância já que no caso de REURB-E, independem de interesse social e é voltada para população da classe de média e alta, não há requisitos para concessão. Alfonsin (2019) assenta que as normas fundiárias têm “um claro propósito de mercantilização intensiva de bens fundiários e imobiliário, em meio ao qual o espaço urbano parece reduzido – de maneira quase irrestrita – a um mero ativo financeiro, a ser livremente transacionado no mercado formal”. O novo regime fundiário condiz com os interesses das classes dominantes que impõe, ainda, as marcas da colonialidade do poder na gestão do espaço urbano (BRASIL, 2017).

A previsão legal da legitimação fundiária sobre bens públicos tem sido alvo de acirradas críticas, ante a vedação constitucional de que os bens públicos não podem ser adquiridos por usucapião, configurando nesta hipótese, uma espécie de usucapião distorcido. Por essa razão, dentre outras, foram ajuizadas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) tombadas sob nº 5771, 5787 e 5883, pendentes de julgamento no STF.

Por outro lado, o instituto da legitimação de posse não incide sobre imóveis de titularidade do poder público, devendo ser aplicado quando se identificam os possuidores e reconhece o tempo de posse sobre imóveis privados. Com a oficialização da posse, essa poderá ser convertida em direito real de propriedade na forma da lei por meio de usucapião especial, se cumpridos os demais requisitos do artigo 183 da CF/88: área do imóvel não superior a 250m<sup>2</sup>, o beneficiário não for proprietário de qualquer outro imóvel urbano ou rural e o bem for utilizado para a residência do beneficiário e/ou de sua família, poderá ser concedida posteriormente, a propriedade.

Portanto, esse instituto é valioso para cumprimento da função social da propriedade, em confronto com a legitimação fundiária que pode favorecer as classes mais favorecidas num viés patrimonialista da propriedade, podendo inclusive, incidir sobre bens públicos.

Outra inovação importantíssima para resolver situações corriqueiras e comuns nas famílias brasileiras trazida pela Lei 13.465/2017 vem a ser o reconhecimento do 'direito de laje', a prática utilizada de ceder a superfície para outra construção sem qualquer segurança da posse, uma realidade brasileira que não pode ser ignorada. O direito de laje foi inserido no Código Civil também como direito real no artigo 1.225, XIII, disciplinada no artigo 1.510-A, com o seguinte teor, "O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo".

Com a regularização, o titular do direito de laje, passa a ter uma unidade autônoma, com matrícula própria, podendo usar, gozar e dispor da propriedade, inclusive, poderá ceder a superfície para outra construção, desde que respeite as leis e tenha a anuência dos titulares da construção-base. O direito de laje é uma forma de regularização dos imóveis construídos sobre a laje para legitimar a titulação em proprietário diferente daquele que já tem um registro da área base, podendo coexistir

direitos de propriedade registrado para cada construção na laje, conquanto a regularização exige cautela por questões de segurança da moradia.

Destaca-se, ainda, a possibilidade regularização dos condomínios de lotes e dos condomínios urbanos simples e dos conjuntos habitacionais, conforme previsão expressa no artigo 59 da lei: “Serão regularizados como conjuntos habitacionais os núcleos urbanos informais que tenham sido constituídos para a alienação de unidades já edificadas pelo próprio empreendedor, público ou privado”. Essa prática, também, é uma realidade que precisa de uma solução para regularizar e impedir a construção de novos condomínios irregulares, desde que sejam adotados critérios justos e uniformes.

### **2.2.6 Do Processo de regularização fundiária: descentralização para os municípios.**

O novo marco descentraliza a política fundiária urbana para as municipalidades, competindo aos gestores municipais implementar políticas públicas de REURB. Para tanto, o processo deve estar alinhado com as disponibilidades financeiras-orçamentárias e as necessidades reais da população socialmente excluída, pois o processo, com foco na titulação sem atender as demandas sociais e de reordenação do planejamento urbano, não terá o condão de inibir novas irregularidades fundiárias nem assegurar a moradia digna. A exigência de programação de recursos públicos para garantia do mínimo existencial é condição essencial para um resultado eficaz.

Ocorre que, em muitos municípios brasileiros, os investimentos necessários à execução desses projetos superam a capacidade financeira deles, considerando o sistema de distribuição da competência e capacidade tributária reservada aos municípios que é ínfima em comparação com demais entes federados, conquanto a capacidade estatal não deve ser obstáculo diante da imperiosa necessidade de cuidar das cidades a partir das pessoas. Com essa visão particular é que se deve olhar a regularização sob o ângulo social e urbanístico e não sob o viés meramente econômico.

O processo de REURB tramitará no município de situação do NUIs . Após a identificação segue com as fases postulatória, instrutória, decisória e registral .Na fase postulatória, o requerimento é protocolado por qualquer um dos legitimados, arrolados no artigo 14, a saber: i) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios,

diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; ii) os beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; iii) os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; iv) a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e v) o Ministério Público.(Brasil, 2017). Com a instauração do processo de REURB deve ser garantido o direito de permanência dos ocupantes de lotes irregulares até a decisão final (BRASIL, 2017).

Na fase instrutória, verifica-se a situação de fato, identifica os ocupantes, o tempo de ocupação, investiga a modalidade (REURB-S ou REURB-E) e com a comprovação homologa o tipo de REURB e emite a declaração para fins de legitimação fundiária.

De posse do levantamento prévio e cadastramento dos ocupantes irregulares, segue para elaboração do projeto de Regularização Fundiária, com o plano urbanístico e de infraestrutura, de controle e fiscalização para coibir novas ocupações, da realização dos estudos ambientais e do levantamento do registro cartorial das áreas irregulares de modo a garantir que as medidas administrativas sejam eficazes ao ponto da regularização, “promover desestigmatização destes núcleos, rompendo o ciclo vicioso da exclusão social, cultural, educacional e até racial”, como pontua Macedo (2022).

Nessa fase, é assegurado o contraditório e a ampla defesa, bem como deferido o prazo para manifestação dos titulares dos direitos reais sobre os imóveis e dos confrontantes, competindo aos municípios, em observância aos padrões normativos, processar, analisar e aprovar a regularização fundiária.

Na fase decisória, se não houver impugnação, o Município delibera sobre o processo de regularização e, uma vez cumprida as exigências legais, será expedida a CRF por legitimação fundiária reconhecendo o direito de propriedade com a integração de núcleo urbano informal à cidade, mediante a publicação desse ato administrativo formal.

Se o processo de REURB atender integralmente às medidas urbanísticas, sociais, ambientais e não somente a jurídica, tem-se, pois, o resgate da fórmula brasileira de regularização plena.

Por fim, a fase de encerramento ocorre com o registro da CRF junto ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do núcleo urbano informal, a quem compete registrar a CRF e o projeto de regularização fundiária, conforme sintetizado na figura 3.

**Figura 3** - Fases do processo de REURB



**Fonte:** art. 28 da Lei nº 13.465/17

A Administração Pública para ter eficácia no processo de regularização deve cumprir todas as fases do procedimento, com ênfase na análise e aprovação dos projetos de REURB para garantia do acesso ao direito de moradia digna que somente poderá ser assegurado na medida em que o direito à cidade também for concretizado, pois, todas as medidas previstas na Lei de REURB devem ser aplicadas em consonância com as normas da CF/88 e do Estatuto das Cidades, sendo imprescindíveis para o fortalecimento da dignidade do ser humano, pilar de grande valia para viver com qualidade de vida.

Para tanto, as políticas públicas de regularização fundiária deverão ser desenhadas e materializadas com a execução de ações e programas pautados nos preceitos constitucionais que asseguram a participação direta dos cidadãos na reconstrução coletiva do espaço urbano.

Assim sendo, as mudanças vão acontecer efetivamente quando a regularização fundiária urbana for planejada e implementada a partir de um olhar descolonial, devendo os governos municipais estabelecerem metas integradas de REURB e urbanização.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Seguindo a classificação de Gil (2021, p. 27) quanto aos objetivos, a pesquisa descritiva consiste em descrever as características de determinada população ou fenômeno. Dentre os fins específicos aponta Gil que “[...] são as que propõem estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos de uma comunidade, as condições de habitação de seus habitantes”. No caso, a proposta é averiguar como o poder público está atendendo os ocupantes de moradias informais.

Essa pesquisa de cunho social enquadra-se como descritiva-exploratória, pois o objeto de estudo é analisar como o Município de Juazeiro/BA vem atuando para resolver as irregularidades fundiárias urbanas a partir do novo marco de regularização fundiária, de modo a aclarar preceitos do novo marco legal.

Quanto à natureza dos dados, Gil (2022, pág. 57) classifica a pesquisa como qualitativa quando o enfoque for interpretativista, distinguindo do enfoque positivista da pesquisa quantitativa. Com efeito, quanto a esse aspecto, a pesquisa é qualitativa, pois se enfoca em uma análise crítico-reflexiva dos resultados, com base efetiva nos paradigmas dos direitos humanos e sociais e de estudos descoloniais.

Neste seguimento, trata-se de uma pesquisa qualitativa já que se propôs a fazer uma análise interpretativa do processo de Regularização Fundiária Urbana no âmbito do Município de Juazeiro/BA, com base na teoria dos estudos descoloniais, buscando romper a lógica da colonialidade que impõe os padrões do poder, de pensar e ser, com reflexões críticas acerca dessas relações no âmbito desenvolvimental e organização das cidades.

Quanto aos meios, trata-se de pesquisa documental, com a coleta de dados por levantamento bibliográfico e documental, já que sob a égide da Lei nº 13.465/2017, há indícios da precarização do direito à moradia e à cidade com ênfase na dimensão jurídica em detrimento das dimensões urbanísticas, sociais e ambientes. Assim sendo, foram levantadas às normas e os atos administrativos referente ao programa de regularização fundiária denominado “Escritura para Sempre” para verificar se o município segue o mesmo padrão da lei nacional.

#### 3.2 LOCUS DA PESQUISA

Com o intuito de delimitar o estudo acerca das irregularidades fundiárias e das políticas públicas implementadas pelo município para enfrentar o problema

estabeleceu-se que a investigação se delimita ao perímetro urbano do município, quer seja a ocupação localizada em área pública ou privada, quer seja a ocupação de iniciativa dos cidadãos de baixa renda ou da classe média, de grupos empresariais ou do próprio poder público, referente ao período de vigência da Lei nº 13.465/2017, ou seja, janeiro de 2017 a julho de 2024.

### 3.3 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi feita por meio da revisão bibliográfica a partir da seleção de artigos, doutrina especializada e pesquisas aprofundadas para subsidiar uma análise acerca do objeto investigado. Já a pesquisa documental foi realizada no site da prefeitura municipal, órgão de divulgação oficial das leis e atos administrativos e no acervo da Procuradoria-Geral do Município (PGM), no site do TJ-BA e do 2º Cartório de Registro de Imóveis.

Para compreender a extensão do problema de pesquisa foi feito um levantamento dos bairros que integram o perímetro urbano de modo a delimitar a amostra, conforme quadro abaixo, com o respectivo ato normativo de criação.

**Quadro 7 – Consolidação dos bairros/lei de criação**

<b>BAIRRO/LEI DE CRIAÇÃO</b>	<b>BAIRRO/LEI DE CRIAÇÃO</b>
1.Água Bela (Lei nº 1.547/98)	31.Lomanto Júnior(Lei nº 1.547/98)
2.Alagadiço (Lei nº 1.547/98)	32.Malhada a Areia(Lei nº 1.547/98)
3.Alto do Alencar(Lei nº 1.547/98)	33.Maringá(Lei nº 1.547/98)
4.Alto da Aliança(Lei nº 1.547/98)	34.Matatu
5.Alto do Cruzeiro(Lei nº 1.547/98)	35.Monte Castelo (Lei nº 2.293 /12)
6.Alto da Maravilha(Lei nº 1.547/98)	36.Mussambê(Lei nº 1.547/98)
7.Antônio Conselheiro(Lei nº 1.547/98)	37.Nossa Sra da Penha(Lei nº 1.547/98)
8.AntonioGuilhermino(Lei nº 1.547/98)	38.N. Sra. Das Grotas(Lei nº 1.547/98)
9.Argemiro(Lei nº 1.547/98)	39.Nova Juazeiro (Lei nº 2.984/20)
10.Cajueiro(Lei nº 1.547/98)	40.Novo Horizonte( Lei nº 2.985/2020)
11.Campus univers. (Lei nº 1.547/98)	41.Palmares I e II(Lei nº 1.547/98)
12.Centenário(Lei nº 1.547/98)	42.Padre Vicente (Lei nº 1.547/98)
13.Castelo Branco(Lei nº 1.547/98)	43.Parque Centenário(Lei nº 1.547/98)
14.Centro(Lei nº 1.547/98)	44.Parque Res. Juazeiro(Lei nº 1.547/98)
15.Coreia(Lei nº 1.547/98)	45.Pedra do Lord(Lei nº 1.547/98)
16.Distrito industrial(Lei nº 1.547/98)	46.Pedro Raimundo(Lei nº 1.547/98)
17.Country Club(Lei nº 1.547/98)	47.Piranga(Lei nº 1.547/98)
18.D. José Rodrigues(Lei nº 1.547/98)	48.Piranga II(Lei nº 1.547/98)
19.Dom Tomaz(Lei nº 1.547/98)	49.Piranga I(Lei nº 1.547/98)
20.Expedito de Almeida (Lei nº 2.135/10)	50.Quidé(Lei nº 1.547/98)
21.Itaberaba(Lei nº 1.547/98)	51.Santa maria Goretti(Lei nº 1.547/98)
22.Jardim Flórida(Lei nº 1.547/98)	52.Santo Antônio(Lei nº 1.547/98)
23Jard. Novo Encontro(Lei nº 1.547/98)	53.São Geraldo(Lei nº 1.547/98)
24.Jardim São Paulo(Lei nº 2.164/11)	54.Sol levante(Lei nº 1.547/98)
25.Jardim dos Univ.(Lei nº 1.547/98)	46.Tabuleiro(Lei nº 1.547/98)
26.Jardim Vitória(Lei nº 1.547/98)	55.Tancredo Neves(Lei nº 1.547/98)
27.João Paulo II(Lei nº 1.547/98)	56.Usina Aliança(Lei nº 1.547/98)

28.João XXIII(Lei nº 1.547/98)	57. Vila Nova Fé( Lei nº 2.579/2015
29.Juazeiro Velho	58. Vila Tiradentes(Lei nº 1.547/98)

**Fonte:** Elaboração própria(Acervo da PGM)

Dentre os 58 bairros existentes, estima-se que em todos há irregularidades fundiárias, sendo que somente 15 deles foram selecionados para a primeira etapa do programa, tendo como piloto o bairro Palmares I e II .

Em sucessivo, houve um acompanhamento das ações implementadas. Os registros apontam que o programa com duração de quase três anos, vem avançando lentamente, tendo sido registrada a primeira REURB do Palmares I e II, conquanto as escrituras individuais ainda estão pendentes, conforme linha do tempo consolidada no quadro a seguir.

**Quadro 8 - Marcos temporais do Programa Escritura para Sempre**

<b>Data</b>	<b>Ato administrativo/evento</b>
<b>27/10/21</b>	Termo de cooperação técnica com a Diocese
<b>29/10/21</b>	Reuniões, discussões para formação da agenda
<b>09/05/22</b>	Decreto Municipal nº 244/22 dispõe sobre o processo administrativo de REURB
<b>28/07/23</b>	Divulgação oficial do programa “Escritura para Sempre”
<b>28/07/23</b>	Publicação dos Decretos 655, 656, 657 (bairros Palmares I e II, Padre Vicente e João Paulo II)
<b>02/08/23</b>	Publicação dos Decretos 668 a 677(Alto da Aliança, Piranga, Malhada da Areia, Nova Esperança, Antônio Conselheiro, Argemiro, Jardim São Paulo, Vila Tiradentes, Monte Castelo)
<b>05/09/23</b>	Termo de Cooperação Técnica com a Corregedoria de Geral de Justiça do Tribunal de Justiça da Bahia (CGJ-PJBA), voltadas à Reurb-S.
<b>06/06/23</b>	Entrega do certificado provisório da posse nos NUIs: Padre Vicente, Alto da Aliança e Palmares 1 e 2
<b>24/05/24</b>	Reinício do cadastramento no Palmares
<b>26/06/24</b>	Decreto nº 202/24, inclusão da Reurb-I no Palmares
<b>19/07/24</b>	Registrada a REURB do Loteamento Palmares (Complementação II)

**Fonte:** Elaboração própria(Resultado da pesquisa)

A coleta de dados para mapear o quantitativo das moradias irregulares nos NUIs (bairros da cidade) num primeiro momento não foi possível, pois os órgãos municipais responsáveis pela coordenação dos processos de REURB não disponibilizaram os processos ou não tinham as informações. Entretanto, posteriormente, foram liberadas alguns dados. Por tão razão, a pesquisa utilizou as informações possíveis extraídas dos sites, das divulgações oficiais, do setor de cadastro imobiliário e da coordenação de REURB. Para avançar com o estudo, faz-se necessária uma pesquisa num lastro temporal maior.

Para análise mais precisa da REURB, fez-se um levantamento da legislação municipal de regularização fundiária e correlata no site da Prefeitura Municipal e de divulgação oficial das leis e atos administrativos, nos sites, de outros órgãos públicos,

a exemplo do Núcleo de Regularização Fundiária e Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, Ministério Público estadual, serventias extrajudiciais de registro de imóveis, da Paróquia de Nossa Senhora das Grotas.

Por fim, utilizou-se ainda, na coleta dos dados, as fontes virtuais, sobre as quais a aplicação dessas novas fontes orienta Brenda Gough (2019, p. 19), “Além das entrevistas, há um mundo de dados qualitativos a buscar, selecionar e/ou coletados, desde artigos de revistas e jornais[...] até fontes on-line, como fórum de discussão, blogues e conteúdo de mídias sociais”. No mesmo sentido, Brau, Clarke e Gray (2019, p.174) explicam “Os dados de mídia oferecem uma fonte extraordinariamente valiosa de informações para os pesquisadores sociais, da saúde e muitos outros”. Portanto, diante da natureza da pesquisa e da divulgação do programa nos sites oficiais, utilizou-se também, destas fontes.

O levantamento bibliográfico foi feito com bases teóricas construídas em livros, dissertações e teses, além de artigos científicos e legislação que tratam da temática, imprescindíveis para embasar e explicitar os conceitos centrais do estudo e a realidade social encontrada diante da especificidade de alguns tópicos e do cipoal de leis que dispõe sobre o problema.

### 3.4 A ANÁLISE DOS DADOS E O ENQUADRAMENTO TEÓRICO

A partir da coleta de dados, verificou-se o conteúdo da política pública de regularização fundiária, se ele se reveste de práticas descoloniais, sem desvencilhar da predominância do interesse público e da função social da propriedade em contraponto com o interesse particular das classes dominantes ou se reforça a colonialidade da propriedade, sem garantia da gestão participativa na organização da cidade.

Para averiguar os objetivos definidos, utilizou-se a técnica de pesquisa documental com análise do conteúdo. Sobre a pesquisa documental explica Marconi e Lakatos (2017), “A análise de conteúdo leva em consideração o significado do conteúdo, enquanto a documental consiste em um conjunto de operações que visam representar o conteúdo de um documento de forma diferente”.

No primeiro momento, por meio da pesquisa documental, consolidou-se as leis, atos e demais instrumentos referentes à temática, sintetizando as informações para fins de consulta e formação do banco de dados conforme as diferentes fases descritas por Bardin (2016),

A PRÉ-ANÁLISE[...] tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise.

A EXPLORAÇÃO DO MATERIAL[...]consiste essencialmente de operações de codificação, desconto ou enumeração, em função de regras previamente formulada.

TRATAMENTO DOS RESULTADOS OBTIDOS E INTERPRETAÇÃO[...]tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperada(p. 95 a 101)

Após a exploração e consolidação do material(processos, lei e atos administrativos), na fase posterior, pela análise do conteúdo, buscou-se, “[...] evidenciar indicadores que permitam inferir sobre outra realidade que não a da mensagem”, (Marconi e Lakatos, 2017, p. 18). Dessa forma, o tratamento das informações, as inferências e a interpretação foi feita a partir da análise do conteúdo que possibilitou levantar os elementos conceituais e reais envolvidos aos processos de regularização fundiária, para a partir deles, verificar se o direito à moradia digna e o direito à cidade estão sendo assegurados ou se a REURB segue a lógica da colonialidade da propriedade, com ênfase apenas na titulação.

A análise e a interpretação dos resultados foram feitas com base na matriz metodológica proposta por Martins e Benzaquen (2017). Partindo da crítica descolonial à ontologia hegemônica, explicam os autores: “Este modelo analítico foi muito importante para assegurar a associação entre desenvolvimento capitalista e colonização planetária, havendo uma articulação estreita das dimensões do conhecimento (ciência), do poder (Estado) e do sujeito(homem europeu)”. Destarte, com base nos indicadores de (des)colonialidade propostos pelos pesquisadores, buscou-se numa interpretação sistemática das leis e demais documentos, compreender qual a dimensão de regularização fundiária vem sendo adotada pelo município, se de fato a propriedade cumpre a função social ou se mantém, a colonialidade da propriedade, consoante inclinação da Lei nº 13.465/17.

A partir da síntese dos achados, ficou evidente que a cultura do colonialismo deixou marcas enraizadas no cenário brasileiro que perpassam de geração a geração e influencia a gestão municipal. Assim sendo, o desafio das proposições foi construído para melhoria do problema investigado.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÕES DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO MUNICÍPIO DE JUAZEIRA-BA**

### **4.1 CONTEXTO HISTÓRICO E FORMAÇÃO DA CIDADE**

Na cidade de Juazeiro/BA, o problema das irregularidades fundiárias é acentuado e tem raiz histórica no patrimonialismo e colonialismo, com grande concentração de terra sob domínio do Patrimônio de Nossa Senhora das Grotas, padroeira da cidade.

Essas terras foram doadas, ainda no século XVIII, à padroeira e estão sob a administração da Igreja, seguindo a práxis do período colonial, na qual os primeiros missionários franciscanos eram incumbidos da catequese dos povos nativos e recebiam recompensas com terras, as conhecidas ‘terras dos santos’. No decorrer do tempo, parte dessas áreas urbanas de propriedade da santa foram repassadas a particulares, por compra e venda, enfiteuse ou doação, enquanto outras foram invadidas e ocupadas de forma irregular, ampliando significativamente o problema e, provocando o caos urbano. A referência histórica da formação do espaço urbano, com grande concentração de terras nas mãos da Igreja trouxe reflexos ao atual planejamento urbano municipal.

A história da formação da cidade está umbilicalmente ligada ao processo histórico de colonização do país. O português Garcia d’Ávila, um dos maiores latifundiários da América Latina, ao chegar na Bahia, em 11 de dezembro de 1560, recebeu a título de doação uma sesmaria de seis mil léguas para exploração.

A partir de então, tem-se início o desbravamento dessas terras pelo interior do sertão, conhecido como caminho das bandeiras, chegando ao Vale do Salitre, margem direita do rio São Francisco em Juazeiro, no ano de 1593.

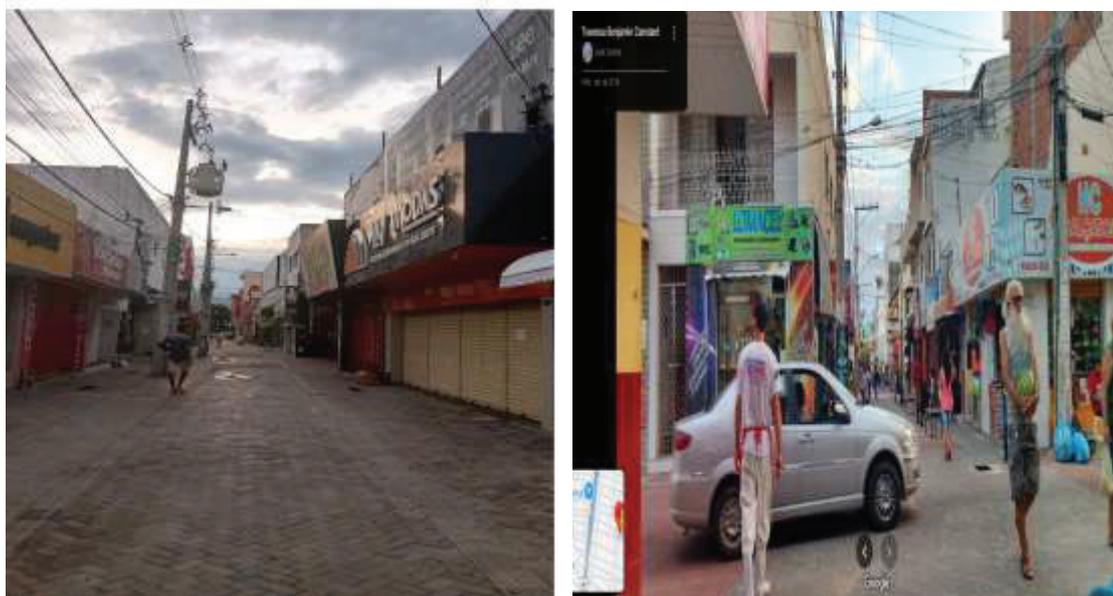
A princípio, conforme registra a História, os portugueses determinaram a exploração das riquezas nas áreas litorâneas para facilitar a exportação. Contudo, diante do vasto território descoberto, outras expedições foram desbravando o interior do sertão com a orientação de que as ocupações ocorressem sempre às margens dos rios navegáveis para facilitar o escoamento das riquezas extraídas, dentre eles o rio São Francisco em Juazeiro-BA.

