



GT 08 - Direito à Moradia, ATHIS e Regularização Fundiária em Disputa

## **PARA ALÉM DAS MATRÍCULAS: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA CLIMÁTICA E REABILITAÇÃO DO TERRITÓRIO URBANO**

Andréa Oliveira da Silva<sup>1</sup>

Camila Queiroz<sup>2</sup>

Jéssica Ragonha<sup>3</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Historicamente, populações de baixa renda foram deslocadas para áreas periféricas e vulneráveis, como resultado da seletividade do mercado e da ausência de políticas urbanas inclusivas. Desde a Lei nº 13.465/2017, observa-se, em diversas experiências, uma ênfase na dimensão jurídica da regularização fundiária (REURB), em detrimento das dimensões urbanísticas, ambientais e sociais. Embora essa priorização possa variar conforme o contexto local, levanta preocupações quanto à efetividade da REURB enquanto política pública transformadora. Sua implementação exige, portanto, uma abordagem intersetorial que integre requalificação urbana, acesso à infraestrutura básica e garantia de direitos socioambientais, especialmente diante dos desafios impostos pela crise climática.

Diante disso, este artigo propõe discutir a REURB como política urbana ampla, voltada à integração de territórios marginalizados, reurbanização, segurança socioambiental e efetivação do direito à cidade. Frente aos desafios climáticos, analisa-se seu potencial como instrumento de justiça climática, destacando a geogovernança na construção de soluções técnicas e participativas

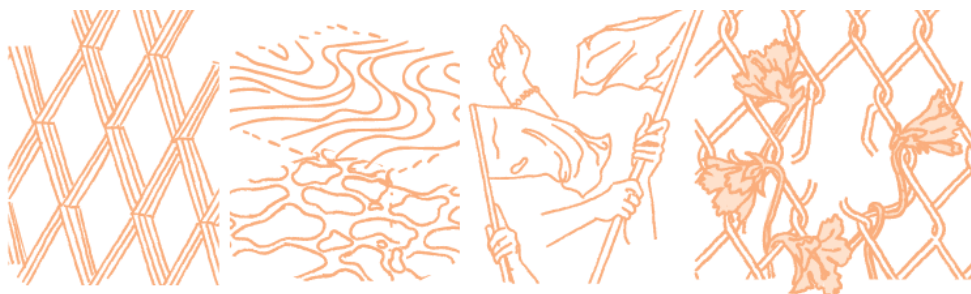
Com base nesses pressupostos, o artigo adota uma abordagem qualitativa e interpretativa, baseada em revisão bibliográfica e análise crítica de instrumentos legais e políticas públicas de REURB, articulando também reflexões construídas a partir da prática no

---

<sup>1</sup> Doutora em Engenharia Urbana, PPGEU-Universidade Federal de São Carlos / Prefeitura de Barueri, pesquisadora / arquiteta, andrea@estudante.ufscar.br

<sup>2</sup> Engenheira especialista em Retrofit e Patologia nas construções, Prefeitura de Barueri, engenheira, eng.camilaqueiroz@gmail.com

<sup>3</sup> Mestra em Ciências, Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo / Prefeitura de Barueri, doutoranda / diretora departamento de regularização fundiária, jessica.ragonha@usp.br



campo, que evidenciam limites e potenciais dessa política quando guiada por uma perspectiva integradora e voltada à justiça territorial.

## 2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

### 2.1 O QUE SIGNIFICA “REGULARIZAR” PARA ALÉM DA MATRÍCULA

A REURB é um processo multidimensional, articulado em três eixos: jurídico, urbanístico-ambiental e social. Do ponto de vista jurídico, trata-se do caminho institucional para garantir segurança da posse ou da propriedade, conforme a Lei 13.465/2017. No entanto, a efetivação do direito à moradia digna exige não somente a titulação. Esta deve estar integrada a políticas de requalificação edilícia, urbanística e ambiental, com atuação ativa do poder público e acesso a serviços essenciais.<sup>4 5</sup>

Nesse sentido, a REURB demanda investimentos em infraestrutura básica, melhorias habitacionais e qualificação dos espaços coletivos. Como adverte Maricato<sup>6</sup>, a ausência dessas condições geram cidades fragmentadas, onde o endereço legalizado contrasta com a precariedade urbana. A REURB, portanto, só cumpre seu papel se contribuir para a superação dessa desigualdade estrutural.

