

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DOUTOR LEÃO SAMPAIO – UNILEÃO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**NATHAN BATISTA LIMA**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL E SUA  
IMPORTÂNCIA PARA UMA SOCIEDADE DESENVOLVIDA E SOLIDÁRIA**

Juazeiro do Norte – CE

2020

**NATHAN BATISTA LIMA**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL E SUA  
IMPORTÂNCIA PARA UMA SOCIEDADE DESENVOLVIDA E SOLIDÁRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso – Artigo científico, apresentado à Coordenação do Curso de Bacharelado em Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio - UNILEÃO, como cumprimento de exigência para obtenção do grau de Bacharel.

**Orientador:** Prof. Dra. Francilda Alcântara Mendes.

Juazeiro do Norte – CE  
2020

**NATHAN BATISTA LIMA**

**REGULARIZAÇÃO URBANA DE INTERESSE SOCIAL E SUA IMPORTÂNCIA  
PARA UMA SOCIEDADE DESENVOLVIDA E SOLIDÁRIA**

Artigo Científico apresentado à Coordenação do curso de graduação em Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio – UNILEÃO, como requisito para a obtenção do grau de bacharelado em Direito.

**Orientador:** Prof. Dra. Francilda Alcântara Mendes.

Data da Aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora

Prof.(a) \_\_\_\_\_  
Coordenador

Prof.(a) \_\_\_\_\_  
Examinador 1

Prof.(a) \_\_\_\_\_  
Examinador 2

## REGULARIZAÇÃO URBANA DE INTERESSE SOCIAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA UMA SOCIEDADE DESENVOLVIDA E SOLIDÁRIA.

Nathan Batista de Lima<sup>1</sup>  
Francilda Alcântara Mendes<sup>2</sup>

### RESUMO

O propósito da presente pesquisa é proporcionar uma discussão acadêmica acerca das políticas públicas através de legislação federal, e municipal e o senso crítico para averiguar a efetividade das políticas públicas que versam a respeito do déficit habitacional. Nesse sentido, questiona-se a regularização fundiária urbana de interesse social será um meio capaz de promover a redução das desigualdades sociais e possibilitar a efetivação das garantias constitucionais à moradia e efetivamente proporcionar uma sociedade igualitária. possui como objetivo geral analisar sob a perspectiva das garantias constitucionais a regularização fundiária urbana de interesse social e seus procedimentos com ênfase nas leis regulatórias. E como objetivos específicos explanar o instituto e natureza jurídica da regularização fundiária urbana de interesse social como meio capaz de promover a redução das desigualdades sociais e capaz de possibilitar a efetivação do direito constitucional à moradia bem como a dignidade da pessoa humana; Identificar as barreiras sociais existentes que impedem a efetivação de políticas públicas de regularização fundiária; Verificar o desenvolvimento urbano municipal da cidade de Crato – CE e suas parcerias para a efetivação das políticas públicas de moradia. A metodologia utilizada foi levantamento de dados bibliográfico, os instrumentos de dados utilizados foram às análises de dados através das plataformas de pesquisa científicas tais como Scielo, e Google Acadêmico, bem como teses e dissertações, qualitativa e descritiva. Concluiu-se que no que se refere à efetivação das garantias constitucionais, o Estado (O poder público de uma maneira geral) ainda é falho, no que diz respeito a promoção de condições de moradia de forma igualitária. Entretanto, conforme a sociedade vai progredindo, os indivíduos constroem uma maior resistência frente às interferências estatais e em busca dos seus direitos.

**Palavras Chave:** Regularização fundiária de interesse social. Direito Urbanístico. Direito à moradia.

### ABSTRACT

The purpose of this research is to provide an academic discussion about public policies through federal and municipal legislation and the critical sense to ascertain the effectiveness of public policies that address the housing deficit. In this sense, it is questioned that urban land regularization of social interest will be a means capable of promoting the reduction of social inequalities and enabling the constitutional guarantees to be made effective and effectively providing an egalitarian society. its general objective is to analyze under the perspective of constitutional guarantees the urban land regularization of social interest and its procedures with emphasis on regulatory laws. And as specific objectives, explain the institute and legal nature of urban land regularization of social interest as a means capable of promoting the reduction of social inequalities and capable of enabling the constitutional right to housing as well as the dignity of the human person; Identify the existing social barriers that prevent the implementation of public policies for land regularization; To verify the

---

<sup>1</sup>Discente concludente da graduação em bacharelado em Direito pela UNILEÃO – Centro Universitário Dr. Leão Sampaio. E-mail: nathanlima95@hotmail.com

<sup>2</sup>Professora Doutora, em Educação brasileira pela Universidade Federal do Ceará, docente na UNILEÃO – Centro Universitário Dr. Leão Sampaio. E-mail: francilda@leaosampaio.edu.br

municipal urban development of the city of Crato - CE and its partnerships for the effectiveness of public housing policies. The methodology used was bibliographic data collection, the data instruments used were for data analysis through scientific research platforms such as Scielo, and Google Academico, as well as qualitative and descriptive theses and dissertations. It was concluded that with regard to the effectiveness of constitutional guarantees, the State (the public authorities in general) is still flawed, with regard to promoting equal housing conditions. However, as society progresses, individuals build greater resistance to state interference and in pursuit of their rights.

