



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

## MATRIZ DE DESCONFORMIDADES URBANAS NO CONTEXTO DO DIREITO À CIDADE: ATUALIZAÇÃO, REVISÃO E APLICAÇÃO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO ENTORNO DA UFPA (2014–2024)

Franciane da Silva Silva<sup>1</sup>

Ana Victoria Marques de Sousa<sup>2</sup>

Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos Santos<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária urbana, enquanto política pública, insere-se em um campo de disputa fundamental na produção do espaço urbano contemporâneo. Por um lado, representa uma estratégia de reconhecimento, reparação e redistribuição territorial, com potencial de consolidar o direito à moradia e reduzir as desigualdades socioespaciais. Por outro, observa-se um movimento crescente de captura dessa política por interesses do mercado imobiliário, resultando na financeirização, na privatização dos procedimentos e no esvaziamento de instrumentos de proteção social, como as ZEIS e a ATHIS.

No entorno do Campus da Universidade Federal do Pará (UFPA), essas contradições tornam-se evidentes. A realidade da ocupação da cidade de Belém trouxe repercussões a esta área, quando, a partir dos anos de 1970, boa parte da área da Universidade, o que corresponde a área denominada “C” (que abrange atualmente parte dos bairros do Marco, Terra Firme e Guamá), foram gradativamente sendo ocupadas, pelo crescimento metropolitano.

Frente a tal situação, uma vultosa quantidade de demandas pelo reconhecimento do direito a posse de tais áreas iniciou-se na década de 1980, quando a Universidade começou a promover estudos para a demarcação das áreas ocupadas. Em resposta, a UFPA promoveu estudos para demarcar as ocupações e, em 1991, obteve autorização para alienar parte dessas terras para fins sociais.

Diante disso, o presente trabalho visa atualizar, revisar e reaplicar a Matriz de Avaliação de Desconformidade Urbana<sup>4</sup> à luz da Lei nº 13.465/2017 (REURB), como instrumento para mensurar

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito e Desenvolvimento na Amazônia pela Universidade Federal do Pará (PPGDDA/UFPA), e-mail: [francianesilva@ufpa.br](mailto:francianesilva@ufpa.br)

<sup>2</sup> Mestranda em Direito e Desenvolvimento na Amazônia pela Universidade Federal do Pará (PPGDDA/UFPA), e-mail: [anna.sousa@icj.ufpa.br](mailto:anna.sousa@icj.ufpa.br)

<sup>3</sup> Doutora em Ciência Socioambientais (NAEA/UFPA) e Professora Permanente da Universidade Federal do Pará (UFPA), e-mail: [myrian@ufpa.br](mailto:myrian@ufpa.br)

<sup>4</sup> SANTOS, Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos. **Regularização fundiária urbana e o direito à cidade sustentável na Amazônia: avaliação e mensuração de seus efeitos**. 2018. Tese (Doutorado) –



os efeitos da regularização fundiária entre 2014 e 2024 no entorno da UFPA. A pesquisa desenvolve-se em duas etapas: a primeira, corresponde à revisão metodológica da matriz; a segunda, em execução, à aplicação da matriz no território selecionado, para fins de análise.

O conceito de desconformidade urbana refere-se a toda situação em que as condições de ocupação de uma determinada área não atendem aos padrões mínimos legais, urbanísticos, ambientais, e sociais necessários para garantir uma vida digna à população pertencente àquele lugar. Trata-se de um fenômeno multidimensional que expressa a negação concreta do direito à cidade, afetando principalmente populações de baixa renda, racializadas e residentes em áreas de ocupação informal, evidenciando a produção social das desigualdades no espaço urbano.

Trata-se de uma pesquisa aplicada, com abordagem qualitativa e quantitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida por meio do método de estudo de caso. Foram utilizadas as seguintes técnicas de coleta de dados: pesquisa bibliográfica e documental, observação participante e entrevistas semiestruturadas com moradores da região. A análise foi orientada pela aplicação da Matriz de Desconformidades Urbanas, tendo como lente a Lei nº 13.465/2017.

## 2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

A regularização fundiária no contexto amazônico figura entre os principais desafios da gestão territorial, em virtude da complexa configuração fundiária da região. Essa complexidade decorre da sobreposição de diferentes categorias de terras — públicas (federais, estaduais e municipais), privadas, áreas de preservação permanente e unidades de conservação ambiental — que tornam o ordenamento jurídico e a governança territorial ainda mais desafiadores.

Diante desse cenário, a regularização fundiária se apresenta como um processo multidimensional, articulando aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais. Conforme destaca Fernandes<sup>5</sup>, trata-se de uma ação integrada que busca adequar as ocupações existentes às normas legais vigentes, promovendo não apenas a titulação de terras, mas também a inclusão social e a consolidação da cidadania urbana.

Antes da Lei nº 13.465/2017, a regularização já era abordada pela Lei nº 11.977/2009, cujo art. 46 a definia como um conjunto de medidas voltadas à regularização de assentamentos informais, visando à titulação e à garantia de direitos fundamentais, como moradia, função social da propriedade e sustentabilidade ambiental.

---

Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2018.

<sup>5</sup> FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.



A partir da Lei nº 13.465/2017, o arcabouço jurídico da regularização fundiária foi ampliado e sistematizado, estabelecendo a Reurb em duas modalidades específicas: a Reurb-S, voltada para núcleos urbanos ocupados predominantemente por população de baixa renda, e a Reurb-E, destinada a ocupações em que não há o critério de vulnerabilidade social. Assim, a nova legislação busca oferecer instrumentos mais eficazes e abrangentes para enfrentar o problema da irregularidade urbana.

