



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

INTEGRAÇÃO SUBORDINADA: ASSOCIAÇÃO ENTRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E REGULAÇÃO DE ESPAÇOS DE USO COMUNITÁRIO EM VILAS POPULARES DE PORTO ALEGRE/RS

Mateus Cavalcante de França¹

1 INTRODUÇÃO

A agenda de pesquisas sobre o direito das favelas², isto é, o funcionamento da dimensão jurídica da vida social em favelas e comunidades urbanas tendo como pressuposto o pluralismo jurídico³, ganhou especial projeção no Brasil a partir do Estatuto da Cidade, que instaurou o contexto das políticas de regularização fundiária e tornando diretriz da política urbana a integração desses territórios às cidades brasileiras como um todo. Em um período inicial, essas políticas tinham uma perspectiva integral, incluindo aspectos dominiais, urbanísticas e administrativas da regulação estatal em assentamentos de origem informal⁴, a exemplo da Programa de Regularização Fundiária (PRF), instituída em Porto Alegre na década de 1990⁵.

Apesar de diferentes pesquisas terem investigado o direito das favelas no contexto das políticas de regularização fundiária em diferentes recortes empíricos e considerando a regulação de diferentes práticas sociais, essa agenda tem se concentrado em estudos de um ou poucos casos em que não é possível encontrar associações com maior poder de generalização. Além disso, também é verdade que a política de regularização fundiária tem

¹ Doutorando e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD-UFRGS). Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3189689525021218>. E-mail: mateusfranca96@gmail.com

² MAGALHÃES, Alex Ferreira. Direito das favelas: lineamentos de um conceito. **Ciência & Trópico**, v. 43, ed. especial, p. 203-225, 2019.

³ BENDA-BECKMANN, Franz von; BENDA-BECKMANN, Keebet von. Places that come and go: a legal anthropological perspective on the temporalities of space in plural legal orders. *In*: BRAVERMAN, Irus *et al.* (ed.). **The expanding spaces of law: a timely legal geography**. Stanford: Stanford Law Books, 2015. p. 30-52.

⁴ ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.

⁵ ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito urbanístico e política habitacional. **Direito e Democracia**, v. 2, n. 1, p. 161-181, jan./jun. 2001.



mudado de perspectiva no Brasil, aproximando-se de um modelo concentrado unicamente na dimensão dominial da irregularidade fundiária, sem maior vínculo com aspectos urbanísticos⁶.

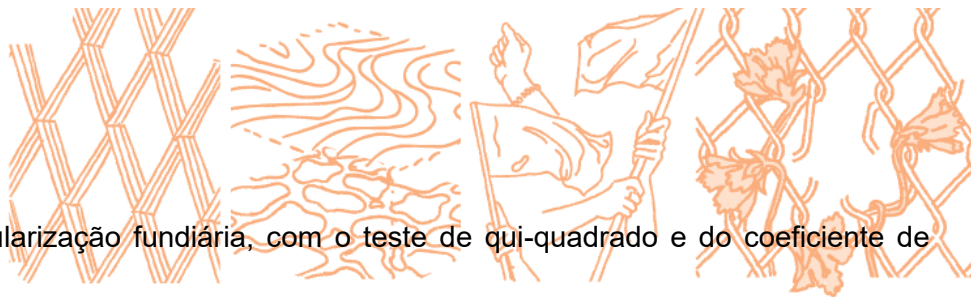
Neste contexto, este trabalho tem como objetivo responder à pergunta de pesquisa: “Em que medida a inserção de uma favela ou comunidade urbana em uma política de regularização fundiária está associada ao modelo pelo qual seus espaços de uso comunitário são regulados?”. Para isso, foi acessado um banco de dados sobre 36 vilas populares de Porto Alegre desenvolvido pelo Observatório da Regularização Fundiária de Interesse Social (ORFIS), projeto de extensão da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FD-UFRGS). Em particular, foram acessados dados sobre três variáveis: a) a vila popular ter sido beneficiada pelo PRF, a partir de um banco de dados do Departamento Municipal de Habitação⁷; b) a vila popular ter sido beneficiada por uma política de regularização fundiária após o PRF, dado coletado em notícias e documentos administrativos e judiciais; c) o modelo de regulação da manutenção de espaços de uso comunitário – como vias, praças, canchas esportivas etc. – predominante na vila popular, dado coletado a partir de entrevistas fechadas com lideranças comunitárias.

A terceira variável foi analisada a partir de uma tipologia de três modelos de regulação gerais de espaços de uso comunitário – a) modelo condominial, em que os moradores são responsáveis pela manutenção desses espaços; b) modelo estatal, em que o poder público é responsável pela manutenção desses espaços; c) modelo da adoção, em que um agente externo é responsável pela manutenção desses espaço – e modelos intermediários, que envolvem a responsabilização de diferentes agentes⁸. As variáveis foram analisadas quantitativamente, para compreender a frequência de cada modelo de regulação de espaços de uso comunitário e para entender, pelo cruzamento desta variável com as outras duas, se há alguma associação entre a ocorrência desses modelos e o benefício de uma vila popular

⁶ ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2020.

⁷ OBSERVAPOA - Observatório da Cidade de Porto Alegre. **Vilas de Porto Alegre**: DEMHAB. 2022. Disponível em: <https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=12vy0QutnA4ZT4ljDCZuF2-bVSkw&hl=en_US&ll=-30.100245422220375%2C-51.1555175&z=10>. Acesso em 17 jul. 2023.

⁸ FRANÇA, Mateus Cavalcante de; KONZEN, Lucas Pizzolatto. **How are spaces for community use regulated in Brazilian favelas?: preliminary findings from a multiple case study interpreted through the lens of Legal Geography**. In: 2025 LSA FORUM. Chicago, 2025. Disponível em: <https://files.aievolution.com/prd/lisa2501/events/16600/1645_0_CavalcantedeFrana_2523.pdf>. Acesso em 29 jun. 2025.



por políticas de regularização fundiária, com o teste de qui-quadrado e do coeficiente de contingência.

Este trabalho apresenta resultados preliminares, inclusive pelo fato de o banco de dados se encontrar em estágio de construção. A pesquisa no qual ele se insere está associada ao projeto de pesquisa “O direito das favelas no contexto das políticas de regularização fundiária: proposições conceituais, teóricas, metodológicas e políticas” (Chamada CNPq/MCTI/FNDCT Nº 40/2022 Pró-Humanidades), desenvolvido em conjunto por equipes vinculadas à UFRGS, à Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), à Universidade Federal da Bahia (UFBA), à Universidade Federal do Pará (UFPA) e à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

2 RESULTADOS

Das 36 vilas populares de Porto Alegre sobre as quais há informações no banco de dados, foi observado o modelo condominial em 8 (ou 22%), o estatal em 3 (8,3%) e o da adoção em 2 (5,6%) delas, sendo observado nas outras 23 (63,9%) um modelo intermediário entre o condominial e o estatal, em que lideranças comunitárias são responsáveis por chamar o poder público para realizar a manutenção de espaços de uso comunitário. Isso revela uma possível tendência também observada em estudos qualitativos sobre a regulação de espaços de uso comunitário em favelas e comunidades urbanas no contexto das políticas de regularização fundiária⁹, que, embora indique uma maior inserção da ação estatal, também indica uma integração subordinada¹⁰, em que esses territórios seguem sendo tratados de uma maneira diferente de outras partes de uma mesma cidade.

Como houve poucos casos em que foram observados os modelos estatal e da adoção, eles não foram analisados nos cruzamentos de variáveis, que consideraram o modelo condominial e o modelo intermediário entre condominial e estatal, com cálculo de percentuais por coluna. Partiu-se da hipótese, em ambos os cruzamentos, de que uma vila popular ter sido beneficiada por uma política de regularização fundiária estaria associada a uma maior observância desse modelo intermediário de regulação de espaços de uso comunitário.

⁹ Ibid.

¹⁰ MAGALHÃES, Alex Ferreira. O direito das favelas no contexto das políticas de regularização: a complexa convivência entre legalidade, norma comunitária e arbítrio. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 1, p. 89-103, maio 2009. p. 100.



Quadro 1 – Resultados do cruzamento de variáveis.

	Modelo condominial	Modelo intermediário
Sem benefício pelo PRF	4 (50%)	7 (30,4%)
Com benefício pelo PRF	4 (50%)	16 (69,6%)
$X^2 = 0,992$; Coeficiente de contingência = 0,176; $p = 0,319$		
Sem benefício por política pós-PRF	6 (75%)	6 (26,1%)
Com benefício por política pós-PRF	2 (25%)	23 (73,9%)
$X^2 = 5,983$; Coeficiente de contingência = 0,402; $p = 0,014$		

Fonte: Elaboração própria.

Os cruzamentos envolvendo a variável sobre o PRF, embora indiquem uma associação fraca em que o modelo intermediário é mais observado em vilas populares que foram beneficiadas, não obtiveram significância uma estatística aceitável ($p > 0,05$), o que não permite rejeitar a hipótese nula de que não há associação alguma entre as variáveis. Já os cruzamentos envolvendo a variável sobre políticas de regularização fundiária posteriores ao PRF obteve resultados com significância estatística ($p < 0,05$), indicando, com um grau de associação intermediário, que o benefício por uma política de regularização fundiária está associado a uma maior ocorrência do modelo intermediário, em que lideranças comunitárias são responsáveis por ativar o poder público para a manutenção de espaços de uso comunitário.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho investigou, a partir de um banco de dados sobre 36 vilas populares de Porto Alegre, se há associação entre a incidência de uma política de regularização fundiária e a regulação de espaços de uso comunitário. Os resultados indicaram que um modelo em que lideranças comunitárias são responsabilizadas por solicitar a manutenção de espaços de uso comunitário é predominante e tende a ser mais frequente em vilas populares beneficiadas por políticas de regularização fundiária, sobretudo após o PRF.

Esses resultados indicam que a regularização fundiária parece proporcionar uma maior participação do Estado na regulação de espaços de uso comunitário, mas que isso mantém favelas e comunidades urbanas em uma situação de integração subordinada¹¹, em um *status* diferenciado em relação à cidade como um todo. Esses resultados, no entanto, são

¹¹ Ibid.



preliminares. Futuras investigações podem ser feitas com bancos de dados mais robustos, com testes estatísticos que investiguem causalidade e com o controle por mais variáveis.

REFERÊNCIAS

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

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito urbanístico e política habitacional. **Direito e Democracia**, v. 2, n. 1, p. 161-181, jan./jun. 2001.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei no 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2020.

BENDA-BECKMANN, Franz von; BENDA-BECKMANN, Keebet von. Places that come and go: a legal anthropological perspective on the temporalities of space in plural legal orders. *In*: BRAVERMAN, Irus *et al.* (ed.). **The expanding spaces of law**: a timely legal geography. Stanford: Stanford Law Books, 2015. p. 30-52.

FRANÇA, Mateus Cavalcante de; KONZEN, Lucas Pizzolatto. **How are spaces for community use regulated in Brazilian favelas?**: preliminary findings from a multiple case study interpreted through the lens of Legal Geography. *In*: 2025 LSA FORUM. Chicago, 2025. Disponível em:
<https://files.aievolution.com/prd/lisa2501/events/16600/1645_0_CavalcantedeFrana_2523.pdf>. Acesso em 29 jun. 2025.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. O direito das favelas no contexto das políticas de regularização: a complexa convivência entre legalidade, norma comunitária e arbítrio. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 1, p. 89-103, maio 2009.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. Direito das favelas: lineamentos de um conceito. **Ciência & Trópico**, v. 43, ed. especial, p. 203-225, 2019.

OBSERVAPOA - Observatório da Cidade de Porto Alegre. **Vilas de Porto Alegre**: DEMHAB. 2022. Disponível em:
<https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=12vy0QutnA4ZT4ljDCZuF2-bVSkw&hl=en_US&ll=-30.100245422220375%2C-51.1555175&z=10>. Acesso em 17 jul. 2023.