

---

---

# RESULTADOS PÓS REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM SÃO MIGUEL(RN)\*

---

---

---

---



Daniela de Freitas Lima<sup>1</sup>, Almir Mariano de Sousa Junior<sup>2</sup>,  
José Henrique Maciel de Queiroz<sup>3</sup>, Francisco do O' de Lima Júnior<sup>4</sup>

Resumo: a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, regida pela Lei 13.465/2017, visa a incorporação dos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente pela população de baixa renda ao ordenamento territorial e à titulação de seus habitantes. O objetivo deste trabalho é discutir os resultados dos três primeiros meses pós Regularização Fundiária de Interesse Social efetivada pelo Programa Acesso à Terra Urbanizada nos Núcleos Urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe, da Cidade de São Miguel(RN). Para tanto, foram acompanhados os procedimentos executados pelo referido Programa; realizadas entrevistas com moradores dos núcleos urbanos objeto de estudo, com a tabeliã de registro de imóveis de São Miguel(RN), com uma fiscal de tributos e com o prefeito municipal; verificadas as ações de melhorias para os Núcleos junto à Secretaria de Bem-Estar Social, Trabalho e Habitação de São Miguel(RN). Constatou-se que a Regularização Fundiária de Interesse Social colaborou para a promoção do direito à moradia adequada e para a instauração do direito à cidade, além de propiciar benefícios para o cartório, ao gerar clientes potenciais, e para o município que poderá utilizar os produtos gerados pelas diversas etapas da Regularização Fundiária para atualização cadastral, para o planejamento de ações e para a adoção de medidas voltadas para o território.

Palavras-chave: Regularização Fundiária de Interesse Social. Direito à Moradia Adequada. Direito à Cidade.

---

\* Recebido em: 15.01.2020. Aprovado em: 13.05.2020.

<sup>1</sup> UFCG/UFERSA/UERN

<sup>2</sup> UFERSA/UERN

<sup>3</sup> UFERSA

<sup>4</sup> URCA/UERN

## RESULTS AFTER LAND REGULARIZATION IN SÃO MIGUEL(RN) CITY

**Abstract:** the Urban Land Regularization of Social Interest, governed by Law 13.465 / 2017, aims at the incorporation of informal urban centers predominantly occupied by the low-income population into the territorial ordering and the titling of its inhabitants. The objective of this paper is to discuss the results of the first three months after Land Regularization of Social Interest carried out by the Access to Urbanized Land Program in the Urban Centers Tôta Barbosa and Nossa Senhora de Guadalupe, in the São Miguel/RN City. For that, the procedures carried out by the referred Program were followed; interviews were conducted with residents of the urban centers under study, with the notary of registration of properties in São Miguel/RN city, with a tax inspector and with the municipal mayor; Improvement actions for the Centers were verified with the São Miguel/RN Secretariat of Social Welfare, Work and Housing. It was found that the Land Regularization of Social Interest collaborated for the promotion of the right to adequate housing and for the establishment of the right to the city, in addition to providing benefits for the registry, generating potential customers, and for the municipality that will be able to use the products generated by the various stages of Land Regularization to update the registration, to plan actions and to adopt measures aimed at the territory.