A partir de então, em razão da necessidade de travessia para condução do gado até as fazendas nos estados do Ceará, Goiás e Piauí, os Garcia d’Ávila abriram estradas para atravessar o rio São Francisco no local outrora denominado ‘Passagem

do Juazeiro', porquanto à margem direita havia um frondoso juazeiro (*Ziziphus joazeiro*, Martius) que servia de ponto de descanso e apoio aos bandeirantes. Exatamente nesse local, iniciou-se a construção da cidade com casas de taipas e taperas. (Cunha, 1978).

O surgimento da cidade deu-se nos moldes lusitanos de ocupação do território brasileiro, sendo construídas as moradias sem qualquer regulamentação, com ruas estreitas, de forma desordenada. No centro, a rua Conselheiro Saraiva e a travessa Benjamin Constante, transformadas em calçadão, revelam esse padrão colonial.

**Figura 4 e 5 - Ruas centrais da cidade**



**Fonte:** Google maps

Posteriormente, na década de 1950, a cidade de Juazeiro serviu como ponte-fluvial que ligava os estados nordestinos ao sudeste, sobretudo, Minas Gerais e São Paulo, por meio da navegação fluvial do Rio São Francisco, permitindo a integração com o sudeste brasileiro por águas fluviais do Velho Chico.

A cidade era o portal de acesso ao sonho de emprego e serviu de abrigo-temporário para população rural que partia em busca de melhores condições de vida. O escritor baiano Jorge Amado, em sua obra *Seara Vermelha*, descreve detalhadamente como a cidade recebia e acolhia o fluxo de retirantes que vinham de diferentes partes do nordeste na busca do sonho de ter uma vida digna, uma moradia e um emprego. “A cidade era passagem obrigatória de todos os que iam para Pirapora de onde partia o trem para São Paulo”. Retrata, ainda, que mesmo os que chegavam em Petrolina/PE atravessavam de canoa para Juazeiro/BA para comprar as passagens nas agências de navios e aguardar o dia da tão sonhada viagem, “E seu

interesse era embarcar quanto antes, deixar para trás a lembrança da viagem pela caatinga, a saudade dos mortos, a recordação de tanto sofrimento que ficaram para trás”. A crítica social do escritor baiano, ainda mantém um discurso atual de dominação colonial na estrutura urbana e socioeconômica do nordeste brasileiro, o que perdura até os dias atuais.

A fuga do nordestino para o sudeste na esperança de ter moradia digna é uma marca indelével da colonialidade do poder que foi deixada na formação da cidade com a exploração e dominação portuguesa na região, em especial da família dos Garcia D’Ávila. A produção de moradias irregulares e desordenadas no cenário urbano traz-nos à tona a forma contínua de colonização interna que impõe um modelo único de organização e desenvolvimento das cidades como bem descreve a urbanística e arquiteta Joice Berth (2023) sobre o centro-periferia equivaler-se ao modelo casa-grande-senzala . Nesse sentido, Holston (2013) explica de forma esclarecedora como os imigrantes enfrentavam a periferização,

[...] eram forçados a morar em zonas distantes, onde tinham de construir suas casas, mas, para acessar uma porção de terra acessível, precisavam ir cada vez mais longe. Então, a gestão dos espaços urbanos segue a lógica colonialista e repetitiva do processo de periferização construído com a urbanização em massa. [...] Portanto, quando as grandes migrações para São Paulo começaram, nos anos de 1950, trazendo milhões de pessoas do Nordeste e de outras regiões nos trinta anos seguintes, os novos trabalhadores pobres da cidade não tiveram escolha a não ser morar na periferia. (2013, p. 2019).

Apesar de sua localização estratégica servindo de ligação entre a Casa da Torre dos Garcia d’Ávila e os demais estados do nordeste por meio da travessia no rio São Francisco bem como, de ponte fluvial entre o nordeste e o sudeste, a emancipação política somente aconteceria com a promulgação da Lei Estadual nº 1.814, de 15 de julho de 1878.

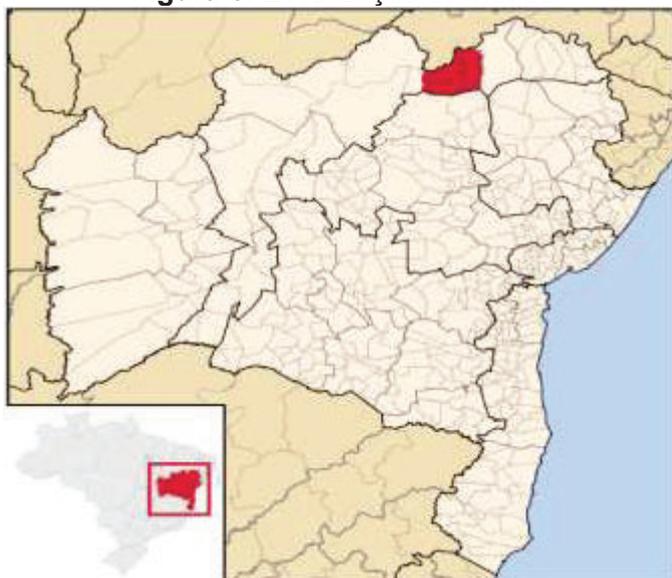
A cidade localiza-se no norte do estado da Bahia, a 502 quilômetros da capital. Possui uma área territorial de 6.721,237 km<sup>2</sup> (332,00 km<sup>2</sup> de área rural e 39,78 km<sup>2</sup> de área urbana), com população de 237.821 habitantes, segundo o Censo de 2022 do IBGE com população estimada de 254.481 pessoas o ano corrente.

De acordo com a divisão do território, o município é constituído de 8 distritos: Juazeiro (Sede), Abóbora, Carnaíba do Sertão, Itamotinga, Junco, Juremal, Massaroca e Pinhões.

A área urbana do Município tem dimensão de 39,78 km<sup>2</sup>, sendo que somente 10,4% do espaço urbano tem vias públicas urbanizadas, com concentração da

população urbana de 81%, dos de 237.821 habitantes, conforme Censo de 2022 do IBGE. O percentual de vias públicas urbanizadas demonstra que há um déficit urbanístico que precisa ser recuperado para melhoria da segurança e qualidade de vida das pessoas.

**Figura 6:** Localização da cidade



**Fonte:** Wikipédia

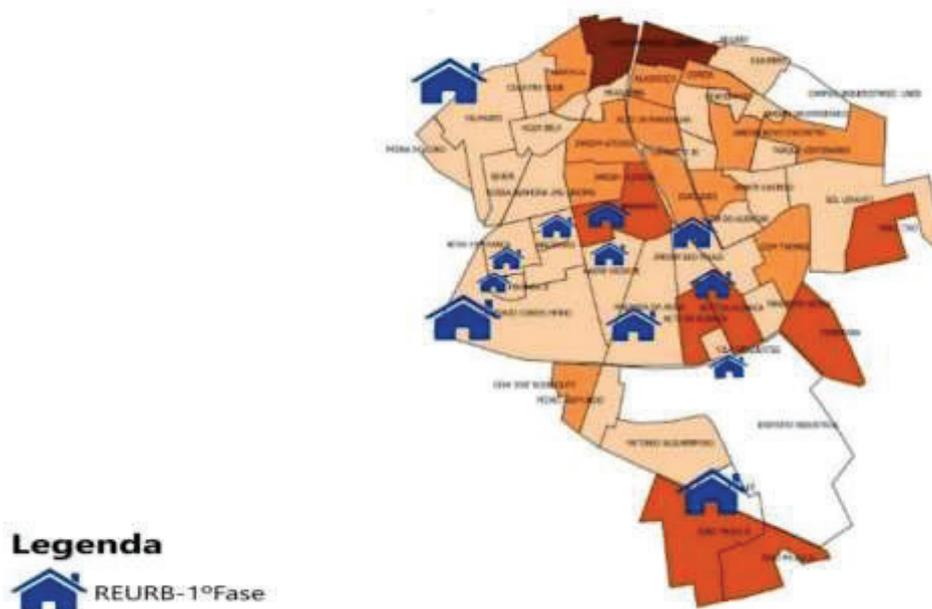
Com 146 anos de história e pela sua posição ribeirinha privilegiada, Juazeiro/BA vem se destacando no cenário nacional e internacional com a produção e exportação de frutas de alto padrão, alcançando posição de destaque com o volume de negociações feitos no Mercado do Produtor ocupando a terceira posição em volumes de venda. O entreposto fica atrás somente dos centros de abastecimento de Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP), de São Paulo e da Central de Abastecimento de Minas Gerais S/A (CEASA), em Belo Horizonte.

O recorte espacial de investigação das irregularidades fundiárias na cidade de Juazeiro/BA restringe-se à área urbana formada por 58 bairros que integram duas regiões geográficas, sendo distribuídas para efeito de repartição das competências registrares dos imóveis, entre o Cartório de Registro de Imóvel do Primeiro e do Segundo Ofício, conforme estabelecido no Provimento nº 07/1994 de lavra do Corregedor-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça da Bahia.

O cartório de 2º ofício tem competência para registro de imóveis localizados nos bairros Santo Antônio, Maringá, Nossa senhora da Penha, Expedito de Almeida Nascimento, Pedra do Lord, Country Club, Jardim Vitória, Quidé, Nossa Senhora das Grotas, Jardim Flórida, Piranga, João XXIII, Argemiro, Padre Vicente, Antônio

Conselheiro, Malhada da Areia, Alto da Aliança, Vila Tiradentes, Dom José Rodrigues, Antônio Guilhermino, João Paulo II. Os bairros em destaque estão inseridos na primeira fase do programa de REURB do Município e o Cartório do 1º ofício incumbe o registro dos imóveis situados nos demais bairros.

**Figura 7:** Mapa político dos bairros



**Fonte:** Adaptado imagem pública

Há um levantamento cadastral estimando que em todos os bairros há moradias com algum tipo de irregularidade fundiária, tendo sido iniciado o programa em 15 destes bairros, com estimativa parcial de 6.599 lotes com irregularidade dominial.

#### 4.2 A POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: COMPETÊNCIA EXECUTÓRIA E NORMATIVA DO MUNICÍPIO

Este trabalho tem como objetivo geral investigar como o Município de Juazeiro vem atuando para resolver as irregularidades fundiárias urbanas e, posteriormente, elaborar recomendações que venham agregar informações, conhecimentos sistematizados para enfrentar os problemas dos núcleos urbanos informais. Como pontua Secchi (2022), analisar uma determinada política pública, “visa melhorar o processo decisório público com o uso de métodos e técnicas de análise de problemas (*problem analysis*) e análise de soluções (*solution analysis*) para auxiliar nas decisões

e na estruturação de políticas, leis, programas [...]”. Destarte, as proposições serão apresentadas para que a administração municipal possa implementar uma política incremental.

As proposições decorrem de um propósito específico estabelecido pelo programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) que consiste na elaboração de recomendação prescritiva que contribua de alguma forma para melhoria do objeto analisado e que sirva de orientação aos gestores públicos para desenho de uma política pública ou para redesenho incremental de um programa em execução.

No contexto municipal, a política pública de REURB encontra-se em execução, destarte, optou-se pela proposição de instrumentos jurídico-urbanísticos que venham contribuir com a gestão coletiva do espaço urbano para concretização do direito à moradia digna e do direito à cidade mediante participação ativa da população por meio de uma política pública fundiária incremental.

A União tem a competência privativa para instituir as diretrizes gerais inclusive, sobre o desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX e 22, I da CF/88), conquanto compete aos municípios promoverem a ordenação do solo urbano mediante planejamento adequado e controle de uso e ocupação (art. 30, VIII, CF/88), bem como implementar e executar a regularização fundiária urbana com lastro nas normas nacionais, suplementando-a no que couber.

O novo marco de REURB reforça a competência dos entes municipais para implementar a regularização fundiária, independentemente de aprovação de lei municipal específica.

Com lastro nesta competência, foi expedido Decreto Municipal nº 244/2022, definindo os critérios para enquadramento de REURB-S. Considerou-se família de baixa renda, o núcleo familiar com renda mensal não superior a um salário mínimo e meio, desde que não seja titular de qualquer outro imóvel urbano ou rural. Esses requisitos definem o perfil de baixa renda para fazer jus a REURB-S, conquanto, no caso de REURB-E, não há condicionantes de renda e de titularidade de outro Imóvel. Os critérios definidores da REURB-E como a dispensa de interesse público denota nitidamente, o viés do patrimonialismo, traço remanescente da colonialidade para atender a interesses concretos de classes específicas.

### 4.3 MAPEAMENTO DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E CORRELATA

O levantamento da legislação municipal de regularização fundiária e correlata foi realizado através do site de divulgação oficial dos atos administrativos, leis e decretos, catalogada no quadro abaixo.

**Quadro 9 - Legislação municipal de Regularização Fundiária e correlata**

<b>Espécie normativa</b>	<b>Número/Data/Ano</b>	<b>Ementa</b>
Lei	30/03/1990	Lei Orgânica do Município
Lei	1.767 de 22 de dezembro de 2003	Institui o Plano Diretor Urbano de Juazeiro-BA
Lei	1.995 de 06 de outubro de 2008	Institui a Política Municipal de Habitação de Interesse Social da cidade de Juazeiro-BA
Lei	LC nº 03/2009	Institui o Código Tributário Municipal
Lei	2.370 de 20 de junho de 2013	Autoriza o Poder Executivo Municipal a proceder com a regularização de áreas do Loteamento Argemiro.
Lei	2.519, de 30 de dezembro de 2014	Acrescenta dispositivos na Lei Municipal nº 1.767/2003.
Lei	2.704, de 21 de setembro de 2017	Dispõe sobre o uso, parcelamento e a ocupação do solo urbano no âmbito do Município de Juazeiro-BA.
Lei	2.738, de 27 de dezembro de 2017	Autoriza o Poder Executivo a regularizar imóveis e construções clandestinas e/ou irregulares no Município de Juazeiro-BA.
Decreto	244 de 09 de maio de 2022	Dispõe sobre os processos administrativos de Regularização Fundiária -REURB, no âmbito do Município de Juazeiro-BA, consoante disposto na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017.
Portaria	139 de 09 de maio de 2022	Autoriza a Regularização Fundiária Urbana (REURB) do Núcleo Urbano Informal circunscrito no perímetro da matrícula mãe 22.504, do 1º Ofício de Imóveis de Juazeiro-BA, objeto do Acordo de Cooperação nº 001/2020 firmado entre o Município e a Diocese de Juazeiro-BA, através de procedimento a ser instaurado no âmbito da Procuradoria Geral do Município e da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano.

**Fonte:** Elaboração própria(Resultado da Pesquisa)

Investido na competência legislativa suplementar e no poder-dever de implementar a política pública de REURB, o município editou os demais atos administrativos e normativos específicos. A consolidação destes documentos, enquanto fonte primária, possibilitou a análise do conteúdo. Em linhas gerais, evidenciou-se indicadores que permitiu inferir a intenção do legislador, da realidade protegida. Por conseguinte, será descrito, pontualmente, marcas da colonialidade no que tange à REURB.

A Lei Orgânica dentre outros aspectos prevê os instrumentos de intervenção urbanística para cumprimento da função social da propriedade e o direito de preempção que poderá ser aplicado sempre que a administração municipal precisar de áreas para Regularização Fundiária (art. 94-A, § 2º).

O Plano Diretor Urbano do Município foi instituído pela Lei nº 1.767/2003 e estabelece as condicionantes para cumprimento da função social da propriedade. Conquanto, a função social da propriedade se restringiu a único artigo e não foram disciplinados os instrumentos urbanísticos previstos na CF/88, no Estatuto da Cidade e na Lei Orgânica, essenciais ao cumprimento desta função e inibidores da especulação imobiliária, como o parcelamento e edificação compulsórios, o IPTU progressivo e desapropriação urbanística. A ausência de regularização e aplicação destes instrumentos, favorece o caráter individualista da propriedade e o descumprimento da função social da terra, dificultando, pois, o acesso à moradia digna.

No Código Tributário Municipal (LCM nº 03/2009) existe previsão expressa de aplicação das sanções urbanísticas tributárias nos processos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado ou subutilizado quando os prazos e as condições determinadas no PDU ou em lei específica não forem descumpridos. Conquanto, a lei específica somente foi editada após dez anos de vigência do PDU, sem qualquer aplicação efetiva.

O PDU, apesar de ter como objetivo dotar a cidade de políticas públicas para promover o desenvolvimento urbano planejado de forma integrada, recuperando o ambiente natural e reestruturando a ocupação urbana no sentido de melhorar a qualidade de vida de seus habitantes, não se preocupou em instituir as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que são instrumentos urbanos garantidores da melhoria da qualidade de vida e facilitadores da REURB com maior segurança de permanência dos cidadãos no NUI regularizado, posto que nestas áreas, a terra é tirada do mercado imobiliário pela sua natureza jurídica de habitação de interesse social.

No PDU, foram traçadas as diretrizes para reestruturação da cidade, precisamente no artigo 19, delimitou-se o zoneamento territorial urbano em sete zonas, dentre as quais: zonas residenciais (ZR's), Industrial (ZI), de Comércio e Serviço (ZCS), Proteção Ambiental (ZPA's), de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (ZDCT), Zona Especial para Tratamento de Efluentes (ZETE), Zona

Portuária e de Transbordo (ZPT) e zona de expansão urbana. Entretanto, não foram demarcadas às Zonas de Interesse Social (ZEIS), justamente as que servem tanto para garantia de moradias populares quanto para efeito de regularização fundiária.

A categorização das zonas na forma acima, favorece a especulação imobiliária e reforça a construção de cidades elitizadas, seguindo o padrão centro-periferia. Estas normas confirmam a colonialidade do poder na gestão do espaço urbano.(Juazeiro, 2003).

Sobre as ZEIS, o novo marco de REURB, define-as, como “parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” . Destarte, a omissão na instituição das ZEIS no Plano Diretor e a discricionariedade para instituição previsto na Lei de REURB, de um lado, representa obstáculo ao reconhecimento dos NUI e da implementação da política pública de regularização fundiária urbana e do outro, favorece a especulação imobiliária. Fernandes( 2006) salienta a importância das ZEIS como instrumento democrático de planejamento urbano com a finalidade de “minimizar a pressão do mercado imobiliário, visando a garantir a permanência dos ocupantes nas áreas regularizadas”. A discricionariedade e não instituição delas representa um retrocesso a política pública de regularização, já que as ZEIS é um instrumento de política urbana, habitacional e fundiária de extrema relevância para coibir a gentrificação.

Aliás, a instituição e a regulamentação prévia da ZEIS pelo poder público resultam em condição para garantia da habitação de interesse social e da urbanização do núcleo urbano informal. A omissão legislativa revela a desvalorização das ZEIS, facilitando a venda de lotes regularizados. Alfonsin (2019) reitera a função dessas áreas, “as ZEIS garantem aos mais pobres a moradia servida por equipamentos e evita por parte das incorporadoras a especulação sobre a terra”. Com o gravame, a terra é afastada da especulação e impede a gentrificação.

As ZEIS, incluídas no Estatuto da Cidade para cumprimento da função social da propriedade, servem para a demarcação de terrenos e glebas destinados à habitação de interesse social, e é considerada por Joice Berth (2023) como um dos mais importantes instrumentos urbanísticos “capaz de equacionar as desigualdades no âmbito da política habitacional e tornar o nosso espaço urbano melhor para todo mundo”, portanto, é essencial a instituição das ZEIS como redutor das desigualdades.

Essas áreas poderão ser instituídas em assentamentos ocupados com alguma irregularidade e, desse modo, facilitar a regularização fundiária garantindo a posse das famílias e a urbanização, assim como em áreas livres para construção de novos projetos habitacionais de interesse social. A arquiteta e urbanista considera, ainda, que as ZEIS são de extrema relevância “para que o chamado urbanismo inclusivo seja efetivado, uma vez que traz a possibilidade de promover uma ruptura lógica centro/periferia no tecido urbano”. Romper a lógica padronizada e reinventar a organização do espaço urbano, desarticulando as ideias prontas de planejar, e, ocupar.

Por outro lado, é de se observar ainda que no PDU, há uma precarização do direito à cidade consolidado na CF/88 e no Estatuto das Cidades. A norma expressa de que “os projetos específicos de intervenção serão planejados e executados com a participação dos órgãos competentes municipais e da população da Cidade, devidamente representada no Conselho Municipal de Desenvolvimento”, demonstra que o direito de participação direta nas questões urbanísticas e alteração dessas normas pode ser suprida por meio do Conselho, em confronto direto com a obrigatoriedade da deliberação e participação direta da população nos projetos desta natureza (Juazeiro-BA, 2003). A substituição e exclusão revela traços da colonialidade do poder, estigma também, deixado pela colonização dos europeus que não se restringiu apenas sob o território (propriedade), mas, também, sobre o ser humano colonizado, impondo comportamentos ditos como padrões.

Conseqüentemente, considerando que o Plano Diretor do Município não foi revisto no prazo decenal previsto na CF/88 e consolidado pelo Estatuto das Cidades<sup>34</sup>, o Ministério Público Estadual ajuizou, em 05 de setembro de 2023, uma Ação Civil Pública postulando a obrigação dos gestores de revisar a lei para se adequar a realidade, propondo a alteração do zoneamento urbano, do estudo de impacto de vizinhança, da gestão democrática da cidade com a realização de debates e audiência pública amplamente, divulgada para assegurar a participação da população, indispensável à democracia.

No contexto do PDU, lei norteadora do planejamento urbano, percebe-se, pois, que as normas são impregnadas dos padrões impostos pela modernidade capitalista. Não há nenhum dispositivo referente a política de regularização fundiária, das zonas

---

<sup>34</sup> Art. 40, § 3º A lei que instituir o Plano Diretor Urbano deve ser revista, pelo menos, a cada 10 anos.

especiais de interesse social e do disciplinamento dos instrumentos urbanísticos para efeito do cumprimento da função social da propriedade. Não há normas de proteção da moradia digna e do direito à cidade.

Infere-se do conteúdo da legislação municipal de REURB, analisada e catalogada, que a política de desenvolvimento urbano estabelecida no Plano Diretor Urbano(PDU) de Juazeiro, alinha-se com a ideologia de produção capitalista. Em diversos dispositivos das leis catalogadas evidencia a predominância do discurso da classe dominante.

Ademais, destaca-se pela pertinência temática, a Lei Municipal nº 2.704/2017, que define as regras sobre o uso, parcelamento e a ocupação do solo urbano. Nesta lei, há previsão de vedação da aprovação de loteamentos sem que o loteador cumpra as obrigações de pavimentação de todas as vias de circulação, implantação do sistema adequado de drenagem de águas fluviais, da rede de abastecimento de água, do sistema de captação de esgotamento sanitário para serem acoplados ao sistema público, da rede de energia elétrica com sistema de iluminação pública, além da previsão registro das áreas a serem doadas e destinadas aos serviços públicos, no equivale ao 35% da área loteada, vinculando 5% para equipamentos urbanos e comunitários, 7% para áreas verdes e 23% para vias e passeios públicos.

Ocorre que as obrigações do loteador foram definidas após a vigência do novo marco de REURB, ou seja, quando os loteamentos irregulares já estavam consolidados, não restando outra saída, senão regularizá-los e responsabilizar os loteadores pelo descumprimento da lei. Nesses casos a fiscalização deve ser constante e eficiente.(Juazeiro, 2017).

É perceptível ao olho nu que há muitos loteamentos irregulares provocando o caos urbanístico (figura 1 e 2), situação que indica a tolerância das ilegalidades pela administração pública municipal que muitas vezes cede as pressões do mercado imobiliário na gestão das cidades, conforme descreve Fernandes (2023), “[...] a cidade é a dura expressão socioespacial do pacto sociopolítico excludente, segregador, patriarcal, machista e racista historicamente hegemônico – e que se renova, sobretudo, na sobrevivência da estrutura fundiária do país escravocrata”. A reflexão demonstra o modelo de cidade construído e preservado pelas classes dominantes que influenciam o Poder Público na tomada de decisão e aprovações de leis.

