



GT 01 – Direito à Moradia, ATHIS, Regularização Fundiária em Disputa.

SOLO COMO TÍTULO, A INFRAESTRUTURA COMO ESQUECIMENTO: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM CARUARU/PE

Ires Tainá Souza Silva¹
Itallo de Santana²
Jeovanes Guimarães³

1. INTRODUÇÃO

Este artigo analisa experiências recentes de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) em Caruaru/PE, com ênfase nos bairros Cidade Alta e Deputado José Antônio Liberato. A partir da observação dos territórios beneficiados, identifica-se um critério implícito na escolha das áreas: a existência prévia de infraestrutura urbana. Essa seletividade revela uma racionalidade tecnocrática que privilegia núcleos já consolidados, marginalizando a escolha por territórios de maior vulnerabilidade. Interroga-se, assim, se a Reurb em Caruaru estaria reproduzindo padrões de exclusão socioterritorial ao desconsiderar os núcleos urbanos informais mais precários. A hipótese central é que a política de regularização, ao ser pautada prioritariamente pela viabilidade técnica e cartorial, compromete sua função redistributiva e reparadora. Ao restringir-se ao título de propriedade, ignora-se a precariedade infraestrutural que ainda persiste em muitos territórios urbanos. Nesse sentido, propõe-se compreender a Reurb como instrumento que deve ir além da formalização dominial, assumindo efetivamente seu papel na promoção da justiça urbana e do direito à moradia.

¹ Graduanda no Curso de Arquitetura e Urbanismo no Centro Universitário Maurício de Nassau - UNINASSAU/CARUARU, Pesquisadora na Liga Acadêmica de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares das Cidades do Agreste - LiACA/UNINASSAU/CAU. E-mail: irestaina69@gmail.com

² Doutorando em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco PPGDU/UFPE. Coordenador da Liga Acadêmica de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares das Cidades do Agreste - LiACA/UNINASSAU/CAU. Professor nos Cursos de Direito e de Arquitetura e Urbanismo no Centro Universitário Maurício de Nassau - UNINASSAU/CAU. Professor nos Cursos de Direito na Faculdade Nova Roma – FNR/CAU e na Autarquia de Ensino Superior de Garanhuns – AESGA/FACIGA. E-mail: illomdesantana@gmail.com

³ Graduando no Curso de Direito no Centro Universitário Maurício de Nassau - UNINASSAU/CARUARU, Pesquisador na Liga Acadêmica de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares das Cidades do Agreste - LiACA/UNINASSAU/CAU. E-mail: jeovanesgalima@gmail.com



2. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

2.1 Sobre os objetos analisados

Localizada no Agreste pernambucano, Caruaru é uma cidade média com expressiva importância econômica, cultural e simbólica. Sua centralidade regional é reforçada por eventos como o São João e a tradicional Feira de Caruaru. Os bairros analisados nesta pesquisa – Cidade Alta e Deputado José Antônio Liberato – apresentam trajetórias distintas de formação: o primeiro, fruto de empreendimento imobiliário nos anos 1980; o segundo, decorrente de doações de lotes pela prefeitura, num processo informal de parcelamento do solo (Prefeitura Municipal de Caruaru, 2025). Essas dinâmicas de ocupação revelam a constituição de territórios periféricos marcados por diferentes graus de consolidação urbana. Enquanto a Cidade Alta apresenta traços de estruturação mais formal, o bairro Deputado José Antônio Liberato é caracterizado por deficiências urbanas persistentes. Ambas as áreas, no entanto, expressam a permanência de lógicas de desigualdades no processo de urbanização e no acesso aos direitos urbanos.

2.2 Dimensões da Reurb: aspectos jurídicos e político-urbanos

A Lei nº 13.465/2017 regulamenta a Reurb, estabelecendo diretrizes para sua aplicação em núcleos urbanos informais. Segundo Fernandes (2002), a regularização pode assumir sentidos diversos: ora voltada à titulação fundiária, ora articulada à urbanização e à prestação de serviços públicos. Macedo (2022) propõe sua leitura em cinco dimensões: urbanística, social, ambiental, jurídica e registral, as quais deveriam operar de forma integrada para garantir a efetividade do direito à cidade.

No entanto, a prática mostra-se dissociada dessa concepção integral. Quando a Reurb é limitada à entrega de títulos, desconsiderando a precariedade das condições urbanas, rompe-se com os princípios fundantes do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), especialmente o da função social da propriedade. A priorização de critérios técnicos e cartoriais revela o esvaziamento político do instrumento e o distanciamento de sua vocação transformadora.