**Keywords:** Land Regularization of Social Interest. Right to Adequate Housing. Right to the City.

## RESULTADOS DESPUÉS DE LA REGULARIZACIÓN DE TIERRAS EN SÃO MIGUEL(RN)

**Resumen:** la regularización de la tierra urbana de interés social, regida por la Ley 13.465 / 2017, tiene como objetivo incorporar los centros urbanos informales predominantemente ocupados por la población de bajos ingresos en el ordenamiento territorial y la titulación de sus habitantes. El objetivo de este documento es discutir los resultados de los primeros tres meses después de la Regularización de Tierras de Interés Social realizada por el Programa de Acceso a Tierras Urbanizadas en los Centros Urbanos Tôta Barbosa y Nossa Senhora de Guadalupe, en la Ciudad de São Miguel(RN). Para ello, se siguieron los procedimientos realizados por el referido Programa; se realizaron entrevistas con residentes de los centros urbanos en estudio, con el notario del registro de la propiedad en São Miguel/RN, con un inspector de impuestos y con el alcalde municipal; Las acciones de mejora para los Centros se verificaron con la Secretaría de San Miguel/RN para Bienestar Social, Trabajo y Vivienda. Se encontró que la Regularización de Tierras de Interés Social colaboró para la promoción del derecho a una vivienda adecuada y para el establecimiento del derecho a la ciudad, además de proporcionar beneficios para el registro, la generación de clientes potenciales y para el municipio que podrá utilizar los productos. generado por las distintas etapas de la Regularización de Tierras para actualizar el registro, planificar acciones y adoptar medidas dirigidas al territorio.

**Palabras clave:** Regularización de la Propiedad de Interés Social. Derecho a la Vivienda Adecuada. Derecho a la Ciudad.

O cenário urbano-rural do Brasil foi modificado mais expressivamente no século XX, impulsionado pela industrialização atrelada à redução da demanda agrária no campo para os que não tinham mecanização. Não houve tempo para planejar e preparar as mudanças que ocorreriam, o que desencadeou aglomerados fragmentados, marcados por problemas econômicos, sociais e ambientais. Ou seja, as cidades foram moldadas à medida que as solicitações de uso e ocupação foram ocorrendo, sem que houvesse tempo para alocação dos elementos urbanos de maneira equilibrada.

A intensa migração campo-cidade a partir de 1930 foi incentivada pelas mudanças políticas ocorridas na época, como a regulamentação do trabalho (não extensiva ao campo), estímulo da industrialização, construção da infraestrutura industrial. Entretanto, nas

últimas décadas do século, as oportunidades que eram almejadas nas primeiras, pareciam extintas, com a segregação espacial ou ambiental instauradas (MARICATO, 2003).

Em decorrência da ocupação não ordenada, também se tornaram evidentes consequências negativas como déficit habitacional, ilegalidade fundiária, favelização, problemas de mobilidade, saneamento básico, exclusão social, ou seja, aspectos característicos do desordenamento urbano.

Nesta perspectiva, surge a necessidade de gerir ou limitar os conflitos citadinos e uma das práticas que podem ser implementadas para tal é o fomento da Regularização Fundiária Urbana, que tem o intuito de sanar o problema da ilegalidade (irregularidade) fundiária, especialmente quando se trata daquela voltada para as classes sociais menos favorecidas, isto é, a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, pautada na Lei 13.465/2017 e que será o foco deste trabalho. A irregularidade fundiária ocorre em cidades de grande, médio e pequeno porte e é um tema que merece atenção nas pesquisas por sua capacidade de gerar benefícios para a população e para o governo.

Além disso, estudos sobre cidades metropolitanas são bastante presentes, porém, as cidades interioranas carecem de pesquisas que mostrem sua configuração urbana. Neste quadro, cita-se a cidade de São Miguel(RN), uma cidade do interior do Estado do Rio Grande do Norte, de pequeno porte ao considera-se o quesito população e que exerce influência sobre outros municípios no que se refere a comércio e serviço, afirmando a relevância da realização de um estudo que discuta aspectos de seu território.

As cidades pequenas têm importante contribuição para a rede urbana do Brasil, uma vez que a maioria dos seus municípios são constituídos por este tipo de cidade, nos quais vive uma população maior do que a de muitos países europeus; mas, o tema de cidades pequenas é pouco explorado pelos meios de divulgação acadêmicos (SPOSITO; JURADO DA SILVA, 2013).

A irregularidade fundiária é um aspecto presente no município de São Miguel(RN). Citam-se aqui os núcleos urbanos que tinham dominialidade municipal até o ano de 2018: Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe, que foram submetidas à Regularização Fundiária de Interesse Social através do Programa Acesso à Terra Urbanizada (parceria do extinto Ministério das Cidades e Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFRSA).

