



GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des) Mercantilização da Cidade.

## USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL E (IN) JUSTIÇA SOCIAL: UM OLHAR INTERSECCIONAL SOBRE O CASO DE SANTO ANDRÉ.

Denise Cerqueira Lemos <sup>1</sup>

### 1. INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira se consolidou sob profundas desigualdades no acesso à terra urbana, historicamente marcada pela apropriação elitista do solo e pela omissão estatal no enfrentamento da informalidade (HOLSTON, 2013; DENALDI, 2002)<sup>2,3</sup>. Embora a Constituição Federal de 1988 e normas infraconstitucionais como a Lei nº 13.465/2017 tenham buscado promover justiça social e a função social da propriedade, o direito urbanístico ainda reproduz lógicas excludentes.

A Usucapião Extrajudicial, introduzida pelo CPC/2015 e regulamentada pelo Provimento nº 65/2017 do CNJ, surge como uma tentativa de desjudicialização da regularização fundiária. Todavia, sua aplicação tem se mostrado limitada na promoção de justiça social, sendo majoritariamente apropriada por setores de classe média com maior domínio técnico e jurídico (FERNANDES, 2008; DINIZ, 2022)<sup>4,5</sup>. Isso exclui, na prática, segmentos sociais vulnerabilizados, como mulheres negras e chefes de família, que

<sup>1</sup> Mestranda em Planejamento e Gestão do Território, UFABC, [d.lemos@ufabc.edu.br](mailto:d.lemos@ufabc.edu.br)

<sup>2</sup> HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

<sup>3</sup> DENALDI, Rosana. **Direito à cidade e cidadania: A construção de novos paradigmas no ordenamento jurídico brasileiro**. Tese de doutorado, FAU-USP, 2002.

<sup>4</sup> FERNANDES, Edésio. **Regularização fundiária e cidadania: novos desafios do direito urbanístico brasileiro**. Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte: Fórum, v. 2, n. 6, p. 7-22, mar./abr. 2008.

<sup>5</sup> DINIZ, Gustavo. **“A usucapião extrajudicial e o acesso desigual à terra urbana.”** In: Revista Brasileira de Direito Urbanístico, v. 4, n. 2, 2022.



enfrentam barreiras estruturais e os chamados “determinantes de gênero da pobreza” (SZUL, 2017; ROLNIK, 2015).

## 2. PROBLEMA, OBJETIVO E METODOLOGIA

O presente trabalho busca responder à seguinte questão: em que medida a usucapião extrajudicial tem promovido justiça fundiária e acesso à propriedade para grupos socialmente vulneráveis, especialmente mulheres negras, no município de Santo André/SP?

O objetivo da pesquisa é analisar a aplicação da usucapião extrajudicial a partir de uma abordagem interseccional — de gênero, raça e classe — identificando os sujeitos majoritariamente beneficiados e os limites do instrumento no enfrentamento das desigualdades estruturais.

A metodologia adotada é empírica e qualitativa, com base na análise de 82 Atas Notariais lavradas até junho de 2024 no 4º Tabelião de Notas de Santo André, organizadas segundo quatro recortes territoriais (região central, quase central, quase periférica e periférica). Os dados foram analisados à luz de referenciais teóricos críticos sobre o direito à cidade, justiça social e desigualdades interseccionais.

## 3. RESULTADOS

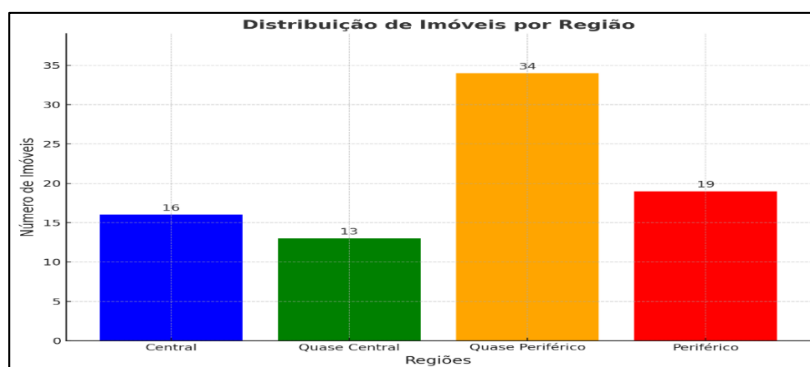
Dos 82 registros analisados, 64% concentram-se em áreas classificadas como quase periféricas e periféricas, mas nem sempre refletem situações de vulnerabilidade, considerando a valorização de certos bairros distantes do centro (VAINER, 2000)<sup>6</sup>. Em contrapartida, 36% localizam-se em regiões centrais, evidenciando que o instrumento tem alcançado também áreas valorizadas, com predominância de requerentes com escolaridade elevada, acesso à assessoria técnica e capacidade financeira.

---

<sup>6</sup> VAINER, Carlos. **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano**. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-104.



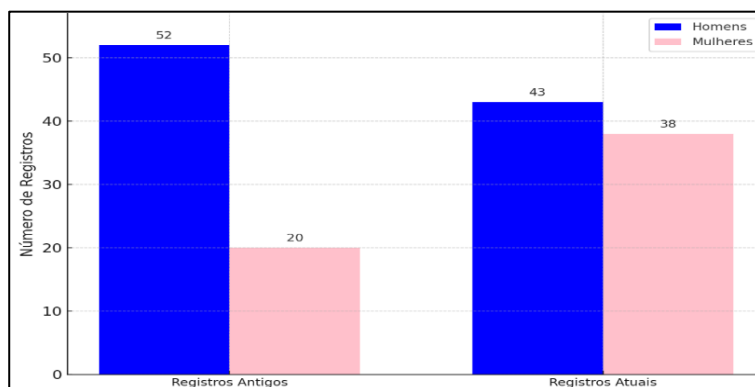
**Figura 1 – Distribuição de Imóveis por Região**



Fonte: Elaborada pela autora.

A análise de gênero mostra uma mudança expressiva: os registros feitos por mulheres passaram de 24% no início da série para 46% nos pedidos mais recentes. Esse avanço é significativo, especialmente entre mulheres chefes de família, mas ainda insuficiente. Quando o recorte racial é incorporado, nota-se que apenas 7% dos registros foram requeridos por mulheres negras, revelando uma sub-representação acentuada diante da composição demográfica local.

**Figura 2 – Evolução dos Registros de Imóveis por Gênero.**



Fonte: Elaborada pela autora.



No aspecto racial, 70% dos solicitantes se autodeclararam brancos, enquanto apenas 20% se identificam como pretos ou pardos. A ausência de dados raciais em registros antigos dificulta análises longitudinais, mas os números atuais já demonstram que a usucapião extrajudicial não tem corrigido as desigualdades raciais historicamente enraizadas no acesso à propriedade urbana.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora concebida como um instrumento ágil de regularização fundiária e promoção do direito à cidade, a usucapião extrajudicial, tal como vem sendo aplicada, reforça desigualdades sociais, raciais e de gênero. A pesquisa mostra que os maiores beneficiários são indivíduos com maior capital jurídico, econômico e social — grupo que historicamente já concentra direitos formais no espaço urbano (HOLSTON, 2013)<sup>7</sup>.

A tímida participação de mulheres negras e a prevalência de pessoas brancas e de classe média no uso do instrumento evidenciam a insuficiência das políticas fundiárias atuais para reparar as distorções estruturais que marcam a urbanização brasileira.

Conclui-se que é urgente a formulação de políticas públicas interseccionais, com ênfase na ampliação do acesso à informação, à assistência técnica gratuita e na construção de alternativas que garantam o direito à moradia e à cidade a todos e todas, em especial às mulheres negras das periferias urbanas.

### REFERÊNCIAS

DENALDI, Rosana. **Direito à cidade e cidadania: A construção de novos paradigmas no ordenamento jurídico brasileiro**. Tese de doutorado, FAU-USP, 2002.

DINIZ, Gustavo. “**A usucapião extrajudicial e o acesso desigual à terra urbana.**” In: Revista Brasileira de Direito Urbanístico, v. 4, n. 2, 2022.

FERNANDES, Edésio. **Regularização fundiária e cidadania: novos desafios do direito urbanístico brasileiro**. Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte: Fórum, v. 2, n. 6, p. 7-22, mar./abr. 2008.

---

<sup>7</sup> HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.



HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** 2015. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Acesso em: 26 jun. 2025.

SZUL, Maria Tereza. **Pobreza das Mulheres: determinantes de gênero e desigualdades estruturais.** In: Revista do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 2, n. 2, 2017.

VAINER, Carlos. **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano.** In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-104.