Há também uma dimensão simbólica e social frequentemente ignorada: pertencer, permanecer e ser reconhecido como sujeito urbano são aspectos centrais da cidadania territorial. Regularizar é garantir o direito ao lugar como espaço do vivido e da produção da vida social<sup>7</sup>; e, como argumenta Rolnik<sup>8</sup>, é enfrentar uma legalidade historicamente excludente. Compreender esses três eixos de forma integrada rompe com a lógica burocrática da titulação como fim e resgata o potencial da REURB como instrumento de justiça socioambiental e reabilitação urbana.

### 2.2 POR QUE INVESTIR EM TERRITÓRIOS HISTORICAMENTE MARGINALIZADOS

---

<sup>4</sup> D’OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. **Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões**. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 32, p. 201–214, jan./jun. 2009.

<sup>5</sup> GÓMEZ, Raúl V.; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Regularização fundiária no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2851).

<sup>6</sup> MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. **O impasse da política urbana no Brasil**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. 219 p.

<sup>7</sup> CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O lugar no/do mundo**. 2. ed. São Paulo: FFLCH, 2007.

<sup>8</sup> ROLNIK, Raquel. **Territórios em conflito: São Paulo, espaço, história e política**. São Paulo: Três Estrelas, 2017.



No Brasil, a segregação socioespacial é marca profunda nas cidades, especialmente nas periferias, com moradias precárias, serviços insuficientes e vulnerabilidade a riscos ambientais e sociais. Esses territórios, por vezes estigmatizados e negligenciados, também são espaços de resistência e potência coletiva. Investir nessas áreas significa romper com a lógica histórica de exclusão, reduzir desigualdades e promover a sustentabilidade urbana. Como observam Rolnik<sup>9</sup> e Maricato<sup>10</sup>, negar o direito à cidade aprofunda as injustiças e mantém as políticas urbanas capturadas por interesses que desconsideram a centralidade dos territórios populares na produção da cidade. Mais do que formalizar, regularizar é reconhecer direitos, redistribuir recursos e cuidar do território. A integração de ações de urbanização, qualificação habitacional e acesso à informação fortalece vínculos, valoriza o pertencimento e promove cidades mais justas, resilientes e inclusivas.

### 2.3 JUSTIÇA CLIMÁTICA E GEOGOVERNANÇA NA REURB

As mudanças climáticas aprofundam as desigualdades urbanas ao expor territórios vulneráveis a riscos socioambientais agravados por décadas de negligência pública. Esses efeitos não são neutros: expressam formas de injustiça climática ou racismo ambiental, atingindo desproporcionalmente populações historicamente marginalizadas<sup>11</sup>, como comunidades negras, periféricas e indígenas. Nesse cenário, a REURB deve incorporar a variável climática como diretriz ética e técnica, adotando soluções baseadas na natureza, respeitando vínculos territoriais e evitando, sobretudo, abordagens higienistas<sup>12</sup>, que promovem remoções sob argumentos de risco, salubridade ou legalidade, desconsiderando a complexidade dos territórios e os laços sociais e históricos dessas populações.

Na era dos extremos, a justiça climática exige territórios seguros e resilientes como parte do direito à cidade. Assim, orientada pela vulnerabilidade socioambiental, a REURB pode atuar como política de adaptação e reparação, fortalecendo a resiliência urbana e ampliando a capacidade adaptativa das comunidades.<sup>13 14</sup> Para viabilizar essa abordagem, a

---

<sup>9</sup> ROLNIK, Raquel. **Territórios em conflito: São Paulo, espaço, história e política**. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

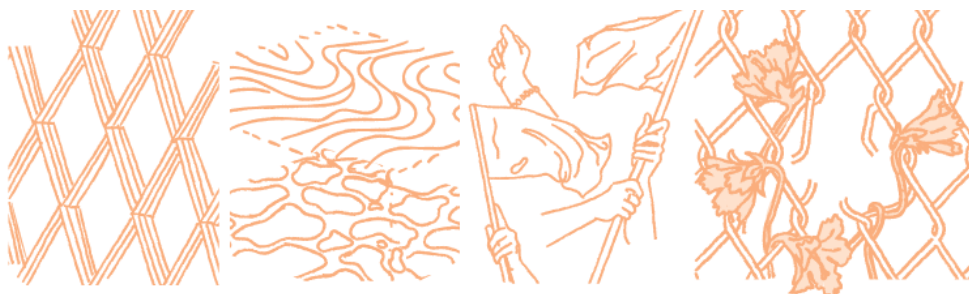
<sup>10</sup> MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. **O impasse da política urbana no Brasil**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

<sup>11</sup> ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

<sup>12</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

<sup>13</sup> ONU-HABITAT. **Nova Agenda Urbana**. Quito: ONU-Habitat, 2016.

<sup>14</sup> GÓMEZ, Raúl V.; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Regularização fundiária no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2851).



geogovernança surge como uma aliada estratégica. Ao integrar ferramentas como sistemas de informação geográfica (SIG), cartografias sociais e plataformas colaborativas, ela torna visíveis os núcleos urbanos vulneráveis e viabiliza diagnósticos precisos, monitoramento contínuo e decisões mais qualificadas. Nesse sentido, geogovernar — como define Silva<sup>15</sup> — é atuar em, por e para o território, articulando dados técnicos, escuta social e saberes locais. Portanto, não é apenas uma inovação tecnológica, mas uma transformação no paradigma do planejamento urbano.

Ao incorporar a geogovernança à REURB, fortalece-se a participação cidadã e ampliam-se as condições para um ordenamento territorial justo, sustentável e sensível às desigualdades climáticas — contribuindo para a efetivação do direito à cidade.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Territórios informais são espaços vivos, com saberes e formas próprias de organização. Regularizá-los é reconhecer essas experiências e promover integração simbólica e cidadã, visto que titulação isolada não garante pertencimento nem corrige desigualdades socioespaciais acumuladas. Assim, a REURB, para além da mera titulação formal, configura-se como um caminho essencial para reabilitar territórios urbanos marcados pela informalidade, vulnerabilidade e ausência histórica do poder público. Ao integrar dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, esse processo torna-se um instrumento eficaz de justiça climática e de efetivação do direito à cidade.

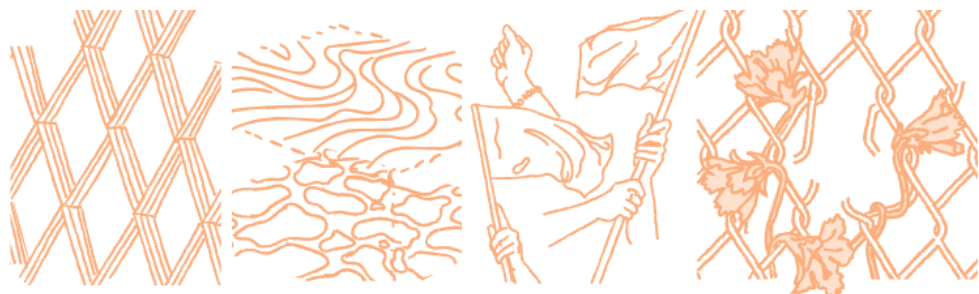
Este artigo defende uma abordagem territorial integrada orientada pela geogovernança, que permite diagnósticos precisos, fortalece a participação cidadã e viabiliza uma governança mais justa, colaborativa e sensível ao lugar. O Direito Urbanístico deve ser repensado diante das urgências socioambientais, focando na integração entre território, técnica e justiça. Assim, a REURB representa uma prática de reparação histórica e a construção de cidades inclusivas, resilientes e sustentáveis.

### REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

---

<sup>15</sup> SILVA, Andréa Oliveira da. **Geogovernança em cidades inteligentes: inovações disruptivas e a ciência cidadã aplicadas à construção da inteligência territorial**. 2024. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2024



CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O lugar no/do mundo**. 2. ed. São Paulo: FFLCH, 2007

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. **Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 32, p. 201–214, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/193>. Acesso em: 24 jun. 2025.

GÓMEZ, Raúl V.; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Regularização fundiária no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2851). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=40687](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=40687). Acesso em: 24 jun. 2025.

MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. **O impasse da política urbana no Brasil**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. 219 p.

ONU-HABITAT. **Nova Agenda Urbana**. Quito: ONU-Habitat, 2016.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

\_\_\_\_\_. **Territórios em conflito: São Paulo, espaço, história e política**. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. Edusp, 2002.

SILVA, Andréa Oliveira da. **Geogovernança em cidades inteligentes: inovações disruptivas e a ciência cidadã aplicadas à construção da inteligência territorial**. 2024. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2024