O objetivo deste trabalho é discutir os resultados gerados nos três primeiros meses pós Regularização Fundiária de Interesse Social efetivada pelo Programa Acesso à Terra Urbanizada nos Núcleos Urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe, da Cidade de São Miguel(RN).

Além da introdução, este trabalho é composto pelas seções: Espaço Urbano e Questões Fundiárias do Brasil, Nordeste e Rio Grande do Norte, que trata do espaço citadino e aspectos fundiários associados, partindo do cenário nacional, aproximando a discussão para a Região Nordeste, e enfatizando o Rio Grande do Norte, Estado em que a cidade objeto de estudo está inserida; Cidades Pequenas e sua Representatividade na Rede Urbana, que debate a significância das cidades pequenas no Brasil; Irregularidade Fundiária como Agente Característico das Cidades, que aborda a informalidade fundiária, destacando suas dinâmicas e instrumentos de ordenamento territorial; metodologia; Resultados Pós Regularização Fundiária em Núcleos Urbanos de Interesse Social de São Miguel(RN), em que discorre-se sobre os resultados materializados nos três primeiros meses após a

conclusão da Regularização Fundiária de Interesse Social nos núcleos urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe, pertencentes ao município de São Miguel(RN) e aborda-se sobre as dificuldades existentes para a consolidação da legalização de terras nesta localidade; considerações finais e agradecimentos.

## ESPAÇO URBANO E QUESTÕES FUNDIÁRIAS DO BRASIL, NORDESTE E RIO GRANDE DO NORTE

Nos anos 40 a população urbana brasileira correspondia a 31,24% enquanto a rural detinha mais que o dobro deste quantitativo. A partir daí, ocorreu um crescimento gradativo mais expressivo da taxa de urbanização, marcado principalmente pelo fenômeno da industrialização, que reduzia as possibilidades de produção dos agricultores de pequeno porte e, favorecia o êxodo rural, modificando consideravelmente o quadro população urbano-rural do Brasil e a dinâmica ocupacional dos municípios, especialmente no que diz respeito à ampliação do perímetro urbano através da ocupação de áreas mais periféricas pelos habitantes recém-chegados na busca de melhores condições de vida.

De acordo com o IBGE (1940-2011), a população brasileira era predominantemente rural em 1940 (61,78%), modificando-se completamente ao longo do tempo e alcançando 15,64% em 2010, o que ratifica o incremento sofrido pelo meio urbano e o esvaziamento rural em um curto intervalo de tempo. Essa alteração radical no cenário brasileiro não foi acompanhada pelo planejamento urbano através dos órgãos competentes para tal, o que contribuiu para evolução da segregação socioespacial: os mais ricos ficaram nas zonas com saneamento, educação, equipamentos urbanos de qualidade; os mais pobres, instalaram-se nas áreas mais periféricas, desprovidas de infraestrutura básica.

A urbanização do Brasil é marcada pela realização de obras paisagísticas exuberantes nas áreas centrais, favorecendo o mercado imobiliário, associada à expulsão dos pobres para as periferias, tendo como justificativa a elevada densidade populacional (OSÓRIO, 2004). A cidade é um patrimônio construído histórica e socialmente, porém seu domínio é desigual, uma vez que, enquanto uns têm sua renda assegurada pela especulação imobiliária, outros não têm nem mesmo onde morar e, sendo submetidos à ocupação invasiva áreas de domínio municipal ou de terceiros, até mesmo incluídas localidades de risco e preservação permanente (MARICATO, 2013).

Destaca-se que a ocupação de áreas periféricas é de interesse dos donos da terra, uma vez que sua utilização para fins distintos do da agricultura favorece a alteração de áreas antes rurais em urbanas, incorrendo na valorização fundiária, que é mais expressiva na terra urbana do que na rural, e retornando os salários obtidos com a força de trabalho do proletariado em lucro para os próprios detentores do capital. Além disso, contribui para o distanciamento entre o espaço dos grupos sociais bem-sucedidos e o espaço daqueles que buscam a subsistência.