**Keywords:** Land regularization of social interest. Urban Law. Right to housing.

## 1 INTRODUÇÃO

O REURB – S ou Regularização fiscal urbana de interesse social, é uma intervenção dos órgãos públicos que visam a legalização da permanência de moradores em áreas urbanas ocupadas de forma irregular para fins de moradia (AFONSIN, 2017).

O surgimento da regularização fundiária urbana de interesse social – REURB-S, adveio do direito de moradia constitucionalmente garantido e também através de tratados internacionais os quais o Brasil é signatário. Dessa forma, entende-se que a garantia da moradia é não só a resolução de um déficit estatal, mas o cumprimento de direito e garantias fundamentais, estes que por sua vez, integram a essência do Estado democrático de direito.

Nesse sentido, questiona-se a regularização fundiária urbana de interesse social será um meio capaz de promover a redução das desigualdades sociais e possibilitar a efetivação das garantias constitucionais à moradia e efetivamente proporcionar uma sociedade igualitária.

Dessa forma, através dessa pesquisa, o propósito aquém do objetivo geral, é proporcionar uma discussão acadêmica acerca das políticas públicas através de legislação federal, e municipal e o senso crítico para averiguar a efetividade das políticas públicas que versam a respeito do déficit habitacional.

O presente artigo, possui como objetivo geral analisar sob a perspectiva das garantias constitucionais a regularização fundiária urbana de interesse social e seus procedimentos com ênfase nas leis regulatórias.

Tem-se como objetivos específicos explicar o instituto e natureza jurídica da regularização fundiária urbana de interesse social como meio capaz de promover a redução das desigualdades sociais e capaz de possibilitar a efetivação do direito constitucional à moradia bem como a dignidade da pessoa humana; Identificar as barreiras sociais existentes que impedem a efetivação de políticas públicas de regularização fundiária; Verificar o quais

as ferramentas administrativas relacionadas a regularização fundiária na cidade de Crato – CE estão sendo utilizadas e suas parcerias para a efetivação das políticas públicas de moradia.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 HISTÓRICO E AFERIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE SOBRE O DIREITO À MORADIA**

Para se atingir uma sociedade livre, justa e solidária, alguns direitos básicos precisam ser supridos nos termos da Constituição Federal do Brasil, tais como: Dignidade, saúde, educação, lazer, cultura, moradia, entre outros.

Nos dias atuais, todos esses direitos são constitucionalmente garantidos, mas essa realidade nem sempre existiu no Brasil, País que teve seu crescimento a partir de latifúndios e riquezas desigualmente repartidas, que refletiram diretamente do direito à propriedade.

O Estado ainda é falho, no que diz respeito a promoção de condições de moradia de forma igualitária. Entretanto, conforme a sociedade vai progredindo, os indivíduos constroem uma maior resistência frente às interferências estatais e em busca dos seus direitos.

A seguir far-se-á uma digressão histórica acerca do direito à moradia e como esse direito se tornou imprescindível à pessoa humana com o passar dos anos.

#### **2.1.1 Digressão histórica e marcos do direito urbanístico no Brasil**

As primeiras cidades registradas na história do mundo, ou seja, os primeiros relatos de urbanização surgiram em estágios pré-urbanos ou pré-industrial, antes da primeira revolução industrial, foi possível notar o crescimento de tribos e aldeias onde a população se concentrava num lugar específico, bem como pela geração de trabalho de origem não agrícola (SILVA, 2010).

Após o advento da indústria, e trazendo o enfoque para a urbanização do Brasil, a política de ocupação e povoamento das Colônias brasileiras, tomou-se forma as primeiras vilas brasileiras e formação de cidades (SILVA, 2010).