A Matriz de Desconformidades Urbanas, proposta por Santos<sup>6</sup>, avalia situações em que as condições de ocupação não atendem aos padrões legais, urbanísticos, ambientais e sociais mínimos. A atualização da matriz incorporará novos indicadores vinculados à REURB e à Lei da ATHIS (Lei nº 11.888/2008), como presença de infraestrutura urbana, acesso a equipamentos públicos e percepção comunitária de segurança jurídica.

Espera-se que a aplicação da matriz atualizada permita verificar até que ponto a regularização fundiária contribuiu para a efetivação do direito à cidade, conceito consagrado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabelece a função social da propriedade urbana e o princípio da gestão democrática do território. Do mesmo modo, pretende-se avaliar se a implementação da Reurb no caso estudado conseguiu superar as desconformidades urbanas nas suas múltiplas dimensões ou se permaneceu restrita à dimensão jurídico-formal da titulação.

Com base em estudos anteriores<sup>7</sup>, há a hipótese de que os avanços obtidos pela regularização estejam concentrados na esfera jurídico-institucional, enquanto as dimensões urbanística e social sigam apresentando níveis significativos de desconformidades.

Além da análise quantitativa dos indicadores da matriz, o estudo prevê uma leitura crítica, articulada com a literatura que denuncia os riscos da captura da política de regularização fundiária pelos interesses do mercado imobiliário e a expulsão de moradores das regiões. Nesse sentido, serão observados aspectos como a não implementação de instrumentos de proteção social previstos em lei, a exemplo das ZEIS e da própria ATHIS, reforçando o compromisso da pesquisa com a produção de diagnósticos capazes de subsidiar políticas públicas com enfoque redistributivo, reparatório e emancipador.

Os dados parciais apontam que, embora a titulação formal tenha avançado no território estudado, outras dimensões da regularização permanecem deficitárias. A precariedade de equipamentos públicos, a baixa presença estatal nos territórios regularizados, a ausência de

---

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> CARDOSO, M. S. da S. et al. **Ações de regularização fundiária e de mensuração das desconformidades urbanas: o caso da UFPA em Belém (PA)**. *Urbe*, v. 6, n. 3, p. 307–322, set./dez. 2014.



projetos de urbanização integrados e a não aplicação de instrumentos protetivos como as ZEIS evidenciam o esvaziamento do conteúdo social da política fundiária.

Adicionalmente, o estudo constata um padrão de atuação marcado por assimetrias institucionais, em que setores organizados conseguem acessar os benefícios da regularização com maior rapidez, ao passo que populações historicamente marginalizadas seguem enfrentando barreiras de acesso e discricionariedade na aplicação da lei.

O processo de regularização tem, em muitos casos, operado como instrumento de pacificação fundiária, sem necessariamente gerar inclusão territorial efetiva. Conforme sugerido por Fernandes<sup>8</sup>, a eficácia da política urbana não se mede apenas pelo cumprimento da lei, mas pela sua capacidade de transformação das condições estruturais de exclusão.

Ao articular a aplicação da matriz com uma leitura crítica da captura neoliberal das políticas urbanas, a pesquisa busca evidenciar os limites de um modelo de regularização fundiária que, ao privilegiar a formalização da propriedade, desconsidera as dimensões redistributiva, ambiental e participativa do direito à cidade. Essa crítica é particularmente relevante no contexto amazônico, onde as disputas territoriais são atravessadas por complexidades fundiárias e conflitos constantes.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária, quando capturada pela lógica da financeirização e da valorização fundiária, tende a reproduzir desigualdades, garantindo apenas uma inclusão formal, desvinculada das demais dimensões constitutivas do direito à cidade.

Portanto, recomenda-se que futuras políticas de regularização fundiária incorporem abordagens intersetoriais, com prioridade para ações estruturantes que articulem a titulação à melhoria efetiva das condições urbanísticas e socioambientais dos territórios regularizados. A matriz utilizada nesta pesquisa mostra-se, assim, uma ferramenta imprescindível para o monitoramento, a avaliação e a reorientação de tais políticas.

A atualização e a reaplicação da Matriz de Desconformidades Urbanas demonstraram ser instrumentos eficazes para diagnosticar, com rigor técnico e sensibilidade social, as múltiplas dimensões que envolvem o processo de regularização fundiária em áreas periféricas. O estudo de caso do entorno do Campus da UFPA evidencia que a Lei nº 13.465/2017 trouxe avanços importantes na formalização da posse, mas também escancarará as limitações de um modelo de regularização que, quando não acompanhado de políticas estruturantes, tende a reproduzir situações de exclusão e precariedade urbana.

---

<sup>8</sup> Idem



As pré-análises indicam a urgência de uma abordagem intersetorial, que articule titulação, infraestrutura, serviços e participação social, visando não apenas reduzir as desconformidades urbanas, mas consolidar processos efetivos de inclusão territorial. Assim, o trabalho reforça a necessidade de que futuras ações de regularização fundiária em Belém e em outras cidades da Amazônia incorporem metodologias de avaliação contínua, como a matriz aqui aplicada, para garantir a efetividade plena do direito à cidade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República Secretaria-Geral. **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**, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acessado em: 02 de mai. de 2025.

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3-23.

CARDOSO, Myrian Silvana da Silva; MÜLLER, Shirley Coelho; DUARTE, André Augusto Azevedo Montenegro; LIMA, José Júlio Ferreira. **Ações de regularização fundiária e de mensuração das desconformidades urbanas: o caso das terras da União sob a tutela da Universidade Federal do Pará na cidade de Belém (PA)**. Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 6, n. 3, p. 307–322, set./dez. 2014.

SANTOS, Myrian Silva da Silva Cardoso Ataíde dos. **Regularização fundiária urbana e o direito à cidade sustentável na Amazônia: avaliação e mensuração de seus efeitos**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2018.