O surgimento das grandes cidades e a urbanização acelerada incidiram na dominação do campo pela cidade, transformando o campesinato a uma classe subalterna, além de elaborarem populações dispersas e sistemas descentralizados de direitos de propriedade em massivas concentrações de poder político e econômico através da concentração de forças produtivas e força de trabalho no espaço (HARVEY, 2005).

As características urbanas são reflexo das ações do presente e do passado, que deixou suas marcas e estas também são refletidas na atualidade (CORREA, 1989). As expressões das cidades foram sendo concretizadas à medida que as demandas de ocupação e uso do solo foram surgindo, configurando a expansão não planejada, que implicou na ocupação inadequada e irregular em contraste com a utilização de áreas equiparadas com infraestrutura ideal de habitabilidade.

A urbanização brasileira é proveniente de um modelo de industrialização em desenvolvimento, heterogêneo e desequilibrado, que favorece a exclusão social e segregação territorial para grande parcela da população. Seu processo foi intensificado a partir da segunda metade do século XX, constituindo-se em um gigantesco movimento populacional e de construção de cidade para o atendimento de suas necessidades de moradia, trabalho, abastecimento, lazer, educação, saúde (OSÓRIO, 2004).

A expansão das condições de salubridade e distribuição igualitária não avançou positivamente em conjunto com a expansão urbana, pelo contrário, ampliou seus índices deficitários de atendimento à população, mais especificamente a mais pobre.

O desenvolvimento das cidades é um grande desafio, pois à medida que a malha urbana cresce desordenada e demasiadamente, a demanda por infraestrutura aumenta, entretanto, a oferta de serviços básicos, como saneamento básico, não ocorre na mesma proporção (CASSILHA; CASSILHA, 2009).

O capitalismo se reproduz através do espaço geográfico, pois sem a expansão, reorganização e desenvolvimento geográfico desigual, ele inexistiria como sistema econômico político. A geografia histórica da acumulação do capital expressa-se no ajuste espacial da divisão desigual dos territórios (HARVEY, 2005).

O espaço urbano é fragmentado e articulado, embora esta articulação varie nos mais diversos níveis. Esta relação se dá por meio das relações de deslocamentos e de trabalho. O capitalismo é o agente propulsor desta articulação, uma vez que está presente na circulação de decisões e investimentos de capital, mais-valia, salários, juros, renda, poder e ideologia (CORREIA, 1989).

No que se refere ao espaço urbano nordestino, pode-se afirmar que ele se constituiu pela necessidade de aglomeração da população para que esta pudesse desenvolver mecanismos de sobreviver aos desafios da convivência com a seca, uma vez que o caráter aglomerante facilita a utilização de recursos coletivos. A população urbana desta região estimada pelo IBGE (2011) é de 38.821.246 habitantes, enquanto a rural é de 14.260.704 habitantes, assim como o país, a população das cidades se elevou gradativamente ao longo dos séculos XX e XXI.

A questão fundiária no Nordeste é fator preponderante para a migração do homem nordestino e a ocupação de áreas urbanas com condições vulneráveis no Nordeste, pois há uma grande porção de terra para poucos latifundiários e grande quantidade de pequenos campos para a produção de muitos pequenos produtores, o que não possibilita condições econômicas satisfatórias para uma grande massa camponesa (ANDRADE, 2011). Logo, nota-se que a urbanização do Nordeste é um processo de articulação urbano-rural, no qual as dinâmicas do meio interferem na formação dos espaços.

À medida que a articulação entre o espaço urbano e o rural se efetiva, com maior ou menor intensidade, o padrão de urbanização é alterado, tornando-se mais dispersivo ou concentrado no caráter da rede urbana nas áreas de fronteira (MIRANDA, 2012).

Clementino (1995) ressalta que a urbanização nordestina tem caráter disperso e atomizado decorrente dos diversos ritmos e estruturas da economia da região tanto por causa do seu passado quanto pelas diferentes formas de engajamento ao processo de industrialização, apresentando forte interdependência com a questão agrária e o Estado.