Em 1980, o Brasil teve um marco muito importante para a história do urbanismo, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana [MNRU], que foi um dos responsáveis pela inclusão a política urbana na Constituição de 1988. (CAFRUNE, 2016)

Completa o autor,

A atuação do MNRU foi marcada pela conciliação entre sua intensa atuação nacional e uma boa articulação internacional. Um exemplo disso, foi sua participação nos eventos organizados pelas Nações Unidas. (...)Eco 92, realizada no Brasil, as ONGs e os movimentos sociais, construíram o “Tratado por Cidades, Vilas e povoados, Justos Democráticos e Sustentáveis” (CAFRUNE, 2016, p. 187).

A partir dos anos 90, do século XX, com o crescimento econômico e sem planejamento notou-se que algumas zonas de povoamento urbano estavam associadas a falta de regulamentação, o risco urbano, violência, ausência de suprimentos básicos como saneamento básico, água e eletricidade(SILVA, 2010), esse foi um dos primeiros momentos da realidade brasileira onde foi claramente verificado que a necessidade de políticas urbanas de regularização fundiária, haja vista o crescimento de territórios urbanos sem registro público, e a margem da sociedade, se tornando muitas vezes sinônimo de marginalização, e insegurança pública. Completa o autor, “uma ocupação caótica do solo urbano: caótica, irracional e ilegal”. (2010, p. 23)

O Estatuto da Cidade, responsável por regulamentar e executar as políticas urbanas só foi sancionado no ano de 2001, e apresenta normas de interesse social, na tentativa de trazer maior efetividade as garantias constitucionais de moradia e institui o urbanismo e suas diretrizes. Sobre o estatuto da Cidade, aponta Cafrune (2016, p. 191): “O Estatuto da Cidade, é o marco jurídico para o enfrentamento das mazelas urbanas, especialmente aquelas relacionadas à moradia irregular e à ausência de infraestrutura”.

Nos dias atuais, às políticas públicas que versam sobre o direito à moradia, não tem seu foco unicamente em possibilitar uma residência digna para as famílias que vivem em condições precárias. O objetivo dos órgãos governamentais é a geração de empregos, e consequentemente estimular o crescimento econômico (LIMA, 2020).

Como já apontado anteriormente a Constituição Federal de 1988, consagra o direito de moradia como um direito fundamental da pessoa humana. Para Lima (2020), apesar de o constituinte não ter inserido a palavra “adequada” dentro do texto constitucional que versa sobre a moradia, pode ser subentendida como uma projeção da dignidade da pessoa humana, então entende-se que além de ser direito fundamental à pessoa humana, a moradia haverá de ser digna.

### **2.1.2 Propriedade e sua função social**

O direito à propriedade vista como função social, é condicionada a promoção do bem-estar social de uma comunidade. É o que dispõe a constituição federativa brasileira, no seu artigo 5º.XXIII: “a propriedade atenderá a sua função social.” (BRASIL, 1988)

Conforme já foi abordado anteriormente, é uma garantia constitucional que a propriedade atenderá sua função social, a partir disso, podemos correlacionar com o ideal trazido pelas políticas públicas de regularização fundiária.

Neste mesmo sentido, aponta o Estatuto da Cidades art. 182, §2º “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” (BRASIL, 2015).

Aponta Lima (2020) que, o direito à propriedade, e à moradia devem ser tratadas com maior prioridade pelo Estado (através dos poderes Legislativo, Administrativo e Executivo), criando e colocando em prática políticas públicas que sejam capazes de contornar a situação de extrema pobreza, e discriminação dos grupos vulneráveis e hipossuficientes.

Uma vez que, a propriedade deixa de ser apenas a figura de domínio de território e passa a representar moradia, dignidade e qualidade de vida para pessoas que nunca possuíram a chance de efetivamente morar em lugar de condições ideais.

Essa também é uma forma de alcançar outras melhorias sociais, como redução na criminalidade, doenças causadas por falta de saneamento básico, mortes causadas por acidentes elétricos propiciada por fornecimento de energia ilegal, entre outros.

Depreende-se, pois, que, as normas que se relacionam à garantia constitucional de moradia, possuem carácter constitucional e que a função social da propriedade, é norma de efeito jurídico indeterminado, pois se enquadra (segundo o direito processual) como cláusula geral baseada em termos vagos que carecem de esclarecimentos jurídicos supervenientes. (LIMA, 2020)

Em relação a função social da propriedade, a Constituição Federal Brasileira de 1988, aponta que, será considerada atendida a função social da propriedade (rural), quando esta: possuir aproveitamento racional e adequado de seus recursos, utilização adequada dos recursos disponíveis, preservação do meio ambiente, observância das leis do trabalho (BRASIL, 1988).

O Estatuto das Cidades, dispõe em seu texto outras disposições acerca das garantias de propriedade e moradia, elencando as exigências necessárias deverão ser descritas no plano de diretor (artigo 182), nesse mesmo sentido, na tentativa de efetivação do direito social à moradia a legislação constitucional brasileira também traz disposições acerca da desapropriação para fins de reforma agrária, conforme disposto artigo 184 e 185 da CF:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, *o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social*, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida

agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Art. 185. (...) Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua *função social*. (*grifo nosso*)

Importante ressaltar que os artigos da Constituição Federal disposto acima podem ser visualizados como um complemento para o Princípio Constitucional disposto no artigo 5º da Carta Magna, que garante o direito à moradia, e ainda que a propriedade atenderá sua função social.

### **2.1.3 Pactos internacionais adotados pelo Brasil**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos [DUDH], de 1948, na qual o Brasil é signatário, foi o primeiro documento internacional a oficialmente reconhecer o direito a moradia.

O direito à propriedade, por sua vez é um direito consagrado na Declaração dos Direitos do Homem nos termos do art. 17, I. (Assembleia Geral da ONU, 1948), que dispõe: (...) “artigo 17 I) Todo o homem tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros”.

A Corte institucional da Colômbia, que a partir da Sentença T 025 de 2004, instituiu o Estado de Coisas Institucional no Brasil, que corresponde a defesa dos direitos fundamentais à pessoa humana, que são constantemente violados e negligenciados pelo Estado (CAMPOS, 2015).

Nesse sentido, também obsta ressaltar o comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em interpretação ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

Outros documentos internacionais que correspondem ao direito de moradia no qual o Brasil é signatário: Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a Convenção Internacional de Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Sua Família (1977) e a Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados (1951). (MEDA; BERNARDI, 2016)

Será exposto a seguir de forma mais aprofundada as medidas que o Estado tem tomado para a regularização fundiária afim de proporcionar regularidade, e entregar de forma

definitiva a posse para a população que vive a determinado período de tempo de forma irregular, afim de proporcionar o direito constitucional de garantia à população.

## 2.2 REURB – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

REURB ou Regularização fundiária segundo a legislação vigente, consiste em “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.” (BRASIL, 2018)

Segundo a lei que regula o REURB (Lei nº 13.465 de 2017), são legitimados para requerer e promover:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus 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; 9/29 IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público. (BRASIL, 2017)

A judicialização dos direitos sociais prestacionais, relaciona-se intimamente com a prestação de políticas públicas pelo Estado, haja vista que, as diretrizes de políticas urbanas, só serão executadas através das diretrizes de políticas urbanas dos entes federativos municipais, ou estaduais.

Quando à natureza jurídica da regularização fundiária, Paiva (2012), aponta que esse instituto possui natureza administrativa, e que pode ser separado em duas fases principais, a primeira fase consiste em legitimar a posse, e a segunda fase, por sua vez, se encarrega de formalizar a aquisição da propriedade sobre o imóvel, que geralmente é feita por usucapião extrajudicial ou adjudicação compulsória.

Ainda nesse sentido, Gonçalves (2009), aponta que quando se trata da regularização fundiária, tem que haver concentração não só nos interesses sociais, mas também na situação mercadológica em relação a propriedade privada, para que não haja inseguranças nas transações mobiliárias municipais.

O instrumento de efetividade do REURB chama-se Plano Diretor Municipal, e o Plano Diretor Municipal é o instrumento legislativo que é criado por cidades com mais de 200 mil habitantes, e que segundo o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257 de 2001) denomina

estes instrumentos normativos, como não só algo voltado a legalidade, mas também como instrumentos de transformação social. (LIRA, 2007)

Dentre as características do plano diretor, este não pode distanciar-se das políticas urbanísticas, pois deve ser capaz de ordenar a utilização do solo urbano, de uma forma democrática, sendo capaz de aplicar os preceitos constitucionais voltados ao direito da propriedade. (PAIVA, 2012)

Então, entende-se que através da criação do Plano Diretor Municipal, o legislador deve ter em mente além de realizações públicas, a qualidade de vida de toda a comunidade a quem responde, sem miscigenação por raça, ou questões financeiras. A organização da cidade deve atender as demandas sociais e econômicas do coletivo.

### 2.2.1 REURB de interesse social

A Regulação fundiária urbana de interesse social, era regulamentada pela Lei nº 11.977 de 2009, e sua maior parte foi revogada e passou a ser tratada na Lei 13.465 de 2017, que dispõe os regimentos e diretrizes acerca de REURB-S, e outros programas de regularização fundiária. São legitimados para requerer a REURB-S, nos termos da Lei 13.465/2017:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus 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)

Cada um dos legitimados para requerer o REURB-S, tem seu papel como autor no procedimento de aplicação das diretrizes relacionadas à política de regularização fundiária, são eles: **a) prefeituras municipais:** elaborar norma municipal de regularização fundiária, analisar e aprovar os projetos relacionados a regularização fundiária; promoção do licenciamento urbanístico e ambiental de REURB-S, respeitando os requisitos da Lei. **b) poder público:** atender os requisitos da Lei 6.766/79, respeitando a infraestrutura básica das zonas habitacionais, realizar a demarcação urbanística, providenciar tudo que diz respeito à providencias do titulo de legitimação de posse (primeira fase – administrativa – do REURB-S). **c) cartórios de registro de imóveis:** dentre as atribuições dos cartórios de registros de

imóveis, temos desde a abertura de matrícula até a averbação do título de posse, bem como converter a legitimação de posse (1º fase do REURB) para a conversão da posse em propriedade (2º fase) **d)concessionárias e permissionárias de serviços público:** implantação das estruturas básicas de moradia e saneamento básico **e)beneficiários do REURB-S:** Podem ser os solicitantes da regularização fundiária, disponibilizar documentação ao Poder Público, e fazer os requerimentos pertinentes à figura cartorária. (BRASIL, 2010).

Nas palavras do Instituto Soma a Regularização Fundiária de Interesse Social,

destina-se aos assentamentos ocupados, predominantemente, por população de baixa renda à fim de assegurar o direito à moradia, e deve se enquadrar a pelo menos uma das seguintes condições: Atender aos requisitos para usucapião (ocupação da área de forma pacífica há pelo menos cinco anos, sem que haja reivindicação por parte do proprietário) ou concessão de uso especial para fins de moradia; Situar-se em uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); Ser declarada de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social, no caso de áreas públicas pertencentes à União, aos Estados ou Municípios. (INSTITUTO SOMA, 2020)

Depreende-se do texto acima, que para participar dos programas de reurbanização a população alvo, deverá atender alguns requisitos da própria lei de REURB, já apontada na pesquisa, bem como alguns requisitos a mais como é o caso de precisar suprir condições trazidas pela Lei que regulamente a usucapião, a saber: o período de tempo de cinco anos, posse mansa e pacífica sem reivindicações proprietárias e utilização do solo para fins de moradia. A seguir será visto quais são propriamente às legislações responsáveis por regulamentar a REURB.

### **2.2.2 Leis Federais que garantem a regularização fundiária**

A Lei Federal nº 13.465 de 2017, originada de uma medida provisória, cuida 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; (BRASIL, 2017). A Lei em questão, trata dos limites implantados para a reurbanização de terras exploradas tanto para a atividade rural como urbana, e cuida em instituir limites para a exploração do terreno da União, no Estado Federativo amazonense e os demais estados brasileiros onde a floresta amazônica se situa.

O decreto Federal nº 9.310 de 2018, por sua vez, é o responsável por definir as diretrizes da Regularização fundiária urbana, e no seu artigo primeiro dispõe o que se trata a Reurb,

Artigo 1º - Ficam instituídos as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana - Reurb, a qual abrange as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes. (BRASIL, 2018)

Nesse sentido, pode-se extrair que para que o REURB seja efetivamente implantado não se trata apenas de uma medida jurídica, e sim um conjunto de iniciativas dentro da esfera estadual e municipal.

O Decreto Federal supramencionado, apresenta no seu artigo segundo, os objetivos do REURB, e entre eles obsta destacar os incisos I a VI, que dispõem melhorias de qualidade vida e acesso à serviços básicos tais como saúde e saneamento básico, moradia que atenda os padrões mínimos de existência, possibilidade de geração de emprego e renda nas áreas “marginalizadas”, evitar o êxodo urbano, permitindo que a população mantenha sua moradia e suas atividades habituais nos seus próprios núcleos urbanos e ainda, é um objetivo do REURB, a estimulação extrajudicial dos conflitos, procurando sempre manter a postura de cooperação entre o Estado e à sociedade. (BRASIL, 2018)

Apesar de ser uma legislação recente no que diz respeito à efetividade, o Decreto que regula o REURB, atualmente o Decreto Federal é um dos instrumentos mais importantes na luta por um ambiente urbano igualitário.

Conforme já foi visto, o regime jurídico adotado pelas políticas urbanas possui sua natureza jurídica ou regime jurídico puramente administrativo, enquanto não há nenhum litígio entre as partes, não se faz necessário a intervenção judicial.

## 2.3 INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA MUNICIPAL DA CIDADE DE CRATO – CE.

### 2.3.1 Atuação da administração pública

A prefeitura municipal do Crato através do seu Plano Diretor Municipal, sancionado através da Lei 2.279 de 2005, anterior à Lei responsável pela criação das políticas de reurbanização, mas mesmo não estando à época da REURB-S, a legislação municipal (Plano Diretor) da cidade de Crato em seu artigo 14, I, já previa a realização de ações que permitissem o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, e ainda “ o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do seu território de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes”.

As políticas municipais de reurbanização para o âmbito da administração publicam municipal são meios pelos quais a promoção da justiça social, social, cidadania e sustentabilidade são possíveis. Nesse sentido, aponta Gallo (2017, p.3) “aparecem como a melhor saída para a administração pública municipal rumo a uma gestão democrática do território urbano que resulte uma melhoria para qualidade de vida”.

Essas melhorias trazidas pelas Leis citadas, e também pelos programas que podem ser criados a nível de Estado ou Federação, deve ser ao tempo em que são criadas, receber a fiscalização da sociedade civil, não somente daqueles que irão se beneficiar dela, para uma maior chance de êxito.

### **2.3.2 A importância da igreja e da população para o REURB-S no Crato – CE.**

Não só como um instrumento de veiculação entre Deus e o Homem, a igreja católica através de seus movimentos sociais trabalhou como um importante meio veiculador entre o sonho da morada justa e digna e a realização. Desde antes do Plano Diretor Municipal existir, a Cidade de Crato já era uma cidade que possuía guarnecimento e assistência por parte das igrejas. Uma vez que as classes mais abastadas financeiramente procuravam bairros mais nobres para fincar suas raízes, era ali próximo as igrejas (bairro seminário, Alto da Penha, Vila alta) onde a população com menos riquezas procurava abrigo, muitas vezes em zonas de risco, com casas construídas em encostas, barrancos e sem abastecimento de água ou energia. (SOARES *et al*, 2017)

Entre os anos de 1960 e 1988, através dos movimentos sociais levantados pela Igreja, o Poder público (Municipal, Estadual e Federal) começou a ser provocado no sentido de promover melhorias para a população mais carente, afim de proporcionar moradia e qualidade de vida adequada para a população que vivia de forma irregular e em situações de risco. Nesse interim, historicamente é possível coletar provas de que a união da igreja (realizando doações de terrenos) com o poder público (realizando adaptações na urbanização da cidade) conseguiram melhorar a qualidade de vida da população que vivia em situações mais críticas (SOARES *et al*, 2017).

Não diferentemente dos dias atuais, a igreja juntamente com a população ainda detém um papel importante em pressionar o Estado e produzir seu próprio espaço urbano, atualmente vê-se a situação sendo repetida em novas situações de regularização fundiária, diferentemente de meados dos anos 80, onde a legislação sequer existia, tem-se novos projetos de REURB-S em execução, a saber o Projeto Papel da Casa, inaugurado em 2018, com apoio da igreja Sagrado Coração de Jesus e segundo o Diário do Nordeste o programa,

“lançado pela Prefeitura Municipal do Crato, em parceria com o Governo do Estado, através da Secretaria das Cidades, tem como objetivo garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.” O programa em questão atende os bairros Seminário, Mirandão e Batateira e ao todo serão alcançadas em torno de sete mil famílias na cidade de Crato – Estado do Ceará. (DIÁRIO DO NORDESTE, 2018)

#### 2.4 CRÍTICAS À REURBANIZAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A primeira crítica que vemos a partir da criação do chamado Estatuto da Cidade (LF nº de 2009) foi o segmentado numero de novas leis e medidas provisórias buscando explicar mais do mesmo, ou ainda ajustar alguns pontos que não ficaram totalmente claros no Estatuto. Nesse sentido, Crisostomo (2019) questiona se todas as Medidas Provisórias, Leis e Provimentos que surgiram após o Estatuto das Cidades não seria apenas mais do mesmo?

Já de acordo com Hermany e Vanin (2016), existem vários pontos contraditórios no Estatuto das Cidades ao que diz respeito o REURB-S, primeiramente levanta-se a questão que, o grande ponto com o REURB-S não é a titularidade como proprietários formais do terreno e sim toda a assistência que o programa governamental acompanha, tais como saúde, acesso à saneamento, criação de escolas, pavimentação urbana, e etc.

Outro ponto criticado pelos autores, é falta de estudo de mercado imobiliário, sem levar em consideração que a reurbanização é uma transferência de recursos públicos que ao fim pode estar beneficiando loteadores irregulares e pessoas que de má fé estão se beneficiando de programas governamentais de forma consciente, e ainda, não alcança toda a população que necessita de boas condições de moradia, e acima de tudo, apenas surge como uma forma de correção de um problema que já existia, ou seja, não possui nenhuma estratégia preventiva a longo prazo, e ainda corre o risco de agravar a situação incentivando a informalidade residencial, por gerar uma expectativa na população que irá aguardar alguns anos pela providencia do Estado naquela região segregada (HERMANY; VANIN, 2016).

É sabido que as práticas do REURB são instrumentos garantidores de título de moradia para uma parcela fragilizada da população e tem se tornado ano após ano, instrumento de garantia de uma vida com o mínimo de dignidade.

### 3 METODOLOGIA

O presente estudo, foi desenvolvido através da utilização do método exploratório de pesquisa, para avaliar as principais características da temática escolhida. Quanto aos objetivos, a pesquisa classifica-se como uma pesquisa descritiva, haja vista a reunião e análise de informações preexistentes sobre a temática. Em relação ao manuseio de dados, utilizou-se na presente pesquisa o Levantamento bibliográfico, através da análise de dados, fazendo o uso das técnicas de pesquisas através de base de dados, biblioteca, livros, artigos publicados, leis municipais e federais, normas infraconstitucionais, seara jurisdicional internacional – vinculada ao direito de moradia.

Quando ao caráter da pesquisa, a análise possuiu de caráter qualitativo que segundo Losada e Nunes (2019) representa uma pesquisa que busca os significados e pormenores de determinado assunto para atingir um senso crítico próprio.

Diz-se qualitativa pois preocupa-se principalmente em apresentar informações baseadas na subjetividade, e se trata de uma pesquisa interpretativa e essencialmente conceitual (LOSADA; NUNES, 2019)

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo da presente pesquisa foi analisar sob a perspectiva das garantias constitucionais, dispostas no artigo 5º da Constituição Federal Brasileira de 1988, do que se tratava a regularização urbana de interesse social e seus procedimentos, e por fim entender se a sua efetividade seria capaz de possibilitar a efetivação de direitos tais como a dignidade da pessoa humana e o direito à moradia.

A partir das hipóteses levantadas no presente estudo, foi possível visualizar a respeito da intervenção do Estado (enquanto Poder Público de uma maneira geral) e sua influencia na vida da população, no que se trata de garantir uma melhor qualidade de vida traçada nos fundamentos constitucionais.

Diante dos fatos apresentados, foi visto que o Estado é capaz de proporcionar uma sociedade justa e solidária a partir do cumprimento das garantias constitucionais, em situações onde em um primeiro momento é impossível visualizar melhoria, tendo em vista as condições precárias de moradia, saúde e direitos básicos como educação, saneamento, fornecimento de assistência social e saúde básica para os moradores.

O REURB Social é um dos caminhos para se atingir o objetivo que é a qualidade de vida de todos os cidadãos, e para que esse ideal seja alcançado se faz necessário a união de todos os permissionários e beneficiários da política de regularização fundiária, de um lado o

poder público colocando em prática suas próprias diretrizes e estatutos e do outro a população providenciando a documentação necessária para que seja viável a regularização do seu imóvel.

Foi visto também que, além de apenas dar um título de posse e em seguida de propriedade à população, a regularização fundiária vai além disso, ela proporciona garantia de melhores condições de moradia, isso é identificado pela infraestrutura criada em volta dos assentamentos onde a REURB está sendo implantada, geralmente isso ocorre através da construção de estradas, vias pavimentadas, encanamento de água, esgoto e saneamento básico, fornecimento de energia elétrica, e não apenas isso, a depender da iniciativa estadual também são construídas escolas, posto de saúde, e praças para que a população tenha acesso a lazer.

A pesquisa demonstrou-se de importante relevância social e acadêmica, pois proporciona uma linha de conhecimento que costumeiramente não é divulgada, e que possui poucos estudos regionais.

Ao tempo que, no que se refere à informações por parte da atuação do Estado e município não são amplamente divulgadas nos veículos de informação, como por exemplo emissão de boletins e via Homepage do Estado do Ceará, e essa ausência de informações dificulta resultados mais precisos a respeito da tomada de decisões do Estado, bem como o andamento das obras relacionadas a regularização fundiária no Município de Crato – CE.

São muitas as barreiras sociais capazes de atrasar o sonho de uma vida digna de grande parte da população, contudo, podemos visualizar através dessas políticas públicas voltadas ao social, uma grande melhoria na qualidade de vida dos alcançados pelo REURB de interesse social.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Bruna Crisostomo de. **A (In)Alcançabilidade Social Das Medidas Normativas De Regularização Fundiária Urbana**. 2018. 55 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Curso de Graduação em Direito, Universidade Federal Fluminense - Uff, Macaé, 2018. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/8397/1/TCC%20Bruna%20Crisostomo%20de%20Almeida.pdf>> Acesso em: 1 set. 2020.

BRASIL. Lei Federal 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 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)> acesso em 18 nov. 2020

BRASIL. Ministério das Cidades **Regularização Fundiária Urbana**: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010. 40p. ISBN 1. Regularização Fundiária. 2. Direito à moradia. 3. Lei Federal nº 11.977/2009. 4. Parcelamento do Solo

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; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109)> acesso em 19 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> acesso em ago 2020.

BAURU - SP. INSTITUTO SOMA. **Regularização Fundiária**. 2020. Disponível em: [http://institutosoma.org.br/areas-de-atuacao/regularizacao-fundiaria/?gclid=Cj0KCQiAhZT9BRDmARIsAN2E-J1JX2o\\_zOoPxvh12hHS6hQO7c-b1HIOo17kUeqw8\\_yHQwFd80qg8ToaAnT2EALw\\_wcB](http://institutosoma.org.br/areas-de-atuacao/regularizacao-fundiaria/?gclid=Cj0KCQiAhZT9BRDmARIsAN2E-J1JX2o_zOoPxvh12hHS6hQO7c-b1HIOo17kUeqw8_yHQwFd80qg8ToaAnT2EALw_wcB). Acesso em: 1 nov. 2020.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: Construção teórica. **RIDH**. Bauru v.4 n. 1 p.185-206 jan/jun 2016. RIDH.

CEARÁ. SECRETÁRIA DAS CIDADES. **Habitação e Regularização Fundiária**. 2020. Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/habitacao-e-regularizacao-fundiaria/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Resolução Nº 10, De 17 De Outubro De 2018. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM. Disponível em <[http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem.pdf)> acesso em 20 out. 2020

GALLO, Gabriela Neves. **Políticas públicas e regularização fundiária**. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS INTEGRADAS DA UNAERP CAMPUS GUARUJÁ, .., 2017, Guarujá. Artigo Científico. Guarujá: Fundação Fernando Eduardo Lee, 2017. p. 1-13. Disponível em: <https://www.unaerp.br/documentos/1089-politicas-publicas-e-regularizacao-fundiaria/file>. Acesso em: 23 dez. 2020.

GONCALVES, Norma Lacerda; ZANCHETI, Sílvia Mendes. Conservação urbana e regularização fundiária de assentamentos populares. **urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba, v. 6, n. 3, pág. 323-337, dezembro de 2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692014000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692014000300005&lng=en&nrm=iso)>. acesso em 19 de novembro de 2020.

LOZADA, Gisele. Nunes, Karina da Silva. **Metodologia científica** [recurso eletrônico] / , [revisão técnica: Ane Lise Pereira da Costa Dalcul]. – Porto Alegre: SAGAH, 2019.

LIMA, Mateus Fernandes Vilela. O direito à moradia e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI. **Geo Uerj**, [S.L.], n. 36, p. 48406-163095, 14 fev. 2020. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/geouerj.2020.48406>.

LIRA, R. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. In: COUTINHO, R.; BONIZZATO, L. **Direito da Cidade**. Novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p.1-15.

HERMANY, Ricardo; VANIN Fábio Scopel. Análise crítica das mudanças promovidas pela medida provisória n. 759/2016 na regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, nº 2. ISSN 2317-7721 pp. 482-516 486.

MATIAS, AM., and SANTOS, CM. **Direito de propriedade e direito de moradia**. In LIVIANU, R., coord. Justiça, cidadania e democracia [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. pp. 27-37. ISBN 978-85-7982-013-7. Available from SciELO Books.

MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha Regularização Fundiária Urbana: aspectos práticos da lei 13.465/2017**. ASPECTOS PRÁTICOS DA LEI 13.465/2017 2017. Elaborada com o apoio de sinoreg-es. Disponível em: <https://www.sinoreg-es>

es.org.br/\_Documentos/Upload\_Conteudo/arquivos/CARTILHA\_REGULARIZACAO\_FUNDIARIA\_URBANA\_2017.pdf. Acesso em: 10 out. 2010.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária de Interesse Social**. São Paulo: IRIB, 2012. 56 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CRATO – CE. **Plano Diretor Municipal da Cidade de Crato**. Disponível em <[https://mail.crato.ce.gov.br/\\_site/downloads/lei-plano-diretor/LEI-N-2279-2005.pdf](https://mail.crato.ce.gov.br/_site/downloads/lei-plano-diretor/LEI-N-2279-2005.pdf)> acesso em 19 nov 2020.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO **Tratado internacional dos direitos do homem**. Disponível em <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado6.htm>> acesso em 04 nov 2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.