A Lei Municipal em referência prevê no artigo 17 que os projetos de interesse social destinados à moradia da população de baixa renda, se submetem a regras

específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Tal medida está em consonância com as regras do novo marco legal que flexibilizaram as exigências nos processos de REURB, “os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios”.<sup>35</sup> Conquanto, não se pode admitir que os processos de REURB sejam desvinculados ou não promovam o direito de moradia digna, com segurança não somente da posse mas também, da disponibilização dos serviços públicos necessários à inclusão na cidade.

De outra banda, destaca-se ainda, a Lei Municipal nº 2.738/17, aprovada em 27 de dezembro de 2017, autorizando o Poder Executivo a regularizar imóveis e construções clandestinas e/ou irregulares que não cumpriram as normas da Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo e do Código de Polícia Administrativa.

Em que pese a dispensa de Lei Municipal autorizativa de REURB, por tratar-se de competência da União, verifica-se que esta Lei tem caráter meramente autorizativo, sem contrariar os dispositivos da Lei Federal nº 13.465/2017. Destarte, não há usurpação de competência, já que o Município expediu normas específicas em consonância com o marco regulatório que atribuiu aos municípios o poder-dever de promover a REURB.

Em estudos aprofundados realizados em São Paulo, Holston (2013), é firme ao declarar que a legislação fundiária brasileira não favorece a resolução dos conflitos, posto que as práticas ilegais são albergadas tanto pelas leis quanto pelas decisões judiciais, aduzindo: “Nesta situação paradoxal, a própria lei é uma forma de manipulação, complicação, artifícios e violência pela qual todas as partes – públicas e privadas, dominantes e dominadas – buscam seus interesses”. A prática de legalizar o ilegal reforça a colonialidade da propriedade acirrando os conflitos fundiários e afastando-se, cada vez mais da garantia do direito social de moradia em conexão com o direito à cidade.

O direito à cidade compreendido no sentido amplo, de inclusão do morador de um NUI na cidade formal, com acesso à moradia digna, ao transporte público, a infraestrutura urbana, ao saneamento básico, ao lazer e aos demais serviços públicos

---

<sup>35</sup>Art. 11, § 1º da Lei nº 2.704 de 12 de setembro de 2017.

e, sobretudo, o direito de participar da gestão do espaço urbano, apontando caminhos que efetivamente venha atender as necessidades do povo.

Negar estes direitos é vulnerar o direito à cidade, é defender a ideologia da cidade vista como mercadoria em detrimento da cidade vista como direito de todos. Este direito é vulnerado quando os cidadãos são excluídos dos processos de regularização fundiária, quando não tem acesso aos serviços de saúde e educação, quando falta saneamento básico e mobilidade por ato omissivo do poder público que impossibilita a população de viver na cidade, de ter melhores oportunidades de emprego, de acesso à educação.

No NUI do Palmares, projeto piloto, em que já houve a entrega dos certificados de posse e o registro da REURB, não se vislumbra projetos urbanísticos ou sociais para garantia do direito à cidade. Há registros de alagamento em ruas do bairro e depoimento de moradores alegando que a pavimentação das vias não são prioridade, tendo em vista que o Poder Público prioriza as vias de acesso aos condomínios de alto padrão.

**Figura 8** – Ruas alagadas no bairro Palmares



**Fonte:** Blog pretonobranco

O morador Cristiano Torres alega que está sendo feito pavimentação, somente em duas ruas do bairro, e que já foi protocolado um abaixo-assinado requerendo a ampliação dos serviços para as demais ruas: “[...] O abaixo assinado parece ter sido retalhado. São várias ruas desse bairro precisando do serviço. Temos agora neste período de chuva muitas pessoas sem acesso a suas casas”. É contundente no pedido de socorro: “Não cuidem somente das avenidas que dão acesso aos condomínios onde moram os ricos”. O desabafo do morador traduz a realidade do bairro.

Por fim, o Decreto Municipal nº 244/2022, dispõe sobre os processos administrativos de Regularização Fundiária Urbana (REURB) no âmbito do Município de Juazeiro/BA, consoante disposto na Lei Federal nº 13.465/2017, e dá outras providências. Com a publicação deste decreto e da Portaria nº 139/2022, autorizando a REURB do Núcleo Urbano Informal circunscrito no perímetro da matrícula mãe 22.504, do 1º Ofício de Imóveis, gleba de propriedade da Diocese, foi outorgado poderes à Procuradoria-Geral do Município e da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano para condução dos processos administrativos, inicia-se, a política pública de regularização fundiária urbana no município que se encontra em execução.

#### 4.4 DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM JUAZEIRO-BA

Com base na revisão bibliográfica de Souza (2006), o ciclo das políticas públicas, ora enfatiza os participantes, ora o processo de formulação da política pública, sendo que tanto um aspecto como o outro, têm o poder de influenciar tanto na deliberação de forma positiva quanto para vetar as decisões. No primeiro estágio do ciclo, tem-se a 'formação da agenda', neste momento, o governo foca no problema, na política propriamente dita e nos participantes. Estes, na classificação de Souza (2006) são visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão que definem as agendas ou invisíveis, incluindo os acadêmicos e burocratas que apontam as alternativas.

Em Juazeiro-BA, o *modus operandus* da política pública de REURB enfocou nos visíveis (políticos, grupos interessados, a exemplo da Diocese de Juazeiro e a mídia). Como se extrai da divulgação no *site* da Prefeitura Municipal e nas mídias sociais, não houve a participação dos acadêmicos, burocratas ou da população diretamente interessada na definição da agenda, na identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Tal postura, dificulta a implementação da política pública e se contrapõe com os ideais democráticos de participação direta, como pontua Holmes(2013), " Sem os ensinamentos de todas essas pessoas, eu não teria entendido muito bem nem os dramas nem a complexidade dos conflitos de terras no povoamento das periferias urbanas". A participação popular facilitaria a implementação da REURB, como parceiros e colaboradores.

**Imagem 09:** Ato oficial do Programa “Escritura para Sempre”(11/05/2022)



**Fonte:** site do município

Quanto ao aspecto da política, Souza (2006) argumenta que, para tratar dos problemas e definição da agenda, a consciência coletiva deve ser construída, via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse, afirmando que o problema deve ser o ponto de partida para definição da agenda por meio do consenso e não por meio de barganha com o viés meramente patrimonialista.

Deflui, por conseguinte, que a participação do cidadão individualmente ou por grupos ou organizações influenciam direta ou indiretamente nos processos de formação e implementação da política de REURB, considerando, sobretudo, que as decisões de governo são fortemente influenciadas e deliberadas pela ideologia dominante, pela força e interesse próprios de grupos e atores diversos.

*In casu*, houve o interesse da Diocese de Juazeiro em resolver um problema fundiário que envolve suas propriedades, causando-lhes prejuízo, e também o interesse público de resolver um problema secular em prol do interesse social, com a anuência deste stakeholder, ou seja, a Diocese, o processo de REURB terá mais agilidade.

De acordo com os ensinamentos de Souza (2006), a política pública tem por fim, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. arrematando que: “ A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas

eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. Tal argumentação reafirma os ideais de uma sociedade democrática de compatibilização das propostas eleitorais com os projetos de governos, de modo a fortalecer a participação direta do cidadão, o que não foi vislumbrando neste estudo.

Seguindo o ciclo das políticas públicas adotado por Secchi (2022) Souza (2006), intui-se que a política pública de regularização fundiária no Município de Juazeiro/BA especificamente, após a vigência do novo marco regulatório, ou seja, 17 de julho de 2017, teve os ciclos interrompidos entre a gestão municipal do governo do prefeito Paulo Bonfim (2016 a 2019) e a gestão da prefeita Suzana Ramos (2020 a 2024), além da interrupção de um projeto anterior à vigência desta lei.

Em que pese a delimitação da pesquisa da vigência da Lei nº 13.465/2017, é importante observar que o município implementou a política pública de regularização fundiária urbana em outros períodos, embora com resultados ineficazes. Registra-se, o projeto municipal contemplado pelo Programa Especial Cidades de Porte Médio-CPM/BIIRD, parte integrante do Componente B-60, denominado “Legalização Fundiária”.

O projeto foi implementado em 1984, pela Fundação Centro de Planejamento e Desenvolvimento Municipal (CEPLA) para regularização fundiária do bairro Argemiro. À época, o Município aplicou o instituto da desapropriação para aquisição da terra, alienando os lotes aos ocupantes por meio do contrato de compra e venda de forma parcelada, para tornar acessível à população de baixa renda. A experiência não foi bem-sucedida e muitos adquirentes venderam posteriormente seus lotes sem sequer, ter sido feito o registro dos títulos em cartório. Muitos dos moradores postulam ainda, em juízo, o direito de registro.

No caso aqui relatado, com a omissão do Poder Público houve a interrupção da política pública de regularização fundiária que aliada à avidez da especulação imobiliária, ocasionou a remoção forçada de muitas famílias que venderam seus lotes a preço ínfimo. Muitos beneficiários foram expulsos pela força do poder econômico e outros travam a disputa judicial para fins de registro dos imóveis adquiridos.

Em 2013 foi publicada a Lei Municipal nº 2.370, autorizando a regularização das áreas no bairro Argemiro; não havendo, contudo, medidas efetivas para incorporação dessas áreas ao patrimônio dos adquirentes, tendo sido somente expedidas algumas autorizações para registro de áreas que foram judicializadas.

Apesar de o novo marco legal encontrar-se vigente na gestão municipal do prefeito Paulo Bonfim (2016 a 2019) e a política pública de regularização fundiária ter entrado em discussão na agenda pública deste governo, não houve avanço. Nessa gestão, a política de REURB não ultrapassou o ciclo da discussão com a aprovação da Lei Municipal nº 1.738/2017, autorizando a regularização dos imóveis e construções clandestinas e/ou irregulares, não tendo sido implementado qualquer programa ou ação.

Posteriormente, na gestão da prefeita Suzana Ramos, o problema das irregularidades fundiárias entrou na formação da agenda com a realização de debates acerca da política pública de regularização fundiária urbana. Precisamente, em 09 de maio de 2022, foi publicado o Decreto Municipal nº 244/2022, dispondo sobre os processos administrativos de regularização fundiária, definindo, dentre outros aspectos, os critérios para enquadramento da Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S) e da Regularização Fundiária de Interesse Específico (REURB-E).

Nesse decreto, introduziu-se, como ator da política pública, a Diocese de Juazeiro, reconhecendo-a como legitimada para protocolar o requerimento inicial de REURB nos lotes de sua propriedade, inscrita sob matrícula mãe nº 22.504, no 1º Ofício de Imóveis de Juazeiro/BA. A pactuação foi formalizada pelo Acordo de Cooperação nº 001/2020, sendo consignado o direito de participação da Diocese na revisão do Plano Diretor Urbano. Tal previsão resta desnecessária, ante as normas do Estatuto da Cidade e da Lei de REURB que assegura a todos o direito de participar ativamente das alterações do PDU.

Registre-se que a Diocese, em momento anterior a esse ajuste, declinava que estaria firme na defesa e administração do patrimônio que a Igreja recebera a título doação mais de 300 anos atrás, tendo o bispo Dom Beto Freis expressado em coletiva conferida em 06 de fevereiro de 2019: “Não podemos entregar isso de qualquer jeito, sobretudo perante as irregularidades que têm sido encontradas e ao descumprimento de acordos”. Há Diocese tem um interesse comum com o Município.

Com a formalização do convênio 01/2020 com o Município, houve a compatibilização dos interesses comuns, mediante mútua cooperação, a Diocese se obrigou pela execução de trabalho técnico e de campo, bem como os demais procedimentos necessários à realização e à execução do projeto da REURB,

permanecendo com o Poder Público Municipal com a competência para aprovação do projeto e emissão da CRF. (TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA 01/2020).

Em síntese, a administração pública municipal iniciou quatro projetos de REURB, sendo os dois primeiros antes da vigência da Lei nº 13.465/17, interrompidos sem o registro dos lotes. Houve uma tentativa de regularização no mesmo bairro, com a Lei nº 2.370, de 20 de junho de 2013, autorizando a efetuar as transferências dos imóveis adquiridos. O terceiro, em dezembro de 2017, com a Lei Municipal nº 1.738/2017, dispendo sobre a regularização, contudo sem qualquer programa executado. E, o quarto, em fase de execução, iniciado pelo Decreto Municipal nº 244, de 09 de maio de 2022.

**Figura 10:** Linha do tempo da Política Pública de REURB em Juazeiro-BA



**Fonte:** elaboração própria

Com o programa denominado “Escritura para Sempre”, inicia-se o quarto projeto de REURB com o objetivo a regularização áreas ocupadas por famílias de baixa renda de imóveis pertencentes patrimônio de Nossa Senhora das Grotas. O Decreto Municipal nº 244/2022 definiu como família de baixa renda, aquelas que tem renda mensal de até um salário mínimo e meio e não possuem outro imóvel urbano ou rural.

Na ocasião, o Procurador-Geral do Município de Juazeiro, Thiago Cordeiro, declara que regularização fundiária “visa a garantir às famílias de baixa renda o acesso ao título de propriedade dos terrenos onde estão construídas suas casas, em bairros específicos do município, sem custos”. Vê-se, pois, que o município fixou os critérios da REURB-S de acordo com o Decreto Federal nº 9.310/18, que fixou como limite até o quádruplo do salário mínimo vigente no País para esta modalidade.<sup>36</sup>

A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) deve ser aplicada aos NUIs ocupados predominantemente por população de baixa renda,

<sup>36</sup> Art. 6º Para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo. Parágrafo único. A renda familiar prevista no caput não poderá ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no País.

conquanto, é possível que nestes núcleos existam famílias que não atendam ao critério objetivo de renda mensal de até um salário mínimo e meio definido pelo município, sendo, nesses casos, permitido aplicar a Regularização de Interesse Específico (REURB-E), desde que essas áreas não prevaleça sobre o todo. Então, num mesmo núcleo pode aplicar a REURB mista ou ainda, a REURB inominada, se houver comprovado a consolidação até 19 de dezembro de 1979<sup>37</sup>.

Especificamente no bairro Palmares I e II, iniciou-se com a REURB-S e, posteriormente, após levantamento dos dados, verificou-se que existiam imóveis no NUI integrado e consolidado à cidade antes de 19 de dezembro de 1979, portanto, foi incluída a REURB inominada. Houve a complementação trasmutando para REURB mista conforme Decreto nº 202 de 26 de junho de 2024.

De outra banda, no site da Prefeitura Municipal de Juazeiro<sup>38</sup>, em 29/10/2021, a assessoria de comunicação divulga o termo de cooperação técnica firmado entre a Diocese e o Município, aduzindo que, “os adquirentes de imóveis que pertenciam ao Patrimônio de Nossa Senhora das Grotas, poderão registrar em escritura pública o imóvel, adquirindo a propriedade definitiva, o que trará também benefícios para a Diocese”. Destaca ainda, que a Diocese é titular de uma extensão territorial urbana de seis léguas quadradas. A área da Diocese equivale a dois terços da área do perímetro urbano que é de uma área total de 39,78 km<sup>2</sup>.

No ato oficial de divulgação da parceria entre a Diocese e o Município, em 11/05/2022 (figura 9) a prefeita ressalta “[...] Quantas pessoas têm terrenos e não conseguiram ainda seu documento, então a partir de agora será um avanço muito grande em nosso governo” em outra fala enfatiza: “é um momento histórico para os juazeirenses, que agora terão a garantia de que o terreno onde a sua moradia está construída é efetivamente deles”. Em outro discurso: “A irregularidade na documentação dos imóveis sempre atrapalhou muita gente e, conseqüentemente, o desenvolvimento da cidade”. No mesmo sentido, Dom Beto Freis, bispo da Diocese declina: “Quem é de Juazeiro sabe a necessidade de ter um processo efetivo de regularização fundiária, em que os moradores tenham de fato a titularidade de seu

---

<sup>37</sup> Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei. (Lei nº 13.465/17).

<sup>38</sup>In:<https://www6.juazeiro.ba.gov.br/prefeitura-e-diocese-de-juazeiro-assinam-termo-de-cooperacao-para-avancar-na-regularizacao-fundiaria-no-municipio/>.

terreno ou de sua casa para poder dizer esse chão é meu”. Os discursos dão ênfase à dimensão registral.

De igual modo, a assessoria jurídica da Diocese reitera a dimensão jurídica e registral declinando que a REURB visa, “[...] garantir a regularização fundiária de uma cidade, além de reconhecer a titularidade, ele também está dizendo para o empresário que quer investir e gerar emprego que venha investir na cidade”. As declarações firmadas pelos stakeholders da política de REURB demonstram que o Município enfatiza a titulação em detrimento da função social da propriedade com perspectiva de investimento na cidade em confronto com proteção do direito à moradia digna.

Com o intuito de avançar no programa de REURB, em 05 de setembro de 2023, outro passo significativo foi dado pelo Município ao firmar Termo de Cooperação Técnica nº 07/2023 com a Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça da Bahia (CGJ-TJBA) para implementar ações conjuntas de REURB-S localizados em áreas urbanas ou de expansão urbana. No ajuste pactuado, o Núcleo de Regularização Fundiária (NUREF), criado junto a Corregedoria, tornou-se um ator importante para impulsionar o processo, assumindo as obrigações técnicas de orientar, ministrar cursos, coordenar, fiscalizar, acompanhar o processo junto aos cartórios de registro de imóveis e impulsionar a liberação de selos para registro da REURB-S, que é isenta de custas. O apoio de cooperação viabiliza os registros das Certidões de Regularização Fundiária (CRF) junto aos cartórios de registro de imóvel.

O NUREF enumera no ‘Projeto Área Legal: regularização fundiária urbana e rural’ em parceria com os municípios. Aponta como benefícios das famílias, o título de propriedade, segurança na compra e venda do imóvel com a transferência realizada em cartório, possibilidade de aquisição de créditos bancários, habilitação para inscrições em programas habitacionais e fornecimento regular de energia elétrica, água e rede de esgoto, com aumento da qualidade de vida e dignidade na moradia.

Em relação aos municípios, cita os benefícios de dinamização da economia, aumento das receitas, crescimento urbano ordenado e melhoria da infraestrutura, prevenção ou mitigação de danos ambientais. Infere-se do teor do termo e do programa que há priorização da dimensão jurídica e registral.

Na primeira etapa, o Município realizou levantamento de irregularidades fundiárias inicialmente em 15(quinze) bairros, tendo sido diagnosticado que em cada um deles há irregularidades conforme motivação expressa, no Decreto municipal nº 655/23, consignando: “[...] as edificações nele existentes não possuem registro em

cartório de imóveis nem tampouco seus ocupantes são titulares, remanescendo dessa forma a informalidades em relação as unidades imobiliárias”. Esses NUIs pertencem ao patrimônio da Diocese e estão relacionados no quadro 2, item 1.1.

O programa está sendo executado por loteamentos/bairros, sendo que em alguns NUIs, ainda não foi feito o levantamento de todos os lotes que têm irregularidade. O principal stakeholder e parceiro é a Diocese de Juazeiro, proprietária de expressivo número de loteamentos com irregularidades. Nestas áreas foi aplicada a modalidade de REURB-S destinando-se as famílias de baixa renda, conforme critérios fixados pelo Decreto Municipal nº 244/2022.

Os primeiros atos de reconhecimento do direito à REURB foram entregues no bairro Quidé, no dia 06/06/2023, após entrega dos documentos e análise dos dados. Os contemplados foram os moradores dos bairros Padre Vicente, Alto da Aliança e Palmares I e II que receberam um certificado provisório da legitimação e tempo da posse<sup>39</sup>. A dona de casa, Isabel Cristina Martins Alves, de 62 anos, beneficiada, declara, “Esse é um dos melhores presentes que eu poderia receber na minha vida. Estou muito feliz, pois agora sei que poderei deixar essa casa para os meus filhos, que criei sozinha e com a ajuda de Deus”. A declaração da beneficiária demonstra o ‘valor de uso’ do imóvel regularizado, não se preocupando com a valorização do imóvel após o registro, embora exista um sentimento de que, com a irregularidade fundiária suprida, tem-se a segurança da posse. É uma garantia de moradia para os filhos de uma mãe solo, pois ali os filhos cresceram, criaram vínculos afetivos, pertencem a uma comunidade. O sentimento de pertencimento fortalece a defesa do direito à moradia digna aliado à luta pelo direito à cidade.

Em 24 de maio do corrente, o Município reinicia o cadastramento no bairro Palmares. A moradora do NUI, Ednalva Ramos Moreira que vive no bairro há 46 anos desabafa: “Ter o título de propriedade é um sonho antigo. Isso nos dá a segurança de que a casa é realmente nossa, além de valorizar o imóvel e abrir portas para melhorias”. A declaração da moradora revela que a política pública de REURB implementada pelo Município, segue o padrão da Lei Federal nº 13.465/2017,

---

<sup>39</sup> Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. ( Lei nº 13.465/17).

enfatizando a titulação e a legalização com a distribuição dos títulos de propriedade individual em detrimento do valor de uso da propriedade.

A equipe técnica após levantamento dos dados diagnosticou que se enquadrava na REURB-S. Posteriormente, ficou constatado que havia ocupações consolidadas antes da Lei nº 6.766/79. Por isso, foi expedido o Decreto nº 202, de 26 de junho de 2024, reconhecendo os bairros Palmares I e II, como NUI consolidado e integrado à cidade antes de 19 de dezembro de 1979, aplicando, pois, o art. 69 da Lei Federal nº 13.465/2017, legitimando a REURB inominada, registrada e divulgada no Cartório de Imóveis do 2º Ofício.

**Figura 11** - Registro da REURB do loteamento Palmares



**Fonte:** Cartório de Registro de Imóvel do 2º Ofício.

A complementação II com a inclusão da modalidade de REURB-I, no bairro Palmares, feita pelo Município, observou as particularidades e os marcos temporais fixados na lei nacional. Ou seja, o NUI consolidou até 22 de dezembro de 2017, aplicou-se a REURB-S, já naqueles que se consolidaram até 19 de dezembro de 1979, aplicou-se o rito da REURB inominada<sup>40</sup> que é mais simples dispensando o

<sup>40</sup> Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei.

§ 1º O interessado requererá ao oficial do cartório de registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido dos seguintes documentos:

I - planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), contendo o perímetro da área a ser regularizada e as subdivisões das quadras, lotes e áreas

georreferenciamento, estudo técnico ambiental, projeto de regularização fundiária e qualquer outra manifestação, aprovação, licença. Diante da constatação o Município aplicou a REURB mista.

Finalmente, em 19 de julho de 2024, o município encaminhou o projeto de REURB, complementação II do bairro Palmares I e II para o Cartório do 2º ofício. A REURB está devidamente registrada pendente de entrega das escrituras individuais dos lotes.

Por fim, respondendo as indagações de Laswell sobre política pública “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. A denominada primeira fase da REURB abrange 15 bairros relacionados no quadro 2, cujos beneficiários são os ocupantes do lote irregular que receberão a CRI para fins de registro da propriedade individual.

A finalidade da regularização decorre do dever estatal de promover, no estado democrático, a melhoria da qualidade de vida da população dos núcleos urbanos irregulares. A entrega dos títulos de propriedade faz a diferença na vida dos ocupantes que se sentem constantemente, inseguros e ameaçados com a remoção forçada, conquanto, a entrega do título por si só representa um avanço, pois não garante efetivamente a permanência e o direito de moradia e o direito à cidade, outras práticas devem ser aplicadas.

A política pública de REURB, em execução pelo programa ‘Escritura para Sempre”, até a conclusão deste estudo, beneficiou o equivalente a 2% do total de núcleos abrangidos nesta 1ª fase, o que representa muito pouco em relação ao tamanho do problema já dimensionado, conforme mostra o gráfico a seguir.

O levantamento feito pela Diocese, acerca de loteamentos de sua propriedade representado no gráfico abaixo, equivale a ¼ dos bairros da cidade, corresponde aos núcleos urbanos inseridos na primeira fase do programa. A execução no ritmo que segue não demonstra que o programa esteja cumprindo os preceitos da administração pública gerencial, especificamente, a eficiência na condução da política pública. Assim sendo, verifica-se que há necessidade de implementação do programa em curso.

---

públicas, com as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se for o caso, dispensada a ART ou o RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público;

II - descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso;

III - documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade.

**Gráfico 4** - Evolução da 1ª etapa

**Fonte:** Resultado da pesquisa

A REURB sob o aspecto meramente registral/titulação promove a precarização do direito à moradia digna, posto que os beneficiários ficam vulneráveis pela força e sedução do capital, além de precarizar o direito à cidade. A titulação individualmente enfraquece a força do coletiva na luta por melhorias para comunidade. A compatibilização da dimensão registral com a urbanística e social no NUI, fortalecerá a vida comunitária, a permanência nas moradias, a ideia de pertencimento e de participação social ativa nas políticas públicas do município.

#### 4.5 DOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

É cediço que no processo de implementação das políticas públicas, há duas perspectivas de análise, que são os modelos *top-down* e *bottom-up*. O modelo *top-down* centra-se nas especificações descritas pela máquina administrativa e o *bottom-up*, centra-se nos atores e nas ações que podem alterar o curso na proporção em que se executa. Na Lei Municipal nº 2.738/17, que autoriza o Poder Executivo a regularizar imóveis e construções clandestinas e/ou irregulares estabeleceu-se no artigo 5º que os processos de REURB devem seguir as normas do novo marco legal.<sup>41</sup>

De igual modo, o Decreto Municipal nº 244/2022, no artigo 23, ratifica a competência do Município e condiciona a aprovação dos projetos de regularização

<sup>41</sup> Para regularização de imóveis e construções irregulares e/ou clandestinas, o interessado deverá solicitar a aprovação de projetos de regularização de acordo com as normas e procedimentos estabelecidos na legislação urbanística vigente (Lei nº 2.738/17, art. 5º).

fundiária ao cumprimento dos requisitos da Lei Federal nº 13.465/2017 e do Decreto Federal nº 9.310/2018.

Em relação ao processo de regularização fundiária, observou-se que, ao longo do período (2022 a 2024), foram realizadas diversas reuniões com os stakeholders, conquanto não há registros dos representantes dos NUIs nas discussões. Dessa forma, trata-se de um modelo de política pública *top-down*. A gestão do programa é feita pela coordenação instalada na sede da PGM, nos termos da Portaria nº 139/2022, tendo sido atribuída a competência para condução do processo à Procuradoria-Geral e à Secretaria de Meio Ambiente e Ordenamento Urbano, cabendo-lhes observar o rito da Lei Federal nº 13.465/2017.

A coordenação delibera acerca do trâmite e análise dos documentos e projetos e atua juntamente com o secretário de obras, o Procurador-Geral do Município e a consultoria contratada para tais fins, verificando às exigências legais do processo administrativo.

O programa “Escritura para Sempre” em sua primeira fase, relacionou 15 bairros, com o intuito de regularizar os núcleos urbanos informais de interesse social inseridos na área urbana de propriedade da Diocese. A dimensão legal foi enfatizada, com a aplicação da Legitimação Fundiária, priorizando a transferência dos lotes da propriedade da Diocese para os ocupantes.

Por outro lado, seguindo as etapas da lei, os processos de REURB devem ser iniciados com a identificação do Núcleo Urbano Informal (NUI), considerando os aspectos físico-territoriais, para mapear à área e descrever as irregularidades existentes quanto aos aspectos urbanísticos de infraestrutura e das edificações a ser regularizada no órgão municipal competente pelo planejamento municipal.

Posteriormente, será necessário levantar dados para configuração do perfil socioeconômico dos ocupantes para enquadramento do tipo de regularização. Estes dados servirão para subsidiar o planejamento urbanístico dos NUIs, com a finalidade de unificar a cidade informal com a cidade formal, conforme previsto no artigo 38, I e II: “implantação dos sistemas viários e implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso”. Nesse aspecto, importante observar que a nova legislação é mais flexível em alguns aspectos, dentre esses, a dimensão dos lotes a serem regularizados e a previsão da possibilidade de dispensa de algumas exigências, conquanto não sejam prejudiciais aos ocupantes.

Inclusive, a Lei é mais flexível quanto às exigências urbanísticas, prevendo que o projeto urbanístico para efeito de regularização fundiária possa ser feito por etapas, desde que observadas, no mínimo, as indicações descritas no artigo 36: (i) das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; (ii) das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver; (iii) quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada; (iv) dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver; (v) de eventuais áreas já usucapidas; (vi) das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias; (vii) das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias; (viii) das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias; (ix) de outros requisitos que sejam definidos pelo Município (BRASIL, 2017).

A flexibilidade quanto ao projeto urbanístico, permitindo que ocorra a titulação dos ocupantes sem a infraestrutura essencial implantada, pode trazer maiores prejuízos aos cofres públicos, com ações futuras, bem como aos moradores que poderão ter a política pública interrompida ou não executada por um novo gestor municipal. Tal permissividade legal, remete ao paradigma peruano de Soto que não alcançou os objetivos almejados, justamente, porque enfatizou a ‘titulação’, sem a preocupação efetiva do valor de uso da terra com a execução de medidas sociais e urbanísticas.

A experiência peruana de REURB com base na concepção de Soto, estabeleceu como condição de desenvolvimento dos países latino-americanos, o modelo com ênfase na titulação, tornou-se um barato que saiu caro, causando prejuízos incomensuráveis à população de baixa renda. Em entrevista conferida à revista Conjuntura Econômica, o economista é enfático ao declarar que no Brasil não se tem precisão do quantitativo de ocupações informais e aponta como solução para o desenvolvimento da economia adequada a titulação da propriedade. Explicando que, “a primeira coisa que vocês precisam fazer é descobrir como mudar as leis para legalizar a propriedade dos pobres e torná-la transacionável, para que possa ser capital”. Soto sustenta que para suprir a irregularidade fundiária, é essencial torná-la transacionável e legalizada. Essa visão não gera segurança jurídica e afasta-se da ‘fórmula brasileira’ vigente até aprovação da Lei nº 13.465/2017. Com as

mudanças, percebe-se que os preceitos adotados aproximam-se do paradigma peruano e não condiz com as reais necessidades da população, de incorporar o direito à moradia digna com o direito à cidade, consoante sistema jurídico urbanístico consolidado na CF/88 e no Estatuto das Cidades, e evidencia que este é o padrão adotado pelo Município.

Certamente, que a visão do economista centrada na propriedade como título negociável no mercado, reforça a ideologia capitalista e patrimonialista que predomina na sociedade brasileira do século XXI. A legalização da moradia não pode ser vista como um ‘título negociável’, pois a eficácia da regularização fundiária deve ser pautada na segurança da posse agregada aos valores sociais e urbanos, para o fortalecimento e garantia de permanência das famílias em seus lares. Ronilk (2019) destaca que os programas de concessão da titulação da propriedade privada individual têm se revelado inadequado como forma de proteção da posse, “podem contribuir para espoliar os ativos territoriais dos mais pobres, capturando uma reserva de terra para expansão das fronteiras do capital”. A moradia como direito fundamental e essencial à dignidade da pessoa humana não pode ser visto e tratado como mercadoria.

No caso vertente, todas as vozes dos gestores públicos e demais stakeholders ressoam rumo a priorização da titulação, que tem sua relevância, mas, por si só, não garante a permanência da população nas moradias regularizadas.

**Quadro 10** – Discursos dos stakeholders (colonialidade da propriedade)

STAKEHOLDERS	DISCURSO	TRAÇOS DE COLONIALIDADE
Assessoria de Comunicação (PMJ)	Os adquirentes de imóveis que pertenciam ao Patrimônio de Nossa Senhora das Grotas, <b>poderão registrar em escritura pública o imóvel...</b>	presente
Procurador do Município	Visa a garantir <b>às famílias de baixa renda o acesso ao título de propriedade dos terrenos</b> onde estão construídas suas casas, em bairros específicos do município, sem custos	presente
Prefeita do Município	Quantas pessoas <b>têm terrenos e não conseguiram ainda seu documento, [...]”</b>	presente
Prefeita do Município	<b>A irregularidade na documentação dos imóveis</b> sempre atrapalhou muita gente e, conseqüentemente, o desenvolvimento da cidade.	presente
Bispo Dom Beto Freis	Quem é de Juazeiro sabe a necessidade de ter um processo efetivo de regularização fundiária, <b>em que os moradores tenham de fato a titularidade de seu terreno ou de sua casa</b> para poder dizer esse chão é meu.	presente

Bispo Dom Beto Freis	[...] Esse material será repassado para a Diocese e Prefeitura, a fim de que a população possa receber a certidão de regularização fundiária, <b>que lhes permitirá fazer a escrituração do imóvel</b> .	presente
Assessoria jurídica da Diocese	[...] <b>além de reconhecer a titularidade</b> , ele também está dizendo para o empresário que quer investir e gerar emprego.	presente
NUREF	Enumera os benefícios: <b>obter o título de propriedade, segurança na compra e venda do imóvel com a transferência realizada em cartório, possibilidade de aquisição de créditos bancários [...]</b>	presente
Isabel Cristina Martins (moradora)	[...]. Estou muito feliz, <b>pois agora sei que poderei deixar essa casa para os meus filhos, que criei sozinha e com a ajuda de Deus.</b>	Ausente (Traduz a ideia do valor de uso)
Ednalva Ramos (moradora)	<b>Ter o título de propriedade é um sonho antigo.</b> Isso nos dá a segurança de que a casa é realmente nossa, além de valorizar o imóvel e abrir portas para melhorias	presente

**Fonte:** Elaboração própria(grifos)

Infere-se dos achados, que as vozes de todos os stakeholders ressoam na mesma direção, ou seja, enfatizam a dimensão jurídica e registral no programa em execução, reforçando a cultura da colonialidade da propriedade com o registro individual dos lotes.

O novo marco definiu as condicionantes para qualificar a ‘infraestrutura essencial’ nos processos de REURB, a saber: (i) sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; (ii) sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; (iii) rede de energia elétrica domiciliar; (iv) soluções de drenagem, quando necessário; (v) outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

As condições estabelecidas são as mínimas para que se possa morar com dignidade com a adequada infraestrutura urbana e os serviços públicos essenciais. Ocorre não foi possível acesso para verificar se os projetos urbanísticos em andamento atendem as exigências legais, o que reforça a priorização da dimensão jurídica e registral da REURB.

A dimensão social do Programa não foi vislumbrada diante da indisponibilidade destas informações nos processos. Ocorre que a proteção dos beneficiários com acompanhamento social, geração de renda e emprego é essencial na inclusão na cidade para evitar que a população seja alvo da especulação imobiliária e tenham que deixar suas moradias, ocupando outras áreas irregularmente.

Sob a perspectiva ambiental, há muitos aspectos a serem considerados, principalmente, porque em linhas gerais, uma parte considerável das ocupações irregulares ocorre em áreas ambientalmente protegidas e de risco, justamente porque o mercado imobiliário especulativo não tem interesse nestas áreas.

Logo a regularização de núcleos urbanos informais deve ser visto com cautela para não violar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, devendo, para tanto, compatibilizar os interesses que se contrapõe entre a moradia digna e o meio ambiente e, na medida do possível, implementar medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental com os devidos estudos técnicos como previsto na legislação. Essa dimensão, também, não foi vista pela indisponibilidade nos processos e no *site* da Prefeitura Municipal.

No que tange à dimensão registral, representa também, ao lado da dimensão jurídica, a formalidade necessária para requerer o registro do imóvel, após a concessão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e, a partir do registro poder exercer o direito de propriedade em relação a terceiros, de defender sua moradia, de sentir-se seguro e protegido. As despesas do programa, nessa primeira etapa, foram partilhadas com a Diocese, que assumiu a obrigação de georreferenciamento e com o TJBA que vem impulsionando o registro junto aos cartórios para garantir as isenções das REURB-S.

O acesso aos processos de REURB não foi disponibilizado na integralidade, mesmo após a primeira visita técnica à coordenação de regularização fundiária urbana e à Procuradoria Geral do Município, e, nem há informações disponíveis no site oficial da prefeitura municipal de Juazeiro-BA, embora conste no site, um link para acessar a política de regularização fundiária urbana.

As informações foram repassadas pontualmente, sem disponibilização dos processos em sua integralidade.

Na janela de acesso ao acompanhamento de processos não há informações ou arquivos disponíveis para adentrar no rito processual de cada etapa do processo de modo a subsidiar a análise pontual das dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e registrais, conforme *print* do site da prefeitura municipal de Juazeiro-BA.

**Figura 12** – site do Programa de Regularização Fundiária Urbana



**O que é Reurb no processo de regularização?**

A Regularização Fundiária Urbana - **Reurb** abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial (Estatuto de seus ocupantes).

A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2011, como objetivo principal ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais e promover a integração social e a geração de emprego e renda.

Trata-se de um procedimento complexo que deve abranger a regularização urbanística de áreas e lotes, a implantação dos equipamentos públicos e infraestrutura faltante, além do regularizar ambiental, social e jurídica.

**Fonte:** site da prefeitura municipal

**Figura 13: Acompanhamento do processo de REURB**



**Fonte:** site da prefeitura municipal

Como se trata de uma política pública de REURB, considerada pioneira (equivoco) pela atual gestora, levantou-se que a primeira etapa abrangeu quinze bairros conforme atos administrativos de reconhecimento dos NUIs expedidos pela gestão municipal e consolidados no quadro 8. Estes dados foram obtidos em arquivos da PGM, em sites oficiais, publicações em periódicos e *in loco* no arquivo da PGM, órgão responsável pela coordenação da REURB e setor de cadastro.

Ultrapassada esta fase, o passo seguinte é garantir a segurança da posse e a permanência das famílias no NUIs regularizados com a integração das políticas urbanísticas e sociais, por meio das melhorias das áreas nos núcleos tanto no eixo espacial, dotando-os de infraestrutura e serviços públicos quanto no aspecto socioeconômico, com a geração renda e oportunidades de emprego, cultura e lazer.

Entretanto, pela análise da legislação, processos e dos atos administrativos publicados na imprensa oficial aplicáveis à REURB, além dos discursos oficiais e

demais atos de divulgação no *site* do município e da disponibilização *in loco*, foi possível analisar o programa tendo como referencial os paradigmas constitucionais e as lentes dos estudos descoloniais com base nos indicadores da matriz metodológica analítica proposta por Martins e Benzaquen.

#### 4.6 MATRIZ METODOLÓGICA DOS ESTUDOS DESCOLONIAIS: SÍNTESE DOS ACHADOS

Em que pese a administração pública ter, em tese, ultrapassado o modelo patrimonialista, perpassando, posteriormente pelo burocrata e, aderindo à administração gerencial com a EC/98, quanto às práticas adotadas na organização das cidades e nos programas de REURB, há traços típicos da administração patrimonialista. São práticas que defendem interesses fundiários individualizados, sem qualquer compromisso com o cumprimento da função social da propriedade. Tais práticas precisam, contudo, serem revistas, reinventadas e desconstruídas para dissipar as marcas da colonialidade do poder, do ser e do saber, enraizadas na sociedade.

Dos resultados auferidos nos processos e legislação de REURB, depreende-se que o desafio de descolonização proposto por Quijano (1990) deve ser enfrentado e perseguido para corrigir distorções e inadequações fundiárias decorrente do processo histórico de colonialismo do poder que transcendeu o período da colonização na América Latina, o qual, ainda hoje, permanece revestido de práticas que não se desvincularam do discurso de valores eurocêntricas, as quais, do ponto de vista de Martins e Benzaquen, “visando manter a hegemonia ideológica e militar das elites indiferentes ao caos social que se estabelece na cena política e social”, práticas essas que precisam serem desconstruídas.

No contexto da REURB, há traços marcantes do patrimonialismo, colonialismo e da dominação do poder que vêm aumentando as desigualdades sociais com concentração de terra nas mãos de poucos desde a distribuição no período colonial até os dias atuais e favorecem a especulação imobiliária.

Tomando como referencial os estudos iniciados por Quijano, é premente um olhar descolonial sobre as políticas públicas de regularização fundiária (leis, atos administrativos, processos e programas) para romper a prática de desenvolvimento capitalista, desigual e colonialista ainda presente nos dias atuais. Boaventura(2022)

afirma que o colonialismo não ficou no passado, continua no presente revestido de outras formas, como o colonialismo interno e o neocolonialismo.

Na análise dos achados, aplicaram-se os marcadores de (des)colonialidade propostos na matriz metodológica formada por três categorias: do poder, do saber e do ser, que foram elaboradas pelos pesquisadores Paulo Henrique Martins e Júlia Benzaquen que explicam:

O conceito de estudos descoloniais surge a partir do grupo colonialidade/modernidade formado por diversos autores como Mignolo, Quijano, Escobar. Descolonizar é colocar-se contra as diferentes formas de dominação que existiram e existem e que nos impõem uma lógica de pensar. Descolonizar é construir lógicas diferentes. (2017, p.15).

Martins e Benzaquen (2017) esclarecem que a discussão acerca da nomenclatura “Descolonialidade ou Decolonialidade” não é significativa, e, optam pelo termo decolonialidade, embora exista opiniões diferentes a depender da filiação teórica.

De outra banda, Catherine Walsh (2013) e parte do grupo Colonialidade/Modernidade formado por Quijano, Mignolo, Escobar defendem o termo decolonialidade sob a justificativa de que o prefixo ‘des’ traduz a ideia negação, de deixar de ter sido colônia, enquanto decolonialidade, traz a ideia de reverter os efeitos da colonização, resistir e desconstruir os padrões eurocêntricos.

Em sentido semântico e traduzindo o termo para aplicabilidade no Brasil, seguindo os estudos de Pablo Ribeiro e Camila de Bona(2018), o prefixo ‘des’ na Língua Portuguesa, além de significar ‘negação’, tem o sentido de ‘reversão de uma trajetória’. Por esta razão, entende-se que o termo descolonialidade é mais adequado para referir-se aos estudos desta teoria no Brasil, no sentido de romper com o padrão imposto pelos colonizadores.

Nos processos analisados, tanto nas leis como nos demais atos administrativos, percebe que o discurso é permeado pela ideologia capitalista, patrimonialista e desigual. Depreende ainda, pelos discursos oficiais proferidos pelos stakeholders (NUREF, Diocese, Prefeita, Procuradoria do Município, titulares das serventias de registro de imóvel, assessores de comunicação e jurídico), que o poder público municipal enfatiza o eixo jurídico e registral, sem ater-se as demais medidas de intervenções urbanísticas, sociais e de segurança da posse.

A mera entrega das escrituras das áreas aos beneficiários, legalizando-as, individualmente, favorece a alienação destes lotes, desconfigurando o propósito da regularização fundiária que além do aspecto curativo/corretivo também, deve ter caráter preventivo e inibitório.

Com base nos marcadores de (des)colonialidade propostos na matriz metodológica sugerida por Martins e Benzaquen (2017), consolida-se os achados da pesquisa na política de regularização fundiária investigada na cidade de Juazeiro/BA, e, conseqüentemente, indica-se alguns caminhos para reverter os achados por meio de práticas descoloniais.

A política de regularização fundiária urbana ora investigada apresenta marcadores de colonialidade com maior ênfase na categoria ontológica do poder. A ausência de demarcação da ZEIS no PDU, a inefetividade da aplicação dos instrumentos e sanções urbanísticas(notificação e parcelamento e edificação compulsório, IPTU progressivo e desapropriação-sanção), descumprimento da função social da propriedade, ajuizamento de ACP exigindo a revisão do PDU e a inclusão da gestão democrática da cidade, revelam as marcas da colonialidade do poder, ser e saber, conforme síntese no quadro abaixo.

**Quadro 11.** Matriz metodológica analítica: (Des)colonialidade

<b>CATEGORIA ONTOLÓGICA (DO SABER)</b>		
<b>Base teórica</b>	<b>Marcadores</b>	<b>Achados</b>
Colonialidade	Eurocentrismo Neutralidade do Saber Hegemonia de um saber específico	Base legal do PDU, da Lei de REURB e do Decreto municipal 244/22) com viés patrimonialista Critérios da REURB-E, sem razões de interesse público.
Descolonialidade	Questionamento do Eurocentrismo Saberes contextualizados e Incorporados. Conjugação de diferentes saberes no sentido de melhor informar uma prática transformadora	Não identificado
<b>CATEGORIA ONTOLÓGICA (DO PODER)</b>		
<b>Base teórica</b>	<b>Marcadores</b>	<b>Achados</b>
Colonialidade	Autoritarismo  Individualismo	Ausências de participação popular, de transparência do processo Ênfase na Titulação individual dos lotes Descumprimento da função social da propriedade Ajuizamento de Ação Civil Pública para revisão do PDU para inclusão da gestão democrática da cidade

Descolonialidade	Práticas de democracia radical(interna e externa(redes, articulações) Solidariedade	Não identificado
<b>CATEGORIA ONTOLÓGICA (DO SER)</b>		
<b>Base teórica</b>	<b>Marcadores</b>	<b>Achados</b>
Colonialidade	Identities que fixam e subjugam Multiculturalismo(tolerar a diferença) Primazia de um ator para fazer a transformação social	Ausência de ZEIS. Ausência de previsão legal do registro do imóvel em nome da mulher. Não inclusão dos ocupantes na discussão da REURB. Ausência do conselhos municipais
Descolonialidade	Identities que descolonizam o ser Interculturalidade(respeito à diferença) Ampliação do conceito de sujeito contra hegemônico	Não identificado

**Fonte:** Elaboração própria, adaptada de Martins e Benzaquen

Outro aspecto evidenciado foi a falta de transparência nos processos de REURB, demonstrando a priorização da dimensão jurídica/registral como traços reveladores da colonialidade do poder. No que tange ao ser, também se vislumbra traços da colonialidade, como: ausência da participação popular na definição da política pública, a primazia de stakeholders, como a Diocese, o NUREF, em detrimento de outros (traços de hierarquia), ausência de mobilização e atribuições aos ocupantes, processos sem conexão com redes sociais e virtuais. Quanto à dimensão do saber, a colonialidade revela-se pela adoção de práticas uniformes, padronizadas, tradicionais, sem considerar a realidade de cada NUI.

Os principais achados empíricos apontam no sentido de que os NUIs precisam ser fortalecidos por programas e ações públicas subsequentes, tanto para efetivação do direito à cidade de modo a propiciar a moradia digna, quanto para proteção das áreas regularizadas para garantia de permanência.

Da análise, pressupõe que houve uma quebra do paradigma brasileiro vigente até a edição da Lei nº 13.456/17. A fórmula brasileira de regularização fundiária plena foi substituída pelo paradigma com foco na titulação, que se aproxima do modelo construído pelo peruano Hernando Soto que causou um prejuízo incomensurável para população porque os resultados esperados não foram alcançados.

Os resultados sinalizam que as administrações públicas ainda se encontram presas às amarras culturais e ideológicas dos colonizadores mesmo diante das lutas

e conquista da independência. Há, pois, a necessidade de rompimento destas ingerências para resgatar os valores do povo colonizado, acabar com os preconceitos e racismo, continuar construindo suas histórias e resgatando valores, com a participação social e a ocupação do espaço urbano de forma livre, participativa e igualitária.

#### 4.7 DOS CONDOMÍNIOS IRREGULARES

No contexto urbano das irregularidades fundiárias, outro ponto importante é a regularização dos loteamentos fechados e dos condomínios. A legislação aplicável até a vigência do novo marco era a Lei nº 6.766/1979 de abrangência nacional que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano regulamentando o loteamento e parcelamento do solo, com alterações subsequentes para adequar-se as normas ambientais e urbanísticas vigentes.

A referida lei proíbe o parcelamento em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação, em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção (BRASIL, 1979). Ocorre que houve modificação significativa, permitindo, especificamente, a regularização desses loteamentos clandestinos e irregulares, com normas mais flexíveis, com a instituição do Loteamento de acesso controlado<sup>42</sup>.

Mesmo havendo restrições urbanísticas expressas e estabelecendo exigências mínimas para aprovação do loteamento e parcelamento, condicionando o registro ao cumprimento das exigências, há um número expressivo de loteamentos que burlaram normas, dando origem aos loteamentos clandestinos e irregulares, endossando o rol dos NUIs que não observaram as normas urbanísticas, ambientais ou registrais previstas na Lei nº 6.766/1979.

A legislação vigente é de cumprimento obrigatório, mas, mesmo assim, surgem os loteamentos clandestinos e irregulares. Os clandestinos são aqueles construídos

---

<sup>42</sup> Art. 2º, § 8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.

sem aprovação do Município e, por outro lado, os irregulares, aqueles que, embora aprovados, são executados em desconformidade com os atos de aprovação.

Tanto nos parcelamentos irregulares quanto nos clandestinos são evidenciados graves riscos e consequências desastrosas aos ocupantes, pois as casas são construídas, sem avaliação técnica das áreas, sem a licença para construir, sem observância dos padrões mínimos de segurança exigidos, sem serviços básicos de energia elétrica, saneamento básico, expondo a riscos iminentes os ocupantes (Macedo, 2022).

O Município não inseriu, os condomínios nessa primeira fase, embora alguns condomínios de alto padrão, como o condomínio Vida Bela e Country Club estejam situados no bairro Palmares. Aquele integralmente situado no NUI e este, parcialmente. Por esta razão, o município teve que redefinir a modalidade de REURB mistas (REURB-S e REURB-I).

O fato de ter iniciado a REURB no bairro Palmares, *a priori*, como REURB-S, num loteamento em que há condomínios de alto padrão de luxo, requer que a Administração Pública adote efetivas medidas de proteção da moradia regularizada para coibir a especulação imobiliária e a gentrificação após a implantação das melhorias na infraestrutura e disponibilização dos serviços públicos, considerando sobretudo, que é uma área com concentração de grandes empreendimentos comerciais, restaurantes, posto de combustível.

**Figura 14** Mapa do NUI Palmares



**Fonte:** Google maps

Os condomínios de alto padrão situados no entorno do bairro Palmares é um fator que pode implicar na remoção dos moradores pela força especulativa imobiliária.

Há registros de moradores do NUI reivindicando as melhorias nas ruas do bairro que não tem infraestrutura adequada. O protesto demonstra que a cidade não está sendo vista como de todos e para todos, tendo em vista que as vias principais de acesso aos condomínios são dotadas de infraestrutura, as demais ruas do bairro não têm infraestrutura. No mesmo NUI, é nítido às diferenças entre os dois mundos.

Fanon (1961) em 'Os Donos da Terra' descreve com propriedade as diferenças entre as duas áreas, marcadas pela exclusão e oposição, uma habitada pelos colonizadores(zona do ser) e a outra, a zona habitada pelos colonizados(zona do não ser), declinando que não há conciliação entre os dois mundos: "A causa é consequência: a pessoa é rica porque é branca, é branca porque é rica". A descrição atemporal feita por Fanon permeia a organização das cidades, que seguem os padrões dos colonizadores.

#### 4.8 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA APLICADOS PELO MUNICÍPIO

O novo marco, além de instituir novos instrumentos de regularização fundiária, consolidou outros já instituídos e previstos na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade, no Código Civil e na Lei de Parcelamento Urbano.

**Quadro 12** - Instrumentos de REURB aplicados

Instituto Jurídico/fundamento legal	Foi aplicado	Não foi aplicado	Sem informação
Legitimação fundiária(art. 15,I, Lei 13.465/17)	<b>Em todos os processos</b>		
Legitimação de posse(art. 15,I da Lei 13.465/17)			
Usucapião(art. 15, II da Lei 13.465/17 e art. 1238 a 1244 do CC)	Há registros <sup>43</sup>		
a desapropriação em favor dos possuidores(art. 15, III da Lei 13.465/17, e §§ 4º e 5º do art. 1228 do CC)		(x)	
Arrecadação de bem vago, a arrecadação de bem vago(art. 15, IV da Lei 13.465/17 art. 1.276 CC)		(x)	
Consórcio imobiliário (art. 15, V da Lei 13.465/17 e art. 46 da Lei 10.257/01)		(x)	
Desapropriação por interesse social(art. 15, VI da Lei 13.465/17 e art. 2º, IV da Lei 4.320/62)	REURB (1984)		
Direito de preempção imobiliário (art. 15, VII da Lei 13.465/17 e art. 26, I da Lei 10.257/01)		(x)	
Transferência do direito de construir(art. 15, VIII da Lei 13.465/17 e art. 35, III da Lei 10.257/01)		(x)	

<sup>43</sup> Ação de Usucapião ajuizada pelo Município para regularizar a posse das áreas instaladas o terminal de ônibus e o Camelódromo( Processo nº 0002925-94.2006.8.05.0146).

Requisição, em caso de perigo público iminente(art. 15, IX da Lei 13.465/17, e § 3º do art. 1228 do CC)		(x)	
Intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular(art. 15, X da Lei 13.465/17, e art. 40 da Lei 6767/79)		(x)	
Alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor (art. 15, XI da Lei 13.465/17 e art. 76, I, j da Lei 14.133/21)		(x)	
Concessão de uso especial para fins de moradia(art. 15, XII da Lei 13.465/17)	PMCMV/FNHIS		
Concessão de direito real de uso(art. 15, XIII da Lei 13.465/17)	Há registros		
Doação(art. 15, XIV da Lei 13.465/17)	Há registros <sup>44</sup>		
Compra e venda(art. 15, XV da Lei 13.465/17).	REURB - 1984		

**Fonte:** Elaboração própria( Resultado da Pesquisa)

Os novos instrumentos de regularização fundiárias ampliam as possibilidades de REURB, conquanto seja utilizado o meio mais adequado e ágil para sanar os diferentes tipos de irregularidades fundiárias. A definição de um programa de regularização que melhor atenda às necessidades de cada núcleo urbano informal (NUI) permitirá a otimização dos recursos públicos, já que as irregularidades têm tipologias e natureza distintas.

Desse modo, o resultado exitoso e de forma mais célere depende da escolha adequada do instrumento e da intervenção pública eficaz para além de corrigir o problema possa evitar que surjam novas ocupações irregulares bem como sirvam, também, para proteger o núcleo regularizado dos especuladores imobiliários.

Na primeira fase do projeto, o Município utilizou a legitimação fundiária (em todos os processos) para permitir que os beneficiários adquiram a propriedade do lote ocupado, como forma originária de aquisição. Esse novo instrumento permite a regularização do NUI de forma mais ágil, conquanto cumpra o marco temporal da posse em até 22 de dezembro de 2016, mesmo que em área pública, conquanto, há registros de outros instrumentos.

A permissividade de regularização de ocupações em áreas públicas contraria a vedação constitucional de não incidência de usucapião sobre os bens públicos<sup>45</sup>. Na realidade, porém, o instituto configura usucapião distorcido que pode facilitar a entrega de bens públicos, mesmo sem a comprovação do interesse social, o que deve ser visto com cautela, para não reforçar a colonialidade da propriedade.

<sup>44</sup> Doação de área para o Estado da Bahia, regularizar a sede da escola do Loteamento Tabuleiro(Lei Municipal nº 2.140/10).

<sup>45</sup> Art.182, §1º da CF/88.

## **5 RECOMENDAÇÕES /PLANO DE AÇÃO/PRODUTO TECNOLÓGICO**

Com o resultado da pesquisa, ao analisar como o município de Juazeiro vem atuando para resolver as irregularidades fundiárias, os principais achados empíricos apontam no sentido de que os NUIs precisam ser fortalecidos por ações públicas subsequentes, tanto para efetivação do direito à cidade de modo a propiciar a moradia digna, quanto a proteção das áreas regularizadas para manutenção da população na comunidade regularizada.

Dessa forma, a implementação da regularização fundiária urbana será uma das formas de gerar segurança jurídica dos ocupantes de áreas irregulares, transformando o modo de vida de um expressivo número de cidadãos que se encontram em situação de moradia precária.

### **5.1 PRÁTICAS DESCOLONIAIS: INTERVENÇÕES PARA MELHORIA DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM JUAZEIRO-BA**

A Administração Pública Municipal, no estado democrático de direito, deve adotar práticas descoloniais na implementação da política pública de regularização fundiária urbana em articulação do direito à moradia digna e com o direito à cidade. Neste sentido, Rafael Lessa propõe que o preço da terra seja enfrentado “pelo poder público articulando a política habitacional com uma política urbana e fundiária voltada para evitar o uso especulativo da terra e reprimir a propriedade sem função social”.

Tais práticas, de um lado, rompem os padrões eurocêntricos, capitalistas, patrimonialista, e, de outro, fortalecem os pilares democráticos e os fundamentos constitucionais da função social da propriedade, da dignidade da pessoa humana, da igualdade de todos, de viver em cidades seguras, sustentáveis e justas.

Como a política no município encontra-se em execução, é recomendável avançar com os processos de REURB, de modo a corrigir efetivamente as inadequações encontradas, sejam de ordem registral, urbanística, ambiental ou social. Para tanto, propõe as medidas sintetizadas no quadro 13, no sentido de executar a política pública de regularização fundiária em consonância com moradia digna e o direito à cidade, numa lógica de inclusão social sob a perspectiva da teoria descolonial.

Numa perspectiva democrática para estimular práticas descoloniais, seguindo as unidades analíticas delineadas por Martins e Benzaquen, descolonizar para combater a colonialidade do saber, para se opor à colonialidade do poder e se contrapor à colonialidade do ser, primeiramente, recomenda-se que o programa de

REURB deve ser conduzido num ambiente em rede, com transparência em articulações com outras políticas para formação de um cadastro multiutilitário de uso integrado entre os diferentes órgãos municipais. Outra prática de descolonização é quanto à categoria do ser. Os beneficiários independentemente da condição financeira, cor, sexo, idade devem inseridos na formação da agenda para que possam incorporar a ideia de pertencimento e ser integrado ao NUI, garantindo o direito de permanência, de integração na cidade e de participação ativa.

Outro caminho a ser trilhado é o resgate das Zonas Especial de Interesse Social (ZEIS) com a instituição, demarcação ou fortalecimento, posto que o gravame protege os lotes regularizados sempre destinados à habitação de interesse social, servindo, assim, como garantia da moradia digna e de permanência das comunidades nas áreas regularizadas e urbanizadas.

Essas medidas no processo de REURB são imprescindíveis, pois reduzem o valor do terreno e desestimulam o interesse dos empresários do mercado imobiliário, evitando que as áreas regularizadas sejam vistas como tão somente mercadorias.

Nesse arrazoado, Fernandes (2006) explica que incidência do gravame de ZEIS, “ao estabelecer parâmetros urbanísticos mais restritivos em relação ao tamanho dos lotes, bem como o coeficiente de aproveitamento e gabarito, naturalmente, diminuem o interesse do mercado imobiliário sobre a área gravada”. Com a criação e regulamentação das ZEIS, rompe-se com a prática de produção capitalista das cidades nas áreas gravadas como de interesse social.

Além da ZEIS, a política pública de REURB deve abranger outras práticas descoloniais de integração social e urbanística, como orienta Fernandes (2011), “Não basta “legalizar o ilegal” sem provocar mudanças no sistema jurídico-urbano que levou à ilegalidade em primeiro lugar. Especialmente em nome da luta contra a pobreza”. Se os municípios mantiverem a visão colonialista do novo marco legal, preocupando-se exclusivamente, com a escrituração do lote individualmente conforme infere-se do programa de REURB “Escritura para Sempre”, o problema das irregularidades fundiárias terá apenas o efeito paliativo, mas não curativo, inibitório e de inclusão social. Para efetivamente assegurar o direito de permanência no NUI, o registro de propriedade é essencial para segurança jurídica da posse, entretanto, a mera escrituração não é suficiente para efetiva garantia da permanência no NUI, do direito à moradia digna e direito à cidade.

O direito à cidade na concepção clássica de Lefebvre, direito de todos os cidadãos na cidade de ter além de uma moradia para viver, ter um espaço público coletivo para convivência social, cultural e de lazer, ter acesso aos serviços públicos essenciais e aos equipamentos públicos, ter assegurado o direito de participação direta e ativa na gestão do espaço urbano. E assim, sentir-se parte da cidade, como agente transformador, atuante de forma igualitária, sem distinção de qualquer natureza em razão da raça, credo, gênero. serem agentes transformadores e controladores de novas invasões.

Outra prática descolonial, imprescindível para enfrentar o problema das irregularidades fundiárias, impõe que a Administração Pública Municipal resgate o paradigma das políticas públicas habitacionais fundiárias, restabelecendo a conhecida ‘fórmula brasileira’ que serviu de inspiração para muitos países e, com fundamento nos direitos humanos e sociais implementar as políticas habitacionais fundiárias para que as pessoas de baixa renda tenham acesso a moradia digna. Resgatar a ‘Formula brasileira’ de REURB concebida antes do novo marco, requer ‘um pensar de forma descolonial’, despedido das marcas da verticalidade, com uma nova cultura política, com representativa horizontal construído por meio de lutas.

Os cidadãos precisam sentir-se legitimados para participar da gestão democrática, não somente por mera facultativa das leis, mas sobretudo, por meio de estruturas públicas que garantam, incentivem e estimulem a participação, desconstruindo valores e práticas colonizadoras. Com pontua Berth (2023), “É imperativo que as pessoas se conscientizem cada vez mais de que é no território que todas as ações sociais são palpáveis[...]pode consubstanciar toda e qualquer decisão sobre o espaço”. É a partir da participação ativa, da escuta de vozes que se romperá com os padrões impostos pela colonização e conseqüentemente, com as desigualdades sociais.

Berth saliente que as desigualdades sociais têm raiz na nossa história,

“Tenho defendido que os sistemas de opressão são as raízes primordiais das desigualdades. Ou seja, as desigualdades são conseqüências dos nossos processos históricos que tiveram – na escravização de africanos, na hierarquia das funções de homens e mulheres e, também, na exploração de trabalhadores – a assimetria de condições e a formação da sociedade em pirâmide, onde no topo, há uma minoria que mantém os privilégios sociais e, abaixo, a maioria composta pelas identidades forjadas sociais pela colonialidade do poder.(2023, p.118).

A urbanista destaca, ainda, que as relações sociais representam os dois extremos da desigualdade – os privilégios e a precariedade – e como diz, numa ousadia intelectual, “as desigualdades sociais foram planejadas e articuladas com certo esmero, talvez intuitivo, para delinear a sociedade exatamente como a conhecemos hoje”. As muralhas precisam ser demolidas, ultrapassadas para romper com os privilégios.

As áreas dos NUI com o processo de regularização devem ser protegidas por instrumentos jurídicos eficazes que assegurem efetivamente o direito à moradia digna articulado com o direito à cidade. Para tanto o poder público dispõe de práticas descoloniais que são instrumentos valiosos, como as Zonas Especial de Interesse Social (ZEIS), o Termo Territorial Coletivo (TTC) e da aplicação dos instrumentos urbanísticos da notificação e edificação compulsórios, IPTU progressivo e a desapropriação urbanística, do IPTU social dentre outras práticas descoloniais, sintetizadas no quadro que segue para avançar com a política pública de REURB.

**Quadro 13.** Práticas descoloniais - recomendações

<b>PRÁTICAS DESCOLONIAIS - RECOMENDAÇÕES</b>	
<b>Medidas</b>	<b>Proposição</b>
<b>Manutenção da política de REURB</b> com programas a longo prazo, definindo-a com a visão de cidade-moradia ao invés de cidade-mercadoria.	Fixar na Lei Orçamentária e no Plano Plurianual recursos públicos para manutenção do programa;
<b>Integralização da política de regularização fundiária com a política de urbanista e social</b> para que possa gerar resultados positivos com a melhoria efetiva do direito à moradia e do direito à cidade.	Subsidiar os NUIs com a geração de emprego e renda; Implantar, ampliar ou melhorar os serviços públicos, pois, se a política se resumir a mera titulação não garante a permanência e não terá caráter repressivo.
<b>Revisão do Plano Diretor</b> com mudança de ideologia para que sirva de orientação de gestão e dos investimentos necessários para o desenvolvimento sustentável, justo e igualitário	Elaborar projeto de lei de revisão do Plano Diretor; Instituir as ZEIS, do TTC e o urbanizador social <sup>46</sup> com a realização de audiências públicas, plenárias e ampla mobilização da sociedade.
<b>Institucionalização do termo territorial coletivo(TTC)</b> como política pública visando a permanência nos NUIs regularizados e afastando estas áreas do mercado imobiliário especulativo.	Encaminhar projeto de lei instituindo o TTC como instrumento urbanístico e fundiário da política pública a ser executada com o incentivo do poder público e apoio direto da comunidade.
<b>Garantia da participação popular na definição das políticas públicas,</b> articulando o programa de REURB com outras políticas públicas.	Fomentar a participação direta na definição das políticas públicas e na composição dos conselhos municipais; Cumprir as leis que cria os conselhos de forma paritária, sem qualquer

<sup>46</sup>Art. 3º O Urbanizador Social é o empreendedor imobiliário cadastrado no Município, interessado em realizar empreendimentos de interesse social em áreas identificadas pelo Poder Público como aptas a receber habitação e em desenvolver parceria visando à produção de habitação de interesse social. (Lei nº 9162/03, Rio Grande do Sul).

	ingerência político partidária para democratização da gestão do espaço urbano.
<b>Ampliação das parcerias público-privadas:</b> além dos stakeholders envolvidos, trazer outros que possam colaborar para acelerar o programa.	Firmar com as universidades locais, cursos de engenharia civil, engenharia de software, ciências sociais, direito e arquitetura com o intuito de elaborar programas de/ou desenvolver aplicativos de cadastramento de imóveis, realizar estudos de georreferenciamento, elaborar dos projetos urbanísticos
<b>Delegação da Política Pública de REURB</b> para otimizar os custos, já que demanda conhecimentos técnicos e investimentos financeiros de grande vulto e por ser um problema de interesse comum pode ser enfrentado mediante mútua cooperação.	Criar um novo consórcio ou adaptar um contrato de consórcio vigente para inserção da REURB com os municípios circunvizinhos de modo a agilizar e reduzir os custos dos serviços, adquirir equipamentos necessários para aprimorar a gestão do espaço urbano.
<b>Aplicação dos instrumentos urbanísticos</b> para coibir a especulação imobiliária e permitir a criação de cadastro único.	Regulamentar e aplicar o parcelamento e notificação compulsórios, o IPTU progressivo e a desapropriação urbanística; Criar o cadastro único e multifinalitário interligado entre todos os órgãos e entidades do município;.
<b>Inovação do sistema de REURB</b> com uso de aplicativos e sistemas em rede para agilizar o programa.	Disponibilizar nos sistemas o acompanhamento dos processos com as informações disponíveis na internet assegurando a transparência municipal e favorecendo os estudos, pesquisas e agilidade dos processos.

**Fonte:** resultado da pesquisa( elaboração própria)

É necessário descolonizar para mudar a visão única das cidades, vistas como mercadorias. O padrão de cidade empresa que segue a racionalidade do modelo fordismo de produção em massa, só demonstra que as cidades não são para pessoas, são pensadas para atender o capital. Portanto, os desafios para concretização do direito à moradia digna e do direito à cidade devem ser enfrentados e superados pela luta coletiva.

Dentre as proposições consolidadas com vista à melhoria da política pública de regularização fundiária, destaca-se o Termo Territorial Coletivo (TTC). Considerando as peculiaridades locais, o TTC visa avançar com a política, reinventar, reestruturar e reorganizar o espaço urbano com práticas descoloniais. Deve-se priorizar a institucionalização do TTC. Para tanto, elaborou-se uma minuta de projeto de lei para inserir o Termo Territorial Coletivo como instrumento urbanístico de segurança fundiária e habitacional, juntamente com a revisão do Plano Diretor Urbano. Essas práticas representam uma forma insurgente de resistir, re(existir) e re(viver).

A lógica da colonização das cidades agride, visivelmente, o direito à moradia e o direito à cidade. O resgate desses direitos fica condicionado a ruptura dos privilégios da elite e a inserção do cidadão como agente transformador e colaborador da gestão do espaço urbano. Na medida que esses direitos forem distribuídos equitativamente entre aqueles que constroem às cidades com as próprias mãos, por meio de lutas,

conquistas árduas, consolida-se efetivamente o direito à cidade. O Termo Territorial Coletivo (TTC) é uma das formas para romper com o ciclo de expulsão pelo mercado imobiliário após a regularização do NUI, tirando a terra do mercado. Por meio dele, a população luta de forma coletiva para serem agentes transformadores do espaço urbano, melhorando a qualidade de vida de toda comunidade, se protegendo da expulsão pelo capital desconstruindo padrões impostos pelo colonialismo interno, como aponta Souza. O TTC como uma prática descolonial adequada nos processos de REURB em Juazeiro/BA, devendo ser institucionalizado com a revisão do Plano Diretor Urbano.

## 5.2 TERMO TERRITORIAL COLETIVO (TTC): INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA FUNDIÁRIA/URBANÍSTICA E PRÁTICA DE DESCOLONIAL

O Termo Territorial Coletivo (TTC) é a denominação brasileira adaptada do *Community Land Trust* (CLT), instrumento que surgiu no contexto das lutas pelos direitos civis nos Estados Unidos, nos anos 60, como forma de aquisição coletiva de áreas rurais para continuar com a posse da terra e garantir o direito de permanência nelas, tendo em vista que, individualmente, os ocupantes não dispunham de recursos financeiros suficientes para adquirir os lotes. O modelo, 20 anos depois, migra para as áreas urbanas e se expande pelo Norte Global: Inglaterra, Austrália, Canadá, Escócia, França, Alemanha, Bélgica e, no Sul Global: Quênia e Porto Rico, embora de forma incipiente, mas com resultados positivos (FIDALGO RIBEIRO, 2023). O TTC tem o intuito de garantir à população de baixa renda o acesso à moradia e à cidade (Alfonsin, 2023).

O *Community Land Trust* (CLT) é um instrumento de gestão coletiva da terra que tem por objetivos a proteção da segurança da posse, a promoção da acessibilidade econômica da moradia de forma permanente e o fortalecimento comunitário (Fidalgo, 2022). No que tange à regularização fundiária urbana, a finalidade principal é garantir o direito à moradia digna e à cidade, de modo a evitar a gentrificação e assegurar a permanência na moradia regularizada.

No TTC, a terra passa a ser de propriedade de uma pessoa jurídica sem fins lucrativos, criada pelos moradores, que cede o uso do solo aos indivíduos e fica com a gestão. O ocupante tem o direito de superfície e adquire os imóveis nele construídos com o respectivo registro em cartório. Com a gestão coletiva da terra, o preço dos

imóveis torna-se mais acessível e justo para quem deles efetivamente precisa como meio de moradia, e não como moeda de troca, já que a diferença do preço dos imóveis está na terra.

Nos países periféricos do norte, o Termo Territorial Coletivo (TTC) é aplicado como valioso instrumento urbanístico para garantia da permanência da população carente nos NUI após a regularização fundiária, com a finalidade de evitar a especulação imobiliária e conseqüentemente, a gentrificação<sup>47</sup>. A implantação deste modelo de parceria com base na confiança e pautado nas regras convencionadas pelos comunitários que voluntariamente fazem adesão ao TTC, vem se expandindo significativamente ao redor do mundo, com uma maior concentração no norte global, somente no Estados Unidos já são mais de 200 TTCs. As experiências globais existentes e o quantitativo expressivo ao redor do mundo demonstram de forma inequívoca, o acerto na adoção do TTCs como instrumento de garantia da posse e da permanência na propriedade regularizada por meio da REURB, de modo que os beneficiários não sejam expulsos de suas moradias registradas e legalizadas pela força especulativa do mercado ou pelo poder público (Antão; Fidalgo, 2019).

No cenário brasileiro, com registros expressivos de irregularidades fundiárias e com o advento do novo marco normativo de regularização fundiária, Lei 13.465/2017, que adotou com prioridade a obtenção da titulação da propriedade em detrimento dos aspectos urbanísticos e sociais, tem-se pois, a necessidade de buscar ferramentas para proteção da população vulnerável contra a expulsão decorrente do capital. Os NUIs regularizados são espaços apropriados para garantir a permanência da posse e promover a integração da comunidade na luta por políticas públicas sociais e urbanísticas e na luta pelo direito à cidade.

Mesmo diante das peculiaridades dos CLTs, é possível fazer as adaptações para implantação em localidades diversas, conquanto há traços básicos configuradores que são comuns aos modelos de gestão coletiva da terra, a saber: i) terra de propriedade coletiva; ii) construções/moradias de propriedade individual; iii) sustentabilidade na manutenção do CLT; iv) gestão participativa e v) ingresso voluntário. O TTC configura-se com a separação entre a propriedade da terra, a

---

<sup>47</sup> O termo gentrificação foi cunhado, em 1964, pela socióloga britânica Ruth Class quando ela refletia sobre as alterações observadas na estrutura social e no mercado imobiliário em certas áreas de Londres.[...]o termo foi cunhado para explicar uma das facetas promovida no bojo das ações das elites brancas. Esta expulsão acontece nas cidades onde muitos investimentos são feitos em determinado bairro com melhoria da infraestrutura principal(água, luz, saneamento, mobilidade urbana) e secundária(rede de comércio, equipamentos de lazer e cultura, arborização etc.) o que acaba elevando o custo de vida (BERTH, 2023, p. 49/50).

gestão e a propriedade das construções que fica com os indivíduos. Assim sendo é essencial que exista a compatibilidade entre o interesse coletivo na segurança da posse a cargo do TTC e o interesse individual dos proprietários das construções que podem alienar seus imóveis por meio da compra e venda, doação, podem hipotecar, observadas as normas aplicáveis ao direito de propriedade com o gravame de bem coletivo. (Antão; Fidalgo, 2019).

Os partícipes do TTC fazem adesão voluntária a esta forma de gestão coletiva e, de forma consensual, aprovam as regras sobre as quais a pessoa jurídica instituída será gerida para tomada de decisões. A gestão participativa propicia a participação ativa da comunidade como um meio de postular direitos, de controlar e de participar da formação da agenda do governo local para definição das políticas públicas. Estas políticas não podem ser definidas sem conhecimento das reais necessidades do povo, ou melhor, como intitulado por Maricato(2015), o ‘analfabetismo urbanístico ou geográfico’<sup>48</sup> deve ser desconstruído, diante do problema urbano de moradias autoconstruídas, irregulares, clandestinas e o TTC favorece a construção coletiva e democrática assegurando a permanência após a regularização evitando as remoções forçadas e, enfraquecendo a teoria especulativa.

No sentir de Antão e Fidalgo(2019) sem a eficácia dos processos de regularização fundiária e com as remoções forçadas afronta-se tanto o direito de moradia quanto o direito à cidade, afirmam: “Sem direitos fundiários reconhecidos, moradores se tornam vulneráveis a processos de desalojamento, movidos pelo próprio Estado ou por particulares o que afronta diretamente seu direito à moradia”, e arrematam que as remoções forçadas, “[...] constituindo-se como um dos maiores obstáculos para efetivação do direito à cidade”. Para proteção destes direitos e para evitar as remoções forçadas pela força do capital ou do próprio estado, é substancial a legalização do *Community Land Trust* (CLT), como instrumento urbanístico.

É necessário que as cidades brasileiras com a implementação da REURB, insiram na legislação local, especificamente, no Plano Diretor Urbano, os TTC com instrumento urbanístico, para garantia e segurança do direito de moradia e do direito à cidade. Antão e Fidalgo Ribeiro(2019) apontam as etapas para constituição de um modelo jurídico básico, obviamente com os ajustes adequados as peculiaridades

---

<sup>48</sup> Analfabetismo urbanístico ou geográfico para expressar essa ignorância predominante sobre a realidade e, em especial, a realidade do ambiente construído.(Maricato, 2015).

locais, aos objetivos e as necessidades de cada comunidade na busca de melhorias para o território. A gestão coletiva deve incluir a participação de todos interessados no território. Na formação clássica dos TTC, deve ser instituído um órgão colegiado deliberativo com formato tripartite, composto por 1/3 de moradores; 1/3 de técnicos indicados pelos moradores e 1/3 dos moradores dos bairros vizinhos.

O primeiro passo, consiste na regularização fundiária para aquisição os núcleos urbanos informais (NUIs), com a transferência e o registro da propriedade da terra diretamente para o TTC, que se incumbem do desmembramento dos terrenos e das construções individualmente, para registro posterior do direito de superfície<sup>49</sup>. “Portanto, na lógica do circuito, a regularização fundiária seria condicionante da aplicação dos demais instrumentos em busca da implantação de um modelo de TTC”. (Antão; Fidalgo, 2019), ou melhor, para acelerar o processo de REURB, o TTC seria o modelo ideal.

Com a regularização do NUI, segue para o segundo passo, a constituição da pessoa jurídica incumbida da gestão coletiva da área regularizada. Nesta fase, será deliberado a natureza jurídica da entidade. A escolha é uma decisão coletiva, podendo ser instituído uma associação, fundação ou cooperativa<sup>50</sup>. Estas entidades atendem a finalidade do TTC, de não ter fins lucrativos e tem previsão no ordenamento jurídico brasileiro. Na terceira fase, ocorre a separação da propriedade da terra (gestão coletiva) e da propriedade das construções (individualmente), o que pode ser feito por meio do direito de superfície<sup>51</sup>. (Antão; Fidalgo, 2019).

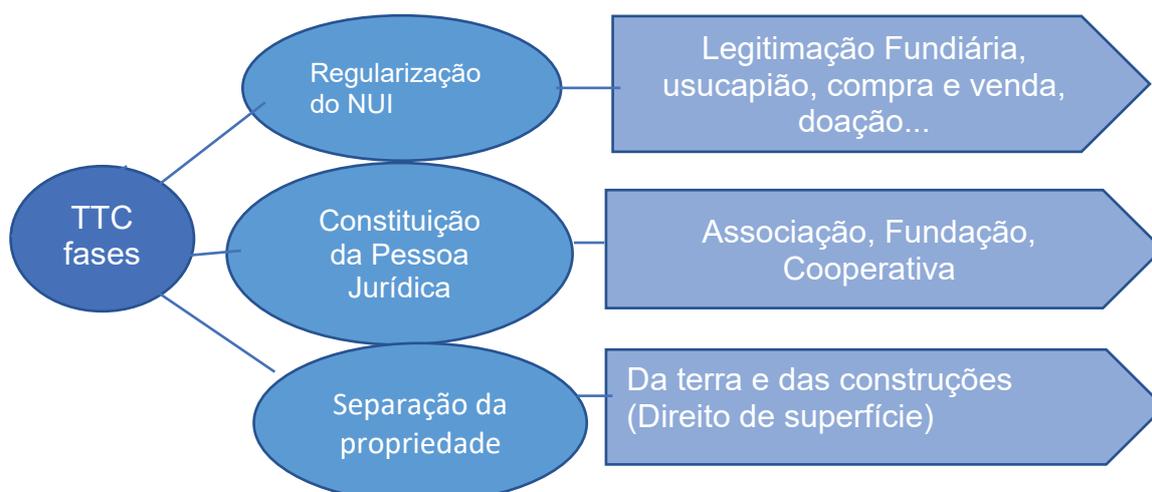
Com o agrupamento das porções individuais de terra, a comunidade é fortalecida contra o capitalismo e o patrimonialismo, já que a venda de terra é uma ideia colonial que perpassou por cinco séculos e continua impondo as regras de mercado com alargamento das desigualdades sociais. O TTC é uma medida de descolonização da propriedade, podendo ser aplicado pelos municípios brasileiros em conexão com os processos de REURB, de acordo com as etapas indicadas por Antão e Fidalgo Ribeiro.

---

<sup>49</sup> Previsto no Estatuto da Cidade (art. 21 a 24 da Lei nº 10257/01) e no Código Civil Brasileiro (arts. 1369 a 1.377).

<sup>50</sup> Art. 3º Celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro. (Lei nº 5.764/71).

<sup>51</sup> Previsto no Estatuto da Cidade (art. 21 a 24 da Lei nº 10257/01) e no Código Civil Brasileiro (arts. 1369 a 1.377).

**Figura 15** – Fases do Termo Territorial Coletivo

**Fonte:** Elaboração Própria (resultado da pesquisa)

As fases indicadas pelas autoras para instituição do TTC no Brasil é fruto das experiências vivenciadas, conquanto, diante da flexibilidade deste instrumento, é possível adaptações para atender os interesses e as peculiaridades do local. No Brasil há experiências de TTC em andamento. O Município de São João do Meriti foi pioneiro na legalização do TTC com a inserção deste instrumento no Plano Diretor Urbano<sup>52</sup>. A partir de então, a cidade passou a integrar em 2023, o ‘projeto TTC’, coordenado por Tarcila Fidalgo com a missão de realizar e garantir os direitos à moradia, à comunidade, à cidade e às raízes através da introdução e implementação de Termos Territoriais Coletivos no Brasil. Em 11 de dezembro de 2023, o Rio de Janeiro também legalizou o TTC, inserindo-o no Plano Diretor Urbano.

Quanto ao Termo Territorial Coletivo, Alfonsin (2023) destaca que, “Em assentamentos informais, a utilização do termo territorial coletivo pode garantir aos moradores sua permanência na terra [...] já que, dentre as regras, são estabelecidas restrições quanto à venda futura dos imóveis”. No processo de regularização fundiária, a transferência da propriedade do NUI feita diretamente para pessoa jurídica constituída para gestão coletiva, representa agilidade do registro, além de maior garantia da permanência, já que a propriedade terá um valor mais justo e acessível na hipótese de venda para outrem e, sempre com a mesma finalidade que é a moradia.

O TTC consolidou-se nos Estados Unidos, e em outros países periféricos do norte e na América Latina, sendo instituído em Porto Rico, o primeiro TTC,

<sup>52</sup> Lei Complementar nº 205/2021.

denominado *Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña*. As experiências revelam que se trata de um instrumento de democratização do acesso à terra com preços mais acessíveis e justos. Por meio dele, além de permitir o acesso à moradia digna, também ressurgiu o direito à cidade, que deve ser resgatado paulatinamente com a participação ativa da comunidade.

Berth (2023) na obra “Se a cidade fosse nossa” destaca, o trabalho político de vizinhança como relevante para gestão do território urbano, “Os movimentos comunitários organizados pelos direitos à terra são uma faceta importante da luta histórica pelo pertencimento social e territorial dos cidadãos negros no Brasil”. A arquiteta defende que é relevante a colaboração da comunidade para redução das desigualdades no espaço urbano. A força da luta coletiva pela inserção social e territorial é valiosa para inclusão social e reparação de toda sociedade excluída pela colonialidade do poder, saber e ser. Defende Berti,

Lutar por cidades mais justas e equilibradas, que componham a vida de maneira saudável, é uma ação política que necessita do trabalho coletivo para chegar a soluções e ações de maneira democrática. Não é mais possível o caos social sem observar o seu papel ativo na construção do caos urbano, sem entender que essas duas partes são indissociáveis.(2023, p. 14).

A reflexão nos conduz a enxergar que apesar do histórico de lutas para conquista dos direitos humanos, fundamentais e sociais, os cidadãos não são convocados e estimulados a participar das discussões e projetos de organização e planejamento das cidades, por razões escusas em mantê-los distantes dos problemas que os atingem, especificamente quanto as condições precárias de moradias e os riscos dela decorrentes que se agravam e intensificam dia-a-dia. O distanciamento intencional decorrente da cultura do poder dominante em não criar condições e nem despertar o interesse dos cidadãos para participar, opinar e deliberar sobre as prioridades dos programas de governo é uma realidade que assusta, decorrente das amarras do passado, do modelo de colonização com as consequências sociais, políticas e morais que nos acorrentam e ainda predominam na organização das cidades.

Sob a perspectiva descolonial, os beneficiários da REURB, por meio do TTC, poderão resgatar o direito à cidade, lutar pelo cumprimento da função social da propriedade, lutar para acabar com a exclusão social, lutar pela incorporação do direito à cidade inclusiva, participativa e democrática, englobando os investimentos públicos de infraestrutura, o acesso ao transporte público, moradia digna, a cultura,

segurança e ao saneamento básico e o direito de todos participar do desenho e definição das políticas públicas e da gestão do espaço urbano. E desta forma, por meio de lutas e do poder coletivo podem superar e corrigir as inadequações de concentração de terras nas mãos de poucos, já que as políticas públicas habitacionais e fundiárias ao longo da história, não suprimam estas necessidades.

Segundo Fernandes (2023), a prática de REURB com ênfase na entrega dos títulos de propriedade individualmente, como no caso ora analisado, não tem a garantia de permanência dos beneficiários ante a força e a sedução do capital que captura espaços adequados e rentáveis para investimento. Segundo o autor esta forma de REURB vem inviabilizando “um debate necessário sobre outras formas jurídicas de titulação e reconhecimento da segurança jurídica dos ocupantes – posse, títulos coletivos, aluguel, cooperativas, Community Land Trusts/Termos Territoriais Coletivos”. A ideia da posse coletiva além de assegurar a titulação também, é um antídoto contra a especulação imobiliária do núcleo regularizado e, pode ser complementada com o instrumento das ZEIS. Enquanto as ZEIS tornam-se as áreas de interesse social não permitindo outra destinação, os TTCs se incumbem de trabalhar o desenvolvimento comunitário. Aquela, volta-se para proteger o direito à moradia digna e os TTCs para fortalecer o direito à cidade.

Ermínia Maricato (2013) aponta os pressupostos para uma reorganização das cidades de forma democrática e sustentável, a saber: (i) criar consciência da cidade real e indicadores de qualidade de vida; (ii) criar um espaço de debate democrático: dar visibilidade aos conflitos; (iii) reforma administrativa; (iv) formação de quadros e agentes para uma ação integrada; (v) aperfeiçoamento e democratização da informação; (vi) um programa especial par regiões metropolitanas; (vii) a bacia hidrográfica como referência para o planejamento e gestão; (viii) formação de políticas públicas de curtíssimo, médio e longo prazo.

Destarte, por meio do TTC, pode-se diagnosticar com mais precisão a cidade real e criar os espaços coletivos de gestão do NUIs, para implementar políticas públicas de regularização fundiária com continuidade para resolver as irregularidades fundiárias urbanas e construir cidades mais justas.

Neste mesmo sentido, na elaboração do documento de políticas habitat III, a ONU HABITAT III manteve a habitação no centro da agenda, como meta prioritária a ser almejada pelos governos, sobretudo diante do problema global enfrentado por cerca “880 milhões de pessoas vivem em habitações inadequadas nas cidades”,

residindo em favelas urbanas. Neste documento foi traçado 10 políticas habitacionais para reduzir este índice de moradias inadequadas de modo a alcançar o ODS 11. “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, estabelecidos na Agenda 2030.

Para tal desiderato, propõe que os governos adotem estratégias no sentido de:

- (i) criar uma estrutura integrada sobre habitação: incorporar as estratégias habitacionais nos planos urbanos e políticas setoriais tanto a nível nacional quanto municipal (ex.: nos serviços, no uso do solo, no transporte) para melhor integrar os programas habitacionais nas tomadas de decisão;
- (ii) Adotar uma abordagem inclusiva: apoiar processos participativos e políticas habitacionais justas, e destinar habitação para grupos vulneráveis e com necessidades especiais;
- (iii) Expandir a habitação a preços acessíveis: melhorar o acesso à casa própria; subsidiar famílias de baixa renda para aluguel ou compra de habitações adequadas; expandir e melhorar o estoque de habitação a preços acessíveis;
- (iv) Melhorar as condições da habitação: melhorar a habitabilidade (proteção contra choques da natureza, perigos e doenças) nas localidades urbanas e rurais, o acesso aos serviços básicos (água, saneamento, iluminação, eletricidade e disposição de lixo); o direito legal de posse segura (incluindo o cumprimento de um *continuum* de direitos à terra, promoção dos direitos de igualdade de gênero e proibição da discriminação e despejos forçados); e
- (v). Urbanizar assentamentos informais: apoiar programas de urbanização e habitação gradual nos assentamentos informais.

As políticas habitacionais elencadas como propostas globais para alcançar as metas estabelecidas para melhoria da qualidade de vida da população, enfatizam a urbanização dos núcleos urbanos informais como condição *sine qua non* para integração da cidade informal com a formal, garantindo o direito as cidades inclusivas, sustentáveis e seguras. Para tanto se faz necessário, medidas de descolonização, ante a influência do poder capitalista e do colonialismo interno nomenclatura de Santos (2022) que diante da busca de aplicação do capital excedente, preocupa-se, exclusivamente com o lucro sem se importar com as pessoas, com o respeito ao ser humano. Diante desta visão capitalista do mercado imobiliário, é relevante a participação direta do cidadão sobre o futuro da cidade com fortalecimento do NUI.

A REURB impõe ações repressivas e preventivas. Aquelas no sentido de regularizar os núcleos urbanos informais consolidados e a preventiva, no sentido de garantia da permanência no núcleo após regularizado, com o incentivo e apoio, para

fortalecimento da comunidade por meio da instituição do Termo Territorial Coletivo (TTC) e, obviamente, uma vez formalizado o TTC, priorizar e trazer a população para participar diretamente dos planos diretores participativos e do orçamento participativo para reinventar e redefinir o espaço urbano com a gestão coletiva e a participação cidadã.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS/CONCLUSÃO**

A regularização fundiária urbana (REURB) de núcleos urbanos informais é um instrumento jurídico que servirá de freio às ocupações desordenadas que vem se alastrando desde a colonização, intensificando na década de 50 com o processo de industrialização e com a especulação imobiliária inerente a política do mercado capitalista e mantendo-se até os dias atuais. Destarte, a política pública de REURB deve ser executada a longo prazo para elevação da qualidade de vida da população entregando ao cidadão não apenas o título de propriedade, mas ampliando e suprimindo as deficiências do NUIs para estabilização da moradia digna e do direito à cidade.

O direito à moradia digna deve ser compreendido, na forma dos tratados internacionais e como direito social, incorporado a partir da EC nº 26/2000, portanto, não se restringe a um teto e a uma escritura pública. É um dos direitos humanos e social essencial à dignidade da pessoa humana. A ONU no comentário 04, sobre o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), define a moradia digna quando presentes os critérios de: (i) Segurança legal de posse;(ii)disponibilidade de serviços e infraestruturas; (iii) custo acessível;(iv) habitabilidade; (v) facilidade de acesso e boa localização; (vi) adequação cultural. Percebe-se pois, que esse direito não está sendo assegurado por meio de políticas públicas fundiárias eficazes.

Com a edição da Lei nº 13.465/17, pressupõe que houve uma quebra do paradigma brasileiro de REURB, com tendência a desconstruir o poder-dever das Administrações Públicas em promover a política pública de regularização fundiária englobando as dimensões urbanística, ambiental, jurídica, social e registral. A fórmula brasileira de regularização fundiária plena foi substituída pelo paradigma com foco na titulação, que se aproxima do modelo construído pelo peruano Hernando de Soto, cuja experiência demonstra um prejuízo incomensurável para população. Com o novo marco normativo há uma precarização do direito à moradia digna e do direito à cidade. Destarte, para eficácia da política pública de REURB é imprescindível a integralização com a política urbanística e social.

Diante do viés patrimonialista da propriedade trazido pelo novo marco, a política pública de regularização fundiária deve haver articulação com a política urbanística, social e ambiental, de modo a evitar a precarização do direito à cidade e do direito à moradia, para o resgate da 'Fórmula brasileira' consolidada com o Estatuto das Cidades, conforme descrita por Fernandes (2023). "ZEIS + normas urbanísticas + gestão democrática + novos instrumentos jurídicos + políticas sociais". E a partir de práticas descoloniais e inovadoras, restabelecer a ordem urbanística constitucional com o acesso universal aos todos a equipamentos de infraestrutura, de espaços públicos que viabilizem a convivência social, a geração de emprego e renda e a melhoria da qualidade de vida, mas sobretudo, garantam a permanência no NUI regularizado.

Da análise da política pública de REURB em Juazeiro-BA, pressupõe que houve uma quebra do paradigma brasileiro vigente até a edição da Lei nº 13.456/17. A fórmula brasileira de regularização fundiária plena foi substituída pelo paradigma com foco na titulação, que se aproxima do modelo construído pelo peruano Hernando Soto, com indícios de gentrificação e especulação imobiliária e da colonialidade da propriedade. O município aderiu as diretrizes da lei federal com a expedição do Decreto Municipal nº 244/22.

No Município, o programa de regularização fundiária urbana 'Escritura para Sempre' em execução, segue os padrões do novo marco de regularização fundiária urbana com ênfase na titulação e sem medidas efetivas que promovam a integração entre os direitos de moradia e direito à cidade. A ausência de articulação entre a política de regularização fundiária e a política urbana, leva à reflexão de que as heranças históricas do colonialismo e patrimonialismo e o modelo peruano vem sendo adotado pelo município que segue os padrões da lei nacional.

No Programa Escritura para Sempre, identifica-se a priorização da dimensão jurídica/registral como traços reveladores da colonialidade do poder, do saber e do ser, a saber: ausência da participação popular, de transparência, a primazia de stakeholders, como a Diocese, o NUREF, em detrimento de outros (traços de hierarquia), ausência de mobilização e atribuições aos ocupantes, processos sem conexão com redes sociais e virtuais e ausência de transparência, além da adoção de práticas uniformes, padronizadas, tradicionais, sem considerar a realidade de cada NUI.

Os resultados sinalizam que as administrações públicas ainda se encontram presas às amarras culturais e ideológicas dos colonizadores mesmo diante das lutas e conquista da independência. Há, pois, a necessidade de rompimento destas ingerências para resgatar os valores do povo colonizado, acabar com os preconceitos e racismo, continuar construindo suas histórias e resgatando valores, com a participação social e a ocupação do espaço urbano de forma livre, participativa e igualitária.

Assim, é necessário a cooperação da sociedade como um todo, incluindo os stakeholders envolvidos: Poder Público das três esferas, Ministério Público, Defensoria Pública, advogados, vereadores, notários e registradores, Poder Judiciário, organizações da sociedade civil, movimentos populares, conselhos de classe, conselhos municipais, universidades e moradores, todos devem se engajar na defesa e promoção do direito à cidade e moradia digna. Somente com a união, cooperação interdisciplinar e a participação ativa da sociedade será possível construir cidades mais justas, inclusivas e democráticas.

A regularização fundiária para ser eficaz, completa e bem sucedida deve ser pautada em leis justas, debatidas com a participação dos cidadãos, não bastando um cipoal de leis aprovadas para atender o interesse da classe dominante, há em verdade, uma imperiosa necessidade de mudança no conteúdo das leis na definição de políticas públicas sociais, nos programas de governo que veiculam o modo de pensar e existir da classe dominante e nas entrelinhas camuflam interesses da elite, devendo, ser implementados para práticas descoloniais para atender as reais necessidades da população em consonância com os preceitos constitucionais por meio de políticas públicas fundiárias que atendam de fato o interesse real da população que vive em situação de moradia irregular. Há uma imperiosa necessidade de aliar a teoria à prática.

Nesse sentir, as intervenções propostas orientando o município a reavaliar a política pública de regularização fundiária(incremental) em consonância com a política urbana, de modo que o Poder Público Municipal possa adotar a REURB integral, assegurando não apenas a titulação da moradia, mas também o direito à cidade e a moradia digna para tanto foi proposto: a) a inserção do termo territorial coletivo nos núcleos urbanos informais que já concluíram a REURB e naqueles em andamento, como política pública incremental; b) o Envio de projeto de lei para atualizar o Plano Diretor Urbano inserindo o TTC como instrumento urbanístico de segurança fundiária

e habitacional; c) a apresentação de um guia prático de orientação para implementação do TTC.

A viabilidade desta forma de gestão associada e coletiva está atrelada a luta pela inserção do modelo inovador e descolonial. A luta que deve ser perseguida pela força do jovem com a contribuição da academia, do poder legislativo e dos gestores públicos diante do problema local que se avoluma a cada dia que passa. Há campo para estudos futuros sobre o tema no município, visto que com esta pesquisa foi possível dar apenas um visão parcial do tamanho do problema público pesquisado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. **Dramas humanos se acumulam em tragédia da Braskem, em Maceió.** Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-12/dramas-humanos-se-acumulam-em-tragedia-da-braskem-em-maceio>. Acesso em: 02/12/2023.

AGÊNCIA BRASÍLIA. **Veja como saber se um terreno do DF é irregular.** Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/veja-como-saber-se-um-terreno-do-df-e-irregular>. Acesso em 20/11/2023.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* **Da Função Social à Econômica da Terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil.** 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/37245/32466>. Acesso em 20/11/2023.

ALFONSIN, Bethânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras.** Rio de Janeiro: FASE, 1997.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Novo marco legal da terra reforça a colonialidade do direito de propriedade.** Disponível em: <http://reformaurbanadireitoacidade.net/novo-marco-legal-da-terra-reforca-a-colonialidade-do-direito-de-propriedade/>. Acesso em: 20/03/2024.

ALFONSIN, Betânia de Moraes, *et al.* Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.01., 2023, p. 294-330. **Do cercamento das terras comuns ao estatuto da cidade: a colonialidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil.** Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/64045/45365>. Acesso em 20/05/2024.

AMADO, Jorge. **Seara Vermelha.** São Paulo: Companhia das Letras, 2009. 354 p.

ANTÃO, Renata Cristina do Nascimento & FIDALGO RIBEIRO, Tarcyla. **A difusão dos CLTs fez com que sua modelagem se tornasse maleável, para que pudesse se adaptar às diversidades locais.** Disponível em: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/biblioteca-termo-territorial-coletivo/o-termo-territorial-coletivo-como-alternativa-emancipatoriaaaplicacaodaproprietade-privada-classica-uma-mudanca-de-perspectiva>. Acesso em: 08/06/2024.

\_\_\_\_\_. **Termo territorial coletivo:** instrumento de “costura” entre o planejamento urbano e o direito em prol do incremento da segurança da posse. Anais XIX ENANPUR 2019. Disponível em: < <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=218>>. Acesso em: 08/06/24.

\_\_\_\_\_. **O termo territorial coletivo como alternativa emancipatória à aplicação da propriedade privada clássica: uma mudança de perspectiva.** Disponível em: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/biblioteca-termo-territorial-coletivo/o-termo-territorial-coletivo-como-alternativa-emancipatoriaaaplicacaodaproprietade-privada-classica-uma-mudanca-de-perspectiva>. Acesso em: 08/06/2024.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARREIROS Wilza & DAL RI, Luciene. **Termo Territorial Coletivo como instrumento de concretização de cidades sustentáveis.** Disponível

em:<https://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/1043>.  
Acesso em: 01/06/2024.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação.** Disponível em:[https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf) / Acesso em 28/11/2023.

BERTH, Joice. **Se a Cidade Fosse Nossa: racismos, falocentrismos e opressões nas cidades.** 1 ed. Rio de Janeiro, Paz & Terra, 2023. 287 p.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima; CHAER, Tatiana Mamede Salum *et al*(org.). **O que avançou na regularização fundiária urbana: conceitos, marco legal, metodologia e prática.** Universidade de Brasília, 2020. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/68/>. Acesso em: 02/12/2022.

BONA, Camila de e RIBEIRO, Nunes. **Sobre a produtividade e a semântica do prefixo des- no português brasileiro atual.(2018)** Disponível em: <https://www.scielo.br/j/delta/a/Tj9FgNNhkTLdZHhStPXRCst/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15/06/2024.

BORDALO, Rodrigo. **Direito Urbanístico.** 2 ed. Rio de Janeiro, Método, 2022. 193 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** 57. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. 401 p.

BRASIL. **COVID-19: Painel do Coronavírus.** Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 15/11/2023.

BRASIL. Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 17/11/2023. Acesso em: 17/11/2023.

BRASIL. Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.** Disponível em:[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm/](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm/). Acesso em: 17/11/2023.

BRASIL. Lei 601 de 04 de setembro de 1850. **Dispõe sobre as terras devolutas do Império.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm). Acesso em: 20/11/2023.

BRASIL. Decreto-lei nº 9.670 de 05 de setembro de 1946 . **Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9760compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760compilado.htm). Acesso em: 08/01/2024.

BRASIL. Decreto-lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967 . **Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0271.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm). Acesso em: 08/01/2024.

BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 08/01/2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 20/11/2023.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm/](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm/). Acesso em: 20/11/2023.

BRASIL. Lei nº 10.406, 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada). Acesso em /05/2024.

BRASIL. Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm/). Acesso em: 20/11/2023.

BRASIL. Lei nº 11.481 de 31 de maio de 2007. **Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm/](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm/). Acesso em: 20/11/2023.

BRASIL. Lei nº 11.977 de 11 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm/](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm/). Acesso em: 12/11/2023.

BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal;** institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União[...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 05/12/2022.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** 7ª ed. São Paulo: FGV, 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 1727 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 37 ed. Baueri, SP: Atlas, 2023. 1114 p.

CASSETARI, Christiani. (coord.). **Registros de Imóveis**. 4.ed. Iguatuba, SP: Foco, 2020. p. 358 a 374.

CBHSF. Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco. **Bairro com mais de 100 anos de Juazeiro, na Bahia, reflete problemas crônicos de ocupações das margens do São Francisco**. Disponível em: <https://cbhsaofrancisco.org.br/noticias/novidades/bairro-com-mais-de-100-anos-de-juazeiro-na-bahia-reflete-problemas-cronicos-de-ocupacoes-das-margens-do-sao-francisco/>. Acesso em: 18/10/2023.

COMCAT (Comunidades Catalisadoras). **O que é o TTC?** [S.l.: s.n.], [200-?]. Disponível em: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/o-que-e-o-termo-territorial-coletivo>. Acesso em: 12/05/2024.

CUNHA, João Fernandes da. **Memória Histórica de Juazeiro**. Disponível em: [https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/6038/1/\\_Jo%c3%a3o.pdf](https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/6038/1/_Jo%c3%a3o.pdf). Acesso em: 31/05/2024.

DIMENSTEIN, Gilberto. **Cidadão de Papel: a infância, a adolescência e os direitos humanos no Brasil**. 24 ed. São Paulo: Ática, 2012. p. 102.

DIOCESE DE JUAZEIRO-BA. **Decreto Episcopal Nº 02/2018**. Disponível em: <http://diocesedejuazeiro.org.br/wp-content/uploads/2018/08/2%C2%BA-Decreto-Dom-Beto.pdf>. Acesso em: 31/05/2024.

DIOCESE DE JUAZEIRO-BA. **Diocese e Prefeitura de Juazeiro assinam Termo de Cooperação para implementar Regularização Fundiária na cidade**. Disponível em: <http://diocesedejuazeiro.org.br/diocese-e-prefeitura-de-juazeiro-assinam-termo-de-cooperacao-para-implementar-regularizacao-fundiaria-na-cidade.html>. Acesso em: 31/05/2024.

CARTORIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS 2º OFÍCIO. **Provimento nº 07 de 29 de janeiro de 1994**. Estabelece os limites da divisão territorial dos Cartórios de Registro de Imóveis e Hipotecas do 1º e 2º Ofícios da Comarca de Juazeiro-BA. Disponível em: <https://www.2rijuazeiro.com.br/circunscricao>. Acesso em: 01/06/2024.

FANON, Franz, 1925-1961. **Os Condenados da Terra**; tradução Lígia Fonseca Fernandes, Regina Salgado Campos. 1ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 2022.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro**. 3ª ed. São Paulo, Globo: 2021

FERNANDES, Edésio. **Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017.(2023)** Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/61455/61455.PDF>. Acesso em 02/04/2024.

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros**. (2006). Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiar/a/Apostila\\_Regularizacao\\_Fundiaria.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiar/a/Apostila_Regularizacao_Fundiaria.pdf). Acesso em: 31/05/2024.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Disponível em: [https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full\\_1.pdf](https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf). Acesso em: 31/05/2024.

FIDALGO RIBEIRO, Tarcyla. **O modelo dos community land trusts no norte e sul global: possibilidade de aproximação no cenário brasileiro**. Disponível em: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/biblioteca-termo-territorial-coletivo/o-modelo-dos-community-land-trusts-no-norte-e-sul-global-possibilidades-de-aproximao-no-cenrio-brasileiro.pdf>. Acesso em: 01/06/2024.

\_\_\_\_\_. **Os “community land trusts”: potencialidades e desafios de sua implementação nas cidades brasileiras**. Revista de Direito da Cidade, vol.12, nº1. ISSN2317. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/40091/33510>. Acesso em: 08/06/2024. Acesso em: 01/06/2024.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: Saberes Necessários à Prática Educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011. 144 p.

FOLHA ON-LINE. **Saiba por que Muhammad Yunus, empreendedor social bengalês, venceu o Nobel da Paz 2006**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/empreendedorsocial/quemeempreendedor/ult10133u713685.shtml>. Acesso em: 27/11/2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Em 2019, 68,7% do déficit habitacional no Brasil foi representado por pessoas pretas e pardas, aponta pesquisa**. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/em-2019-687-do-deficit-habitacional-no-brasil-foi-representado-por-pessoas-pretas-e-pardas-aponta-pesquisa/>. Acesso em: 10/07/2024.

GIL, Antônio Cardoso. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7.ed. São Paulo: GEN | Atlas, 2021. p. 5 e 176.

HABITABILITY. **ODS 11: conheça os objetivos da ONU para as cidades**. Disponível em: [https://habitability.com.br/ods-11-conheca-o-objetivo-da-onu-para-as-cidades/?utm\\_source=google\\_pago&utm\\_medium=&utm\\_content=&gclid=Cj0KCQiAuqKqBhDxARIsAFZELmJV8wYjGWzVKQPJoBg7K7qOJMrTa-84T4G3yBjNZwOlzLOz4GEPNwsaAsK2EALw\\_wcB](https://habitability.com.br/ods-11-conheca-o-objetivo-da-onu-para-as-cidades/?utm_source=google_pago&utm_medium=&utm_content=&gclid=Cj0KCQiAuqKqBhDxARIsAFZELmJV8wYjGWzVKQPJoBg7K7qOJMrTa-84T4G3yBjNZwOlzLOz4GEPNwsaAsK2EALw_wcB). Acesso em: 06/11/2023.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana**; tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014. 294 p.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27. ed. (15. Reimp.). São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 254.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil** / James Houston; tradução Claudio Carina; revisão técnica Luísa Valentini. 1a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. 485 p.

IBGE: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados Subnormais**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais/>. Acesso em: 25/11/2022.

IBGE: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Juazeiro-BA. Cidades. 2023**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/juazeiro/panorama/>. Acesso em: 28/10/2023.

IBGE: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Juazeiro. História.** 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/juazeiro/historico> /. Acesso em: 28/10/2023.

IBGE: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sol Nascente: Censo 2022 em uma das maiores favelas do país.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35253-sol-nascente-censo-2022-em-uma-das-maiores-favelas-do-pais>. Acesso em: 25/11/2022.

IPEA. **Informal Settlements: a divisão da cidade e seus termos.** Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11491/4/TD\\_2833\\_Web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11491/4/TD_2833_Web.pdf). Acesso em: 02/01/2024.

\_\_\_\_\_. **Termo de Execução Descentralizada n. 01/2019 SNH/MDR e Ipea Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil.** Disponível em: Disponível em: [https://pnui.ipea.gov.br/publicacoes/PNUI\\_Produto\\_1.pdf](https://pnui.ipea.gov.br/publicacoes/PNUI_Produto_1.pdf). Acesso em: 02/03/2024.

JUAZEIRO-BA. **Decreto nº 244 de maio de 2022. Dispõe sobre a regularização de Processos Administrativos de Regularização Fundiária – REURB no âmbito do Município de Juazeiro-BA, consoante disposto na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e dá outras providências.** Disponível em: <https://doem.org.br/ba/juazeiro/arquivos/download/5929b474d473036ded6b7e255cff416f/1fa6299cdc15d21ec52629dad5a3db0a.pdf>. Acesso em 20/05/2023.

JUAZEIRO-BA. **Decreto nº 655 de 28 de julho de 2023. Autoriza a instauração da Regularização Fundiária Urbana (REURB-S) do Núcleo Urbano Informal denominado Palmares I e II, situado no Município de Juazeiro-BA.** Disponível em: <https://doem.org.br/ba/juazeiro/arquivos/download/3e7afd5841b0dd72df8635ed33c4178e/264041078011f23b4927571d2c06e7df.pdf>. Acesso em: 03/06/2024.

JUAZEIRO-BA. **Decreto nº 656 de 28 de julho de 2023. Autoriza a instauração da Regularização Fundiária Urbana (REURB-S) do Núcleo Urbano Informal denominado Padre Vicente (CODEVASF), situado no Município de Juazeiro-BA.** Disponível em: <https://doem.org.br/ba/juazeiro/arquivos/download/3e7afd5841b0dd72df8635ed33c4178e/264041078011f23b4927571d2c06e7df.pdf>. Acesso em: 03/06/2024.

JUAZEIRO-BA. **Decreto nº 657 de 28 de julho de 2023. Autoriza a instauração da Regularização Fundiária Urbana (REURB-S) do Núcleo Urbano Informal denominado João Paulo II, situado no Município de Juazeiro-BA.** Disponível em: <https://doem.org.br/ba/juazeiro/arquivos/download/3e7afd5841b0dd72df8635ed33c4178e/264041078011f23b4927571d2c06e7df.pdf>. Acesso em: 03/06/2024.

JUAZEIRO-BA. **Decreto nº 668 de 02 de agosto de 2023. Autoriza a instauração da Regularização Fundiária Urbana (REURB-S) do Núcleo Urbano Informal denominado Alto da Aliança, situado no Município de Juazeiro-BA.** Disponível em: <https://doem.org.br/ba/juazeiro/arquivos/download/3e7afd5841b0dd72df8635ed33c4178e/264041078011f23b4927571d2c06e7df.pdf>. Acesso em: 03/06/2024.

JUAZEIRO-BA. **Decreto nº 202//2024 Dispõe sobre o reconhecimento do Bairro Palmares I e II do Município de Juazeiro, Estado da Bahia, como núcleo urbano informal consolidado e integrado à cidade até a data de 19 de dezembro de 1979, para, nos termos do art. 69 da Lei Federal n. 13.465/2017 e em conformidade a Lei Federal n. 6.766/1979 e a legislação complementar municipal, permitir a realização específica de processos de regularização fundiária urbana, e dá outra providências.** Diário Oficial –

Edição 4.062, ano 12. Disponível em: <https://doem.org.br/ba/juazeiro/diarios/previsualizar/Qaz1o5N0>. Acesso em: 26/06/2024.

JUAZEIRO-BA. **Lei nº 1.767 de 22 de dezembro de 2003. Institui o Plano Diretor Juazeiro-BA.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/j/juazeiro/lei-ordinaria/2003/177/1767/lei-ordinaria-n-1767-2003-institui-o-plano-diretor-urbano-de-juazeiro-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 04/06/2024.

JUAZEIRO-BA. **Lei nº 2.704 de 21 de setembro de 2017. Dispõe sobre o uso, parcelamento e a ocupação do solo urbano no âmbito do Município de Juazeiro-BA.** Disponível em: [https://www.2rijuazeiro.com.br/\\_files/ugd/7c1e08\\_6fac9360834d4c5484211fbbf5d78b6e.pdf](https://www.2rijuazeiro.com.br/_files/ugd/7c1e08_6fac9360834d4c5484211fbbf5d78b6e.pdf). Acesso em 04/06/2024.

JUAZEIRO-BA. **Lei nº 2.738 de 27 de dezembro de 2017. Autoriza o Poder Executivo a regularizar imóveis e construções clandestinas e/ou irregulares no Município de Juazeiro-BA.** Disponível em: [https://www.2rijuazeiro.com.br/\\_files/ugd/7c1e08\\_ca62b19a636c4ee09e00ae83a4f032ff.pdf](https://www.2rijuazeiro.com.br/_files/ugd/7c1e08_ca62b19a636c4ee09e00ae83a4f032ff.pdf). Acesso em: 04/06/2024.

KLUG, Letícia & AMANAJÁS, Roberta. **Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana.** Disponível em: Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%c3%a0%20cidade.pdf>. Acesso em: 03/04/2024.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à Cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Luciana Leite. **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. Organizador: Carlos Aurélio Pimenta de Faria.** Belo Horizonte: Ed. Puc Minas, 2012. p. 406.

LO PRETE, Renata. **O Assunto #440: Sem dinheiro para habitação popular.** G1, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/podcast/o-assunto/noticia/2021/04/28/o-assunto-440-sem-dinheiro-para-habitacao-popular.ghtml>. Acesso em: 10/07/2024.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes – Lei Nº 13.465/2017 e Decreto Nº. 9.310/2018.** Coleção Direito Imobiliário – Volume V - Coord. Alberto Gentil de Almeida Pedroso. 2 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. 258 p.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico: projetos de pesquisa / pesquisa bibliográfica / teses de doutorado, trabalhos de conclusão de curso.** 8 ed. GEN | Atlas, 2017. p. 17.

MARICATO, Ermínia. **Brasil Cidades: alternativas para crise urbana.** 7.ed.(7 reimpressão, 2021) Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. 204 p.

\_\_\_\_\_. **Para Entender a Crise Urbana.** 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

MARTINS Paulo Henrique & BENZAQUEN Júlia Figueiredo. **Uma proposta de matriz metodológica para os estudos descoloniais.** Disponível em: <https://www.journals.ufrpe.br/index.php/cadernosdecienciassociais/article/view/1882/482482516>. Acesso em: 10/05/2024.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais. Rio de Janeiro: 2ª ed.** Lumen Juris, 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA BAHIA. **Município de Juazeiro é acionado para revisar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Municipal.** 2023. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/noticia/69524>. Acesso em: 06/06/2024.

MUNICÍPIO DE JUAZEIRO. **Secretarias e Órgãos.** Disponível em: <https://www.juazeiro.ba.gov.br/secretarias-e-orgaos/>. Acesso em: 02/12/2022.

OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (OIDP). **Yves Cabannes lança publicação sobre Orçamento Participativo.** Disponível em: <https://oidp.net/pt/about.php>. Acesso em: 10 de junho de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Crise mundial de moradia provoca violações massivas de direitos humanos, diz relatora da ONU.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/85243- crise-mundial-de-moradia-provoca-viola%C3%A7%C3%B5es-massivas-de-direitos-humanos-diz-relatora-da-onu>. Acesso em 02/01/2024

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Habitat III: nova agenda urbana.** Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 20 de novembro de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS(ONU). **Nova Agenda Urbana ajuda cidades a enfrentar desafios da rápida urbanização.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/74756-nova-agenda-urbana-ajuda-cidades-enfrentar-desafios-da-r%C3%A1pida-urbaniza%C3%A7%C3%A3o/>. Acesso em: 20/11/2023.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (org.) **Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017.** 1 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil , 2018. 258 p.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Direitos Humanos, Estado de direito e Constituição.** Tradução Paulo Roberto Leite. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2021. 644 p.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos.** Disponível em: Minha Biblioteca, (12th edição). Editora Saraiva, 2023.

PLENARIA DO GT DO TERMO TERRITORIAL. **John Emmeus Davis conta história dos termos territoriais coletivos para o GT do Rio de Janeiro.** Youtube, 05 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wRuOj5VFrJg&t=8585s>. Acesso em: 20/03/2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUAZEIRO-BA. **Gestão Suzana Ramos e Diocese realizam entrega inédita de títulos de posse do programa Reurb.** Disponível em: <https://www6.juazeiro.ba.gov.br/gestao-suzana-ramos-e-diocese-realizam-entrega-inedita-de-titulos-de-posse-do-programa-reurb/>. Acesso em 01/06/2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUAZEIRO-BA. **Reurb: Prefeitura de Juazeiro alerta que processo é totalmente gratuito para as famílias de baixa renda.** Disponível em: <https://www6.juazeiro.ba.gov.br/reurb-prefeitura-de-juazeiro-alerta-que-processo-e-totalmente-gratuito-para-as-familias-de-baixa-renda/>. Acesso em 01/06/2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUAZEIRO-BA. **Prefeitura e Diocese de Juazeiro lançam decreto de regularização fundiária e dão passo inédito na solução de problema antigo**

**do município.** Disponível em: <https://www6.juazeiro.ba.gov.br/prefeitura-e-diocese-de-juazeiro-lancam-decreto-de-regularizacao-fundiaria-e-dao-passo-inedito-na-solucao-de-problema-antigo-do-municipio/>. Acesso em: 01/06/2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUAZEIRO-BA. **Prefeitura de Juazeiro inicia cadastramento de regularização fundiária urbana no bairro Palmares.** Disponível em: <https://www.juazeiro.ba.gov.br/prefeitura-de-juazeiro-inicia-castramento-de-regularizacao-fundiaria-urbana-no-bairro-palmares/>. Acesso em 01/06/2024.

PUNCH, Keith F. **Introdução à Pesquisa Social: Abordagens Quantitativas e Qualitativas.** Tradução Daniela Barbosa Henriques. 1.ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2021. 499 p.

RIBEIRO, L. Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo ministério. Correio Braziliense, jul. 2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>. Acesso em: 09 de novembro de 2023.

RONILK, Raquel. **Guerra do Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na Era da Finanças.** 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2019. 456 p.

\_\_\_\_\_. **Política Urbana no Brasil: Cadernos Ultramares 35.** Coord. Sérgio Cohn. Portugal: Oca editorial, 2000, NF 515805394. 90 p.

SARLET, Ingo Wolfgang & PRESTES, Vanesca Buzelato. **Direito à cidade, Lei Federal nº 13.465/17 e proibição de retrocesso.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-20/direitos-fundamentais-direito-cidade-lei-federal-1346517-proibicao-retrocesso/> Acesso em: 09 de novembro de 2023.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Descolonizar: abrindo a história do presente.** Tradução de Luís Reis Rios. Belo Horizonte, MG: Autêntica Editora. São Paulo, SP: Boitempo, 2022. 125 p.

SANTOS, Boaventura de Souza et MENESES Maria Paula. **Epistemologias do sul.** Disponível em: Minha Biblioteca, Cortez, 2013. Acesso em 03/01/2024.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira.** 5 ed, 6. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2023. 176 p.

SAULE JÚNIOR, Nélon. **O Direito à Moradia Como Responsabilidade do Estado Brasileiro.** Disponível em: [https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/o\\_direito\\_a\\_moradia.pdf](https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/o_direito_a_moradia.pdf). Acesso em: 04/03/2024.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problema, recomendação de soluções.** São Paulo: CENGAGE, 2022. 238 p.

SIBELLE FONSECA. Blog pretonobranco. **Moradores cobram pavimentação de ruas do bairro Palmares, em Juazeiro: “Não cuidem somente das avenidas que dão acesso aos condomínios”.** Disponível em: <https://pretonobranco.org/2024/02/14/moradores-cobram-pavimentacao-de-ruas-do-bairro-palmares-em-juazeiro-nao-cuidem-somente-das-avenidas-que-dao-acesso-aos-condominios/>. Acesso em: 20 de maio de 2024.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 934 p.

SOTO, Hernando de. **Entrevista com Roberto Fendt. O Mistério da Capital**. Disponível em: Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://periodicos.fgv.br/rce/article/download/31819/30611&ved=2ahUKEwi1yo7ap9SGAxXTpJUCHRr1CCcQFnoEAcQAQ&usg=AOvVaw1HpZ4NPcyMXaiZ3yxTWmzj>. Acesso em: 02/06/2024.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02/03/2024.

TERMO TERRITORIAL COLETIVO. Comcat. Comunidade de Catalizadores. **Carta de Princípios ao Termo Territorial Coletivo**. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/604bd897618ad1188169cd5a/t/62f673b3547a652023eab4fa/1660318644520/2022-03-23+Carta+de+Princ%C3%ADpios+do+TTC+FINAL.pdf>. Acesso em: 20/07/2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA. **Corregedoria Geral do PJBA prioriza a Regularização Fundiária, em parceria com cartórios e prefeituras**. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/corregedoria-geral-do-pjba-prioriza-a-regularizacao-fundiaria-em-parceria-com-cartorios-e-prefeituras/>. Acesso em: 02/12/2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. **Termo de Cooperação Técnica 07/2023**. Disponível em: <https://www.tjba.jus.br/transparencia/wp-content/uploads/2024/03/TERMO-DE-COOPERACAO-No-07-2023.pdf>. Acesso em: 01/06/2024.

UNICEF. **Declaração Internacional dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos/>. Acesso em 17/11/2023.

UNICEF. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pacto-internacional-dos-direitos-econ%C3%B4micos-sociais-e-culturais/> Acesso em 17/11/2023.

UNICEF. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pacto-internacional-sobre-direitos-civis-e-politicos/> Acesso em 17/11/2023.

WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. **JUAZEIRO (BAHIA)**. Flórida: Wikimedia Foundation, [2020b]. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Juazeiro\\_\(Bahia\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Juazeiro_(Bahia)). Acesso em: 31/05/2024.

WERNECK, Guilherme Loureiro et al. **Mortes Evitáveis por Covid-19 no Brasil**. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/especiais/mortes-evitaveis-por-covid-19-no-brasil/>. Acesso em: 12/11/2023.

WESTIN, Ricardo. **Agência Senado Federal. Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios/>. Acesso em 20/11/2023.

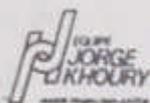
VAINER, Carlos B. **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano**. In: Otília Arantes; Carlos Vainer & Ermínia Maricato. A cidade do pensamento único. Petrópolis: Vozes, 2000.

## **APÊNDICE -A**

### **Programa de Regularização Fundiária 1984**

#### **A - Contrato de Promessa de Compra e Venda dos Lotes**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE JUAZEIRO**  
**Fundação Centro de Planejamento e Desenvolvimento Municipal - CEPLA**  
**Projeto Especial Cidades de Porte Médio**



## Legalização Fundiária

### PROMESSA DE COMPRA E VENDA

Por esse instrumento particular de CONTRATO DE PROMESSA DE VENDA, as partes adiante mencionadas e qualificadas têm entresi, justo e contratado o seguinte:

#### CLÁUSULA PRIMEIRA

OUTORGANTE VENDEDORA, adiante designada FUNDAÇÃO CENTRO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL - CEPLA, criada pela Lei nº 909 de Dezembro de 1981, com sede nesta cidade à Praça da Bandeira, 10.

OUTORGADO(S) COMPRADOR(ES) e depois simplesmente COMPRADOR(ES)

Nome: Jorge Borges Medrado e Bonedete de Souza Medrado, brasileiros, casados, e  
na qualidade de a primeira do lar, residente e domiciliados nesta cidade  
Citadel nº 02 no bairro do Argemiro.

#### CLÁUSULA SEGUNDA

A FUNDAÇÃO CENTRO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, doravante denominada CEPLA, devidamente imitada na posse da área de 61.000m<sup>2</sup> (Sessenta e um mil, metros quadrados) por força de mandato expedido pelo Excelentíssimo Sr. Dr. Juiz da Segunda Vara Cível da Comarca de Juazeiro vende lote nº 17 na quadra nº 3 com 10,00 m de frente por 01,00 m de frente a fundo, correspondendo a 210,00 m<sup>2</sup> do bairro do Argemiro integrante da referida área para fins exclusivo de moradia.

#### CLÁUSULA TERCEIRA

\*

VALOR DA COMPRA E VENDA E FORMA DE PAGAMENTO

O lote antes acima descrito e vendido pelo preço certo e registrado de R\$ 63.200,00 (sessenta e três mil duzentos e sessenta e quatro reais)

satisfeito da seguinte forma:

O(s) DEVEDOR(ES) pagará no prazo de \_\_\_\_\_ anos, em prestações mensais e consecutivas de Cr\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e este valor será reajustável a cada 12 meses a partir da data de assinatura deste contrato, com base nas variações dos índices das ORTNs, no período.

#### CLÁUSULA QUARTA

A fixação do valor do reajuste ANUAL a ser repassado para o(s) DEVEDOR(ES) ficará a critério da CEPLA, não podendo ultrapassar 50% (cinquenta por cento) do índice de reajuste previsto para o período determinado.

#### CLÁUSULA QUINTA

É assegurada ao(s) DEVEDOR(ES) em dia com suas obrigações, a realização de amortização extraordinária para redução do prazo de pagamento ou valor das prestações.

#### CLÁUSULA SEXTA

O atraso nas prestações não implica na rescisão do presente contrato, neste caso a CEPLA examinará os motivos alegados e comprovados pelo(s) COMPRADOR(ES) tais como:

- a) doença do chefe da família ou de membros da família que contribuam para a renda;
- b) por motivo de desemprego do chefe da família ou de membros que contribuam para a renda familiar.

Nas hipóteses acima descritas, a CEPLA poderá suspender os pagamentos das prestações pelo prazo máximo de até seis meses.

#### CLÁUSULA SÉTIMA

Adquirido o (s) COMPRADOR (ES) condições para retomada do pagamento de suas prestações mensais não incidirá sobre os débitos vencidos, juros de mora.

**CLÁUSULA OITAVA**

Em caso de morte ou invalidez permanente do (s) COMPRADOR (es) ser-lhe-á outorgada a escritura definitiva do lote adquirido, sem ônus para o adquirente.

**CLÁUSULA NONA**

O pagamento das prestações será feito através de carnês emitidos pela VENDEDORA, em agência bancária desta Cidade, conforme designação inserida no respectivo carnê, a partir da assinatura do mesmo ficará sobre inteira guarda e responsabilidade do (s) COMPRADOR (es).

**CLÁUSULA DÉCIMA**

O COMPRADOR só poderá vender, dar em troca, alienar o lote que ocupa na vigência do presente contrato, com a aquiescência da VENDEDORA que terá a preferência e prioridade na sua aquisição.

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA****QUITAÇÃO DA DÍVIDA**

Atingido o término do prazo contratual e uma vez pagas todas as prestações, ou na hipótese do saldo devedor tornar-se nulo antes do prazo do financiamento, a CEPLA dará quitação ao (s) DEVEDOR (es) e nenhuma importância poderá ser exigida a título de pagamento, com fundamento no presente Contrato.

**CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA**

Obriga-se a VENDEDORA, a passar a ESCRITURA PÚBLICA, logo que tran

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUZEIRO

site em julgado a sentença definitiva proferida na Ação de Desapropriação em curso na 2ª Vara Cível sem quaisquer ônus por parte do COMPRADOR (ES).

Juazeiro-BA, 03 de Fevereiro de 1984

FUNDAÇÃO CENTRO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL - CEPLA

- VENDEDOR -

*[Handwritten Signature]*  
COORDENADOR DO PROGRAMA DE LEGALIZAÇÃO FUNDIÁRIA

COMPRADORES

Sr. 1000 George S. Bando  
CPF 000.654.817/50  
C.I. 000.411/207-BA

Sr. \_\_\_\_\_  
CPF \_\_\_\_\_  
C.I. \_\_\_\_\_

TESTEMUNHAS

1º 136 Bando Infedioso c.i. 507.913.5-SP/BA  
2º [Handwritten Name] c.i. 2.112.943-SSP/BA

## **APÊNDICE – B**

### **Programa de Regularização Fundiária 2022 (Escritura para Sempre)**

**B1 – Ato de assinatura do Termo de Cooperação Técnica com a Diocese;**

**B2 - Termo de Cooperação Técnica com o TJ-BA;**

**B3 – Registro da Certidão de Regularização Fundiária(CRF) - Bairro Palmares**

**B4 – Planta da área 5 – Palmares**

NOTÍCIAS DA DIOCESE › 29/10/2021

## Diocese e Prefeitura de Juazeiro assinam Termo de Cooperação para implementar Regularização Fundiária na cidade

Com o objetivo de promover a Regularização fundiária na cidade de Juazeiro, nosso Bispo diocesano, Dom Beto Breis, assinou nesta quarta-feira (27), juntamente com a prefeita Suzana Ramos, um Termo de Cooperação Mútua. O documento firmado entre a Prefeitura e a Diocese dispõe medidas que irão possibilitar que a população da cidade que possua imóveis advindos do Patrimônio de N. Sra. das Grotas possa registrar em escritura pública seus terrenos, adquirindo a propriedade definitiva dos mesmos.



Historicamente, a Diocese de Juazeiro é detentora de uma área correspondente a seis quilômetros quadrados (6km<sup>2</sup>) localizados no Município de Juazeiro, conforme escritura pública lavrada no Cartório de Registro de Imóveis desta comarca. A porção de terra foi recebida em doação ainda no século XVIII, com a vinda dos primeiros missionários franciscanos que aqui deram início à Missão de Nossa Senhora das Grotas junto à população indígena local.

Porém, no decorrer dos anos, a maior parte dos terrenos e imóveis que antes pertenciam ao Patrimônio de Nossa Senhora das Grotas foram doados, desapropriados ou vendidos para novos proprietários, mas continuam vinculados à Diocese, porque os adquirentes não conseguiram efetuar a transferência, através de escritura do imóvel registrada em cartório.



No documento, a Prefeitura se compromete a elaborar um decreto regulamentando a regularização fundiária no município, assegurando a participação de representantes da Diocese na revisão do Plano Diretor da Cidade de Juazeiro, bem como na identificação e atualização dos bairros e das ruas.

Com Termo de Cooperação Mútua, ao ser efetivada a regularização fundiária no município, os adquirentes de imóveis que pertenciam ao Patrimônio de Nossa Senhora das Grotas, poderão registrar em escritura pública o imóvel, adquirindo a propriedade definitiva, o que trará também benefícios para a Diocese que não terá mais responsabilidade sobre esses imóveis e a Prefeitura garantirá a segurança jurídica para arrecadar o IPTU devido.



**Texto: Edísia Santos – assessora da PGM/ Ascom PMJ, com adaptações feitas pela Pascom da Diocese de Juazeiro**



DISPONIBILIZADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO  
DO DIA 05/09/23

## TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

TERMO DE COOPERAÇÃO Nº 07 / 2023 / TJ/BA

TERMO DE COOPERAÇÃO QUE ENTRE SI CELEBRAM O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA, POR MEIO DA CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA, E O MUNICÍPIO DE PINDAÍ, PARA IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES CONJUNTAS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS NÚCLEOS RECONHECIDOS COMO DE INTERESSE SOCIAL OU OCUPADOS PREDOMINANTEMENTE POR POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA, LOCALIZADOS EM ÁREAS URBANAS OU DE EXPANSÃO URBANA.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA, inscrito no CNPJ sob o nº 13.100.722/0001-60, com sede na 5ª Avenida do Centro Administrativo da Bahia (CAB), nº 560, Salvador/BA, neste ato representado por seu Presidente Desembargador Nilson Soares Castelo Branco, por intermédio da CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA, neste ato representado pelo Corregedor-Geral da Justiça, Desembargador Dr. José Edivaldo Rocha Rotondano, e o MUNICÍPIO DE JUAZEIRO, inscrito no CNPJ sob o nº 13.915.632/0001-27, com sede na Praça Barão do Rio Branco, n.º 01, Centro, Juazeiro/BA, neste ato representado pela Prefeita Municipal, Sra. SUZANA ALEXANDRE DE CARVALHO RAMOS, resolvem, de comum acordo, celebrar o presente TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, sujeitando-se às disposições legais aplicáveis à espécie, *ex vi* dos art. 241 da Constituição Federal de 1988 e art. 183 da Lei Estadual nº 9.433/2005 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), mediante as cláusulas e condições a seguir estipuladas:

### CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1. Constitui objeto do presente Termo de Cooperação Técnica implementar ações conjuntas para regularização fundiária dos núcleos reconhecidos como de interesse social ou ocupados predominantemente por população de baixa renda, localizados em áreas urbanas ou de expansão urbana.

1.2. As ações decorrentes deste Termo de Cooperação possuem como objetivos:

- I- Proposição conjunta de diretrizes e ações direcionadas à Regularização Fundiária de Interesse Social;
- II- Entrega de títulos de propriedade para as comunicações, convidando a Corregedoria-Geral da Justiça para o ato de cerimônia solene.



Gabinete da Corregedoria Geral da Justiça da Bahia  
5ª Avenida do Centro Administrativo da Bahia- CAB  
Sala 312 do Anexo I, Tel. (71) 3372-5088 / 5095  
E-mail: corregedoriageral@tjba.jus.br



## CLÁUSULA SEGUNDA – DAS ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES

2.1. São atribuições e responsabilidades dos signatários:

I - Caberá ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, por meio da Corregedoria Geral da Justiça e do Grupo de Trabalho de Regularização e Conflitos Fundiários da Corregedoria Geral da Justiça:

- a) adotar as providências cabíveis a fim de promover e dar impulso à Regularização Fundiária Urbana no âmbito das Comarcas de Entrância Final, observados, inclusive, os regulamentos contidos no Ato Conjunto PJB/CJ/CCI nº 25, de 2 de agosto de 2021;
- b) realizar a fiscalização na execução da Regularização Fundiária Urbana no âmbito das Comarcas de Entrância Final, por intermédio do Grupo de Trabalho de Regularização e Conflitos Fundiários da Corregedoria Geral da Justiça, para acompanhamento, coordenação, fiscalização e implementação, conforme instituída por Portaria nº CGJ 144/2022;
- c) solicitar à coordenação competente, por intermédio do setor de selos digitais, a liberação dos selos de autenticidade necessários ao Ofício de Registro de Imóveis em favor dos beneficiários da Regularização Fundiária Urbana no âmbito das Comarcas de Entrância Final, indicados pelo Município; e
- d) participar das cerimônias de entrega de títulos organizados pelo Município que sejam objetos da Regularização Fundiária Urbana em Juazeiro.

II – Caberá ao Município:

- a) Realizar as ações necessárias à implementação de regularização fundiária nas áreas, tais como: atividades de mobilização social, cadastramento dos moradores (socioeconômico e físico) e coleta de documentos, elaboração de plantas, memoriais descritivos e títulos aos moradores;
- b) Proceder às ações necessárias junto ao Ofício de Registro de Imóveis competente para expedição da certidão de situação jurídica das áreas destinadas à demarcação urbanística destinada à regularização fundiária da propriedade dos imóveis em situação de informalidade, constituídos como núcleos urbanos informais consolidados;
- c) indicar os imóveis urbanos ou urbanizados que possam ser objeto de REURB-S;
- d) Criar instrumentos legais e regulamentares, em nível municipal, que viabilizem ações de regularização fundiária, especialmente: 1) lei ou decreto que definam o perímetro urbano do município, com coordenadas geodésicas (zona urbana, zona de expansão urbana, zona urbanizável e/ou zona especial de interesse específico); 2) lei ou decreto que definam a pauta fiscal com a base de cálculo dos imóveis para fins de ITBI e para utilização nas políticas públicas da REURB, por ruas e bairros.



Gabinete da Corregedoria Geral da Justiça da Bahia  
5ª Avenida do Centro Administrativo da Bahia- CAB  
Sala 312 do Anexo I, Tel. (71) 3372-5088 / 5095  
E-mail: corregedorisgeral@tjba.jus.br





- constando o valor venal, real e atualizado dos terrenos e das respectivas construções, preferencialmente utilizando-se do Custo Unitário Básico de Construção (CUB/m<sup>2</sup>); 3) lei ou decreto regulamentando a REURB no Município e estabelecendo a exigência de georreferenciamento dos imóveis urbanos; 4) decreto, portaria ou outro ato normativo de criação de comissão municipal de REURB e nomeação dos seus integrantes (ou outra nomenclatura que adotar: ex: comitê, núcleo, grupo de trabalho, secretaria etc.);
- e) Realizar os cadastros imobiliários do IPTU nos núcleos urbanos consolidados e fornecer toda documentação necessária para a aquisição da propriedade do imóvel urbano, obedecidas às disposições referentes ao presente programa e plano de ação;
- f) Formalizar processos com os documentos coletados, analisando a viabilidade jurídica para emissão dos títulos;
- g) emitir as Certidões de Regularização Fundiária (CRF) e, se for o caso, os respectivos Termos Individuais de Legitimação Fundiária e demais documentos necessários à aquisição da propriedade;
- h) Entregar os títulos concedidos, em conjunto com Corregedor-Geral da Justiça, na condição de parceiro;
- i) Disponibilizar pessoal adequado, equipamentos de informática, material de expediente e georreferenciamento necessários ao cumprimento do objeto do presente Termo de Cooperação, relativos às áreas do município abrangidas;
- j) Obter, quando pertinente, as anuências de órgãos federais ou estaduais necessárias aos procedimentos de regularização dos núcleos habitacionais;

#### CLÁUSULA TERCEIRA – DOS RECURSOS FINANCEIROS

O presente Termo de Cooperação não contempla repasse de recursos financeiros entre os partícipes, que deverão arcar, mediante recursos próprios, com as despesas necessárias ao cumprimento das obrigações que lhes foram conferidas por este instrumento.

#### CLÁUSULA QUARTA – DA GESTÃO

4.1. A fiscalização e gestão do presente Termo de Cooperação será realizada por responsáveis, a serem indicados por cada partícipe, em ato próprio, para acompanhar o desenvolvimento dos objetivos e metas.

4.2. Os gestores do presente Termo de Cooperação, terão como atribuição:

- a) acompanhar, controlar e fiscalizar o cumprimento do objeto do presente Termo, devendo, cada gestor, zelar pelo fiel cumprimento das obrigações assumidas;
- b) realizar as comunicações entre as partes;
- c) solicitar a renovação do presente Termo de Cooperação, preferencialmente, com, no mínimo, 120 (cento e vinte) dias antes do término da vigência, encaminhando, se possível, já a anuência de renovação do órgão ou entidade partícipe.



Gabinete da Corregedoria Geral da Justiça da Bahia  
5ª Avenida do Centro Administrativo da Bahia- CAB  
Sala 312 do Anexo I, Tel. (71) 3372-5088 / 5095  
E-mail: [corregedoriageral@tjba.jus.br](mailto:corregedoriageral@tjba.jus.br)





#### CLÁUSULA QUINTA – DO PLANO DE TRABALHO

Para o alcance do objeto pactuado, os partícipes obrigam-se a cumprir fielmente o Plano de Trabalho elaborado, Anexo I do presente, que passa a integrar este Instrumento, independentemente de transcrição.

#### CLÁUSULA SEXTA – DAS COMUNICAÇÕES

Todas as comunicações afetas ao presente Termo de Cooperação serão realizadas mediante ofício devidamente protocolado e encaminhado pelos seguintes e-mails:

- a) Email da Corregedoria Geral da Justiça: [corregedoriageral@tjba.jus.br](mailto:corregedoriageral@tjba.jus.br)  
 b) Email do Município: [protocolo.pgm@juazeiro.ba.gov.br](mailto:protocolo.pgm@juazeiro.ba.gov.br)  
[reurbjuazeiroba@gmail.com](mailto:reurbjuazeiroba@gmail.com).

#### CLÁUSULA SÉTIMA – DAS ALTERAÇÕES

Quaisquer modificações deste Termo deverão ser efetuadas por meio de Termos Aditivos celebrados entre as partes, com amparo na Lei nº 9.433/05, vedada a modificação do objeto.

#### CLÁUSULA OITAVA – DA VIGÊNCIA

O presente Termo terá vigência pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, a contar da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado por sucessivos períodos, até o limite legal de 60 (sessenta) meses, nos termos do que dispõe o art. 140, inciso II, da Lei Estadual nº 9.433/2005, por meio de Termo Aditivo, desde que não haja mudança do objeto e que seja mediante aviso prévio e por escrito de, no mínimo, 30 (trinta) dias.

#### CLÁUSULA NONA – DA DENÚNCIA E DA RESCISÃO

9.1.- O presente Termo poderá ser rescindido pelo descumprimento das obrigações pactuadas, independentemente de prévia notificação ou interpelação judicial ou extrajudicial, nos termos das disposições contidas nos artigos 166 a 169, da Lei nº 9.433/95.

9.2.- Qualquer dos Cooperados poderá denunciar o presente Termo independente da ocorrência de quaisquer motivos e sem que lhe caiba qualquer sanção, desde que o faça mediante aviso prévio, de 30 (trinta) dias, por escrito, resguardados os projetos em andamento.

9.3.- Nos casos de rescisão ou denúncia, as pendências ou trabalho em fase de execução serão definidos e resolvidos de comum acordo para que atribuam as responsabilidades relativas à conclusão ou extinção de cada um desses trabalhos e das pendências dos trabalhos em andamento.



Gabinete da Corregedoria Geral da Justiça da Bahia  
 5ª Avenida do Centro Administrativo da Bahia - CAB  
 Sala 312 do Anexo I, Tel. (71) 3372-5088 / 5095  
 E-mail: [corregedoriageral@tjba.jus.br](mailto:corregedoriageral@tjba.jus.br)





#### CLÁUSULA DÉCIMA – DA PUBLICAÇÃO

A eficácia deste Termo de Cooperação fica condicionada à publicação do presente instrumento pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, por meio da Corregedoria Geral da Justiça, no Diário de Justiça Eletrônico, que deverá ocorrer no prazo de 10 (dez) dias corridos da sua assinatura, nos termos do parágrafo primeiro do art. 131 da Lei nº. 9.433/2005, com alterações posteriores.

#### CLÁUSULA DÉCIMA-PRIMEIRA – DO FORO

As partes elegem o foro da Comarca de Salvador/BA, como competente para dirimir eventuais controvérsias surgidas em decorrência do presente Termo de Cooperação.

E, por estarem de pleno acordo, assinam o presente Termo de Cooperação Técnica.

\_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023.

DES. NILSON SOARES CASTELO BRANCO  
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA

DES. JOSÉ EDIVALDO ROCHA ROTONDANO  
CORREGEDOR-GERAL DA JUSTIÇA

MUNICÍPIO DE JUAZEIRO-BA  
Prefeita Suzana Alexandre de Carvalho Ramos

#### ANEXO I

PLANO DE TRABALHO – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.



Gabinete da Corregedoria Geral da Justiça da Bahia  
5ª Avenida do Centro Administrativo da Bahia- CAB  
Sala 312 do Anexo I, Tel. (71) 3372-5088 / 5095  
E-mail: corregedoriageral@tjba.jus.br



Simone Dornelas Câmara Gabardo de Andrade

Oficial de Registro

Rua Cicero Feitosa, nº 368, Centro

Juazeiro - Bahia - CEP: 48.904-350

Fone: (74) 3611-2507

MATRÍCULA

28.670

FICHA

01F

**LIVRO Nº 2**  
**REGISTRO GERAL**  
2º OFÍCIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS  
CIRCUNSCRIÇÃO DE JUAZEIRO  
ESTADO DA BAHIA



CNM

133678.2.0028670-53

**IMÓVEL:** LOTE nº 26, Quadra 23, do LOTEAMENTO PALMARES COMPLEMENTAÇÃO II, localizado na Rua São Joaquim, s/nº, bairro Palmares, Juazeiro/BA, com a seguinte descrição:

Ponto	Coord. X	Coord. Y	*Ângulo	*Distância
1	332560.36923	8957766.66804	171°10'23"	20,068
2	332552.76795	8957765.60882	262°04'01"	7,675
3	332548.87070	8957785.52053	348°55'32"	20,290
4	332549.20467	8957785.56672	82°07'32"	0,337
5	332557.28985	8957786.49787	83°25'49"	8,139
Área m²: 162,752 m²				
Perímetro: 56,508 m				

CONFRONTAÇÕES

NORTE: Lotes 25 e 27

LESTE: Lote 24

SUL: Rua São Joaquim

OESTE: Lote 28

**BENFEITORIA(S):** -

**CADASTRO IMOBILIÁRIO:** -

**PROPRIETÁRIA:** PATRIMÔNIO DE NOSSA SENHORA DAS GROTTAS - DIOCESE DE JUAZEIRO/BA, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 14.663.306/0001-32, com sede na Avenida Adolfo Viana, nº 02, Juazeiro/BA.

**TÍTULO ANTERIOR:** Registro da REURB-S (Regularização Fundiária Urbana - Social), pelo rito inominado, do NUIC - Núcleo Urbano Informal Consolidado Loteamento Palmares Complementação II, conforme R-1 da matrícula nº 28.389, deste 2º Ofício de Registro de Imóveis de Juazeiro/BA, datado de 10/07/2024 (art. 69, da Lei Federal nº 13.465/2017), que teve como requerente o Município de Juazeiro/BA.

**REGISTRO ANTERIOR:** Matrícula nº 28.389 do Registro Geral, 2º Ofício de Registro de Imóveis de Juazeiro/BA.

**PROTOCOLO:** Prenotação nº 51.178, datada de 04/07/2024.

DAJE isento nº 2804.002.050000 (art. 13, §1º da Lei nº 13.465/2017). Selo digital nº 2804.AB136959-3. Juazeiro/BA, 11 de julho de 2024. Simone Dornelas Câmara Gabardo de Andrade - Oficiala de Registro.

**Av-1/28.670 - Protocolo nº 51.178 de 04/07/2024 - AV. DIFERIMENTO DE REGISTRO DE TITULAÇÃO:**

Nos termos do art. 69 da Lei Federal nº 13.465/2017 e conforme requerimento do Município de Juazeiro/BA, datado de 09/07/2024, procede-se a esta averbação para fazer constar que o imóvel objeto da presente matrícula encontra-se ocupado, ficando o respectivo registro de titulação diferido para momento posterior. DAJE isento nº 2804.002.050410 (art. 13, §1º da Lei Federal nº 13.465/2017). Juazeiro/BA, 11 de julho de 2024. Simone Dornelas Câmara Gabardo de Andrade - Oficiala de Registro.

**R-2/28.670 - Protocolo nº 51.187 de 05/07/2024 - REGISTRO DE LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA**

**INDIVIDUAL (REURB-S):** Nos termos da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) nº 001/2024 -

Pedido de Certidão nº: 41.858

Continua no verso.

CNM: 133678.2.0028670-53

Parcial, datada de 11/07/2024, expedida pelo **MUNICÍPIO DE JUAZEIRO**, representado pela Prefeita SUZANA ALEXANDRE DE CARVALHO RAMOS e o Procurador Geral THIAGO FRANCO CORDEIRO, através do Processo administrativo REURB n. 12.147/2023, o imóvel da presente matrícula, regularizado no bojo da REURB - Regularização Fundiária Urbana, classificada em Social (em razão da predominância), pelo rito inominado do art. 69, da Lei Federal nº 13.465/2017, tem a sua **PROPRIEDADE PLENA** atribuída a **JANETE DE SOUSA SILVA DUARTE**, brasileira, doméstica, titular da Cédula de Identidade RG nº 12.652.394-01 SSP/BA, inscrita no CPF sob o nº 005.685.515-08, casada desde 01/12/2008, sob o regime da comunhão parcial de bens, com **JAILSON DE SOUZA DUARTE**, brasileiro, mecânico, titular da Cédula de Identidade RG nº 8880188 SDS/PE, inscrito no CPF sob o nº 015.278.625-26, ambos residentes e domiciliados à Rua São Joaquim, nº 912, bairro Palmares, Loteamento Palmares II, Juazeiro/BA (hash de indisponibilidade: 84e9.3e1b.f0d9.be44.271b.120d.d394.b5d9.3160.2ddb e d336.10ed.dfff.9329.24b7.53f9.87e6.7474.eea4.5d86), nos termos dos artigos 11, VII e 23 da Lei Federal nº 13.465/17. Valor: imóvel avaliado em R\$44.000,00. Transação não sujeita ao recolhimento de imposto de transmissão, nos termos do art. 13, §2º Lei Federal nº 13.465/17. DAJE isento nº 2804.002.050649 (art. 13, §1º da Lei Federal nº 13.465/2017). Juazeiro/BA, 12 de julho de 2024.

 Simone Dornelas Câmara Gabardo de Andrade - Oficial de Registro.