No tocante ao Rio Grande do Norte, seu processo de ocupação foi iniciado no século XVI com a finalidade militar, que pode ser expressa pela construção do Forte dos Reis Magos, em Natal. A expansão se deu pela busca da acumulação dos bancos de terra para a produção da cana-de-açúcar, que dava autonomia e poder aos proprietários. O povoamento no interior do Estado aconteceu por volta do século XVIII através da pecuária extensiva. Entretanto, em ambas as localidades, prevalecia a figura do grande proprietário fundiário (CLEMENTINO, 1995). É claro que a questão fundiária é inerente ao processo de urbanização brasileiro, gerando domínios em proporções amplamente distintas entre a elite e o proletariado, aspecto que não se diferenciou neste Estado.

O Rio Grande do Norte teve seu processo de urbanização diferenciado de outros Estados do Nordeste, processo este intrinsecamente ligado às bases econômicas, que ratifica as dinâmicas urbano-rurais necessárias para a constituição e a expansão das cidades. Clementino (2003) afirma que, ao contrário da maioria dos Estados do Nordeste, o Rio Grande do Norte não teve sua herança colonial escravista, pois o açúcar não teve a mesma importância apresentada para outras províncias da Região, uma vez que até meados do século XIX, a pecuária era sua atividade foco. Até mesmo os limites geográficos-naturais expressam que este Estado é não açucareiro, tendo em vista a maior extensão ser do Sertão, em que dominava o gado-algodão. Foi a partir de 1845 que a atividade açucareira se expandiu, impulsionada por uma das grandes secas que dizimou o rebanho bovino, mesmo que o algodão já tivesse sido cultivado em maior escala. Ao final do século XIX, o algodão se tornou o primeiro produto de exportação do Rio Grande do Norte, polarizando a economia juntamente com o açúcar até os anos de 1970.

Analisando os problemas típicos das cidades brasileiras, verifica-se que a morfologia urbana do Brasil necessita de reformulação, de modo a integrar os espaços, reduzindo as desigualdades entre os agentes atuantes. Para tanto, alternativas que eliminem ou amenizem as heterogeneidades coexistentes desde o seu processo formativo são imprescindíveis e inclui-se nas medidas possíveis, as políticas públicas participativas que analisem o território e destinem ações voltadas para a problemática específica de determinado espaço, destacando-se a execução de práticas de regularização fundiária urbana, que tem em seu processo de execução, etapas que podem ser configuradas como técnicas e métodos de análise urbana, além de resultar na inclusão de áreas no contexto legal da cidade.

## CIDADES PEQUENAS E SUA REPRESENTATIVIDADE NA REDE URBANA

Dados do censo demográfico de 2010 do IBGE mostram o Brasil possui 4.957 municípios, dos 5.565, com população inferior a 50.000 habitantes, com população total de 64.004.918 habitantes, ou seja, 89,07% do total de municípios são de pequeno porte em termos populacionais. Em se tratando de Nordeste, 1.623 municípios têm essa caracterís-

tica, representando 90,47%. No Rio Grande do Norte, dos 167 municípios que o compõe, 159 são tidos como cidades pequenas se adotarmos apenas o quesito população. Este panorama mostra a importância das pesquisas voltadas para as cidades pequenas, tendo em vista a maior representatividade numérica ser delas.

Em se tratando de classificação da cidade, ela é discutida por alguns autores e entidades através de diversas perspectivas: pelo quantitativo populacional, pelo papel regional sobre a rede urbana e pela dinâmica econômica. Neste contexto, aponta-se o conceito do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004), que expõe que as cidades podem ser classificadas através do quantitativo populacional pelos portes Pequeno I (até 20.000 habitantes), Pequeno II (de 20.001 a 50.000 habitantes), Médio (de 50.001 a 100.000 habitantes), Grande (de 100.001 a 900.000 habitantes) e Metrópole (a partir de 900.001 habitantes). Lopes e Henrique (2010) expressam que mesmo que a demografia seja um dado importante, ele por si só não caracteriza as cidades, uma vez que não traduz a dinâmica do conjunto de cidades estudadas ou mesmo não é sinônimo de uma dada realidade, fazendo-se necessário analisar o contexto econômico, político e os agentes sociais nelas inseridos.