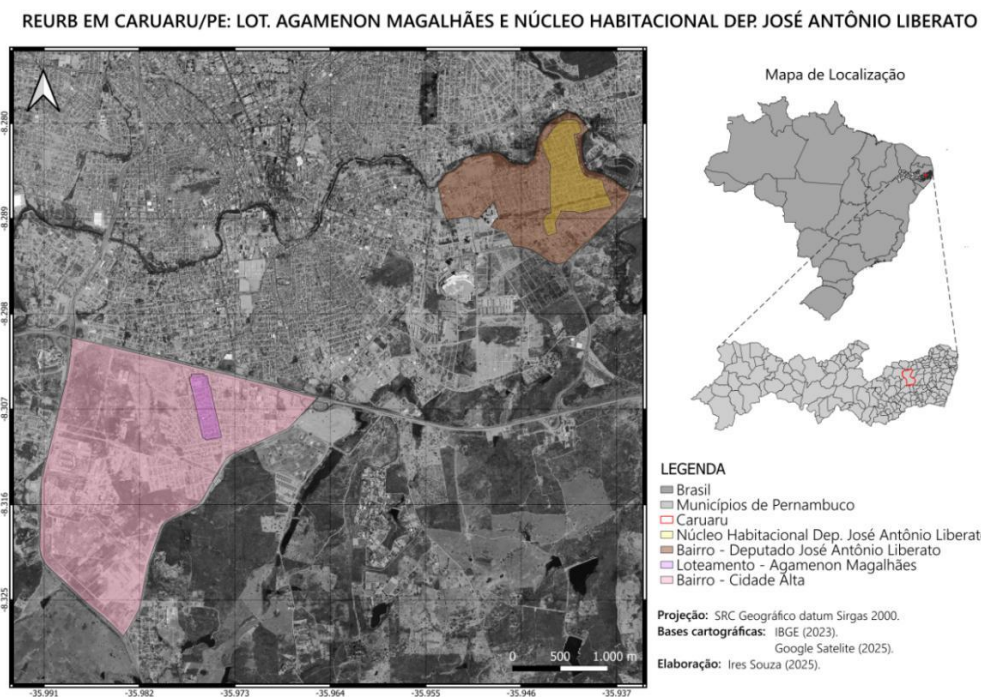
2.3 A experiência da Reurb em Caruaru



Em Caruaru, foram escolhidas duas iniciativas de Reurb-S (interesse social), uma conduzida pelo Município em articulação com o Programa Moradia Legal, coordenado pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), onde a Autarquia de Urbanização e Meio Ambiente (URB) lidera as ações locais, com apoio de cartórios e outras entidades institucionais, e outra pelo Governo do Estado de Pernambuco, a partir da PERPART – Pernambuco Participações e Investimentos S/A.

Observa-se, no entanto, que os recortes territoriais contemplados pela regularização fundiária se concentram em porções dos bairros que já apresentavam relativa consolidação urbanística. No Loteamento Agamenon Magalhães e no Núcleo Habitacional Deputado José Antônio Liberato, situados respectivamente nos bairros Cidade Alta e Deputado José Antônio Liberato, as ações foram dirigidas a áreas com infraestrutura mínima e parcelamento existente, deixando à margem setores marcados mais profundamente pela informalidade e carência de serviços urbanos nos bairros.

Figura 1 – Localização dos loteamentos objetos da Reurb em Caruaru/PE.



Fonte: Elaborado pelos autores.

A imagem ilustra essa seletividade espacial: a demarcação das áreas regularizadas coincide com zonas mais consolidadas, revelando uma escolha política que ignora as porções mais vulneráveis dos bairros.



3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da Reurb em Caruaru revela a possibilidade de gestão prioritária de áreas com relativo grau de regularidade pelo discurso legal-institucional, e viabilidade de uma prática implementada no sentido de regularizar a titulação fundiária. A seleção de áreas regularizadas com base na pré-existência de infraestrutura urbana desvirtua o propósito redistributivo e pleno da política. Ao favorecer territórios mais consolidados e excluir os mais precários, perpetuam-se desigualdades socioespaciais.

Essa lógica compromete o caráter emancipador da Reurb e restringe sua potência como instrumento de justiça territorial. Para além da titulação, é urgente resgatar a dimensão integradora da regularização fundiária, incorporando critérios de vulnerabilidade, participação social e urbanização efetiva. Somente assim será possível garantir que o direito à moradia e à cidade se realize como expressão concreta da justiça urbana e do cumprimento das funções sociais das cidades.

REFERÊNCIAS

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

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, altera dispositivos das Leis nº 6.015/1973, nº 8.629/1993 e nº 13.001/2014, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 03 jun. 2025.

FERNANDES, Edésio. **Regularização da terra e moradia**. Rio de Janeiro: Peres, 2002.

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**. 2. ed. rev., atual.



e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário; v. 5 / Alberto Gentil de Almeida Pedrosa, coord.).

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; BARBOSA, Guilherme Bezerra; CARVALHO, Harley Sousa de. **ZEIS e REURB no município de Fortaleza: instrumentos complementares ou caminhos divergentes?**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 9, n. 16, p. 283–305, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/830>. Acesso em: 6 jul. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARUARU. **Conheça Caruaru**. Caruaru, PE: Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo, Tecnologia e Economia Criativa, [s.d.]. Disponível em: <https://conheca.caruaru.pe.gov.br/>. Acesso em: 03 jun. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO (TJPE). **Apresentação – Moradia Legal. Recife, PE: Núcleo de Regularização e Demandas Judiciais Fundiárias (NUREF– Moradia Legal Pernambuco)**, [s.d.]. Disponível em: <https://portal.tjpe.jus.br/web/moradia-legal/apresentacao>. Acesso em: 03 jun. 2025.