Para este estudo, utiliza-se o conceito de cidade pequena que considera apenas a quantidade de habitantes. São Miguel(RN) é considerada pequena tanto pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004) quanto pelo IBGE (2016).

Neves e Faria (2020), considerando a importância das cidades pequenas brasileiras, que abrigam milhões de pessoas e que muitas vezes são relegadas aos estudos para que cidades médias, grandes e metrópoles sejam adotadas como objeto de debate, realizaram o levantamento do quantitativo de teses e dissertações que tratam do espaço urbano desses territórios no período de 2009 a 2018. Os autores identificaram 62 trabalhos, dos quais 84% foram produzidos em instituições de ensino superior públicas, com crescimento mais constante a partir de 2015 e pequeno recuo em 2018. Eles também discorrem que 46 dos 62 trabalhos possuem orientadores específicos, o que demonstra uma ausência de sistematização de pesquisas nesta área, ao contrário do que ocorre com as cidades médias, grandes e regiões metropolitanas.

## IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA COMO AGENTE CARACTERÍSTICO DAS CIDADES

As cidades, de modo geral, são desafiadas pela irregularidade fundiária urbana, que pode ser tida como aspecto decorrente do processo constitutivo das cidades, especificamente notado por meio do crescimento acelerado e desordenado ocasionado pelo êxodo rural acentuado, no Brasil mais expressivamente a partir da década de 60, causando instabilidade para as famílias localizadas em áreas sem a devida legalização e aguçando as disparidades entre os de baixo e os de alto poderio. Para o Ministério das Cidades (2009), na obra Regularização Fundiária Urbana no Brasil, quando o tema é propriedade da terra e regularização fundiária, o paradoxo legalidade e ilegalidade remonta à formação do Estado e do território brasileiro. Neste sentido, existe uma disparidade social e econômica que enfatiza as desigualdades entre ricos e pobres nas cidades brasileiras.

Relatório Brasileiro para a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) emitido pelo IPEA (2016) elenca que a precariedade habitacional brasileira é proveniente da insuficiência da oferta de soluções habitacionais para a população de baixa renda, do alto custo da terra urbanizada e do baixo poderio das famílias e; destaca que a agregação desses elementos resultou na informalidade de moradias em área irregulares fundiária e/ou urbanisticamente, fragilizadas em infraestrutura, serviços e muitas vezes ambientalmente, instaladas, em grande parte, em áreas periféricas e sem interesse do mercado imobiliário.

O intenso processo migratório campo-cidade que configura uma reversão demográfica do Brasil de 10% da população urbana no final do século XIX para aproximadamente 80% no final do século XX mostra que grande massa que se instalou nas cidades de forma autônoma. Nessas condições pode-se dizer que a ocupação ilegal de terras brasileiras é parte intrínseca desse processo (MARICATO, 2003).

Embora o direito à moradia seja garantido pela Constituição brasileira de 1988 a partir da emenda constitucional nº 26 do ano de 2000, sua efetivação não ocorre de maneira satisfatória, pois a urbanização do Brasil aconteceu de forma desordenada e, associada à fragilidade de políticas públicas, incidiu na proliferação de loteamentos clandestinos e invasão de áreas públicas e privadas (MALHEIROS; DUARTE, 2019).

De forma sintética, os motivos e os resultados da irregularidade fundiária são expressos pela Figura 1.

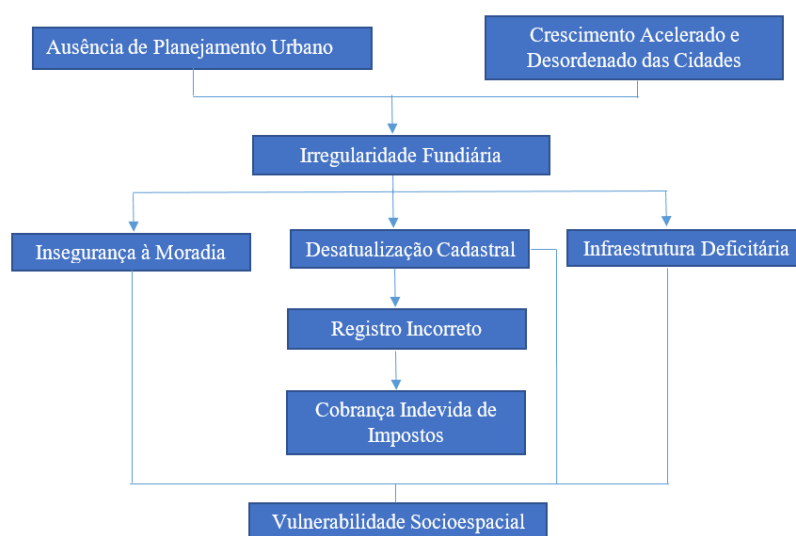


Figura 1: Causas e Consequências da Irregularidade Fundiária.

Fonte: elaboração gráfica dos autores (2017).

A atração urbana gerada especialmente a partir da industrialização não teve tempo para planejar a recepção da massa populacional em grande escala que chegaria às cidades brasileiras, o que configurou o crescimento acelerado e desordenado do espaço, resultando em impactos danosos que afetaram com maior significância as camadas populares, que não tiveram suas expectativas de melhor qualidade de vida atendidas e, por conseguinte, não detiveram condições financeiras para se estabelecerem em locais com infraestrutura ideal para o desenvolvimento das condições de salubridade.



Uma das alternativas, foi ocupar áreas de risco, de proteção permanente, sem propriedade garantida, o que culminou na irregularidade fundiária, um dos principais problemas acarretados pelo processo formativo das cidades, que causa insegurança à moradia, uma vez que sem um título que garanta a propriedade, a população que habita ambientes irregulares está sujeita a desapropriações; reduz as possibilidades de infraestrutura adequada, já que não está inserida no contexto formal da cidade, impossibilitando planejamentos que destinem recursos para melhoria urbana, impede o acesso ao crédito imobiliário, além de ampliar os riscos de desmoronamentos nas localidades que deveriam ser resguardadas e ascensão de doenças decorrentes da ausência de serviços básicos. Associa-se à irregularidade, a desatualização cadastral dos municípios e o registro incorreto dos lotes (com área maior ou menor do que a real), que implica em outros problemas como a cobrança indevida de impostos, invasão de áreas ou redução formal da extensão ocupada. Todo o conjunto, resulta na vulnerabilidade socioespacial, definida por Penna e Ferreira (2014) como um risco social, caracterizada pela concentração da precariedade (ou falta) de serviços coletivos e de investimentos públicos em infraestrutura, que causam prejuízos às comunidades mais pobres; é o processo de interação das condições do território e da população que nele habita.

É importante destacar que a irregularidade, apesar de apresentar impactos e números mais expressivos para a população com padrões de renda mais baixos, também está presente em ambientes ocupados pelo grupo social de renda média alta. Mas, de acordo com Dias *et al.* (2014), o que diferencia as áreas irregulares com e sem valorização econômica são interesses de cada grupo. Segundo os autores, enquanto os grupos sociais mais vulneráveis ocupam essas localidades por poder aquisitivo limitado, as áreas centrais estão neste quadro por interesses especulativos. Além disso, o acesso à regularização posterior à ocupação é facilitado aos ambientes com alto valor monetário em detrimento daqueles sem valorização, uma vez que há a influência política, cartorária e judiciária pelos seus “proprietários”.

Para Ministério das Cidades (2014), através de análise do censo demográfico de 2010 da pesquisa sobre características urbanísticas do entorno dos domicílios, o quantitativo de domicílios urbanos irregulares no Brasil é de aproximadamente 18 milhões, o equivalente a 31,7% do total, sendo 12 milhões destes ocupados por famílias com renda *per capita* de até um salário mínimo. Entretanto, esse número foi estimado considerando-se domicílios com logradouros não identificados. Não há dados oficiais sobre o quantitativo de áreas irregulares, existindo estimativa em algumas discussões que estas podem representar mais de 50% dos imóveis urbanos brasileiros, o que nos leva a considerar que este fator impacta diretamente no ordenamento, planejamento e progresso dos municípios.

Porém, o IBGE (2013) aponta que existe 6.329 aglomerados subnormais no Brasil, o equivalente a aproximadamente 5% do total de setores censitários utilizados para coleta de dados deste órgão (15.868, dos 317.000 setores censitários, são aglomerados subnormais), contabilizando em sua extensão 3.224.529 domicílios particulares permanentes ocupados. As regiões mais acometidas por essas áreas são Sudeste e Nordeste. Esta última abriga 28,7% dos domicílios em aglomerados subnormais e fica em segundo lugar no

*ranking* das grandes regiões do Brasil com o maior número de aglomerados subnormais, enquanto a primeira detém 49,8% destes.

A ausência de moradia em condições adequadas implica na deficiência de outros direitos humanos, uma vez que sem um lugar adequado para se viver, é difícil manter a educação e o emprego, a saúde fica precária e a participação social fica impedida (OSÓRIO, 2004). Dessa forma, medidas que visem ampliar o direito à cidade precisam ser adotadas no intuito de viabilizar o desenvolvimento das atividades corriqueiras da população, que são responsáveis por garantir sua subsistência.

Para Maricato (2013) grande parte das cidades brasileiras é construída pelos moradores em áreas invadidas, muitas delas ambientalmente frágeis ou de loteamentos ilegais. Esses bairros não foram construídos a partir da contribuição de engenheiros, arquitetos, nem observando as leis urbanísticas e ambientais. Eles foram constituídos a partir da força de trabalho barata, segregada e excluída que não tem condições de se inserir no mercado residencial privado legal, altamente especulativo.

Ou seja, sem possibilidade de adquirir uma residência em um ambiente estrutural, a opção para as pessoas de baixa renda de ter um lar próprio muitas vezes só é possível em localidades frágeis. Esse fator enfatiza a segregação socioespacial existente no espaço urbano, uma vez que apresenta a fragmentação social e econômica da população: enquanto uns possuem sua renda assegurada pela especulação imobiliária, outros são forçados a ocuparem áreas instáveis para que possam dispor um de uma moradia.

Neste sentido, Fernandes (2011) afirma que as habitações em assentamentos informais geram para seus residentes a insegurança da posse, a falta de serviços públicos, a discriminação por terceiros, perigos ambientais e para a saúde, e desigualdade de direitos civis. Além disso, essa informalidade é decorrente de vários motivos: baixos níveis de renda, planejamento urbano impraticável, falta de terrenos com fornecimento de serviços de rede pública e habitações de cunho social e sistema jurídico falho.

Sem alternativas, a população menos favorecida sente-se convidada por pressão a habitar em assentamentos informais, ficando sujeita a habitação inadequada e com o direito à cidade ameaçado. Fernandes (2011) apresenta que a maioria que ocupa assentamentos informais são, de fato, pobres e a maior parte dos indicadores socioeconômicos são precários – alfabetização, educação, saúde, mortalidade, renda e emprego.

Com recursos financeiros escassos, a população de baixa renda tem como opção ocupar áreas periféricas das cidades, muitas vezes desprovidas de condições de salubridade eficientes, o que configura o espaço ser dividido em locais organizados e locais subordinados. “A falta de alternativas habitacionais, seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais é, evidentemente, o motor que faz o pano de fundo dessa dinâmica de ocupação ilegal e predatória de terra urbana” (MARICATO, 2003, p. 158).

A acessibilidade a áreas irregulares torna-se viável para aqueles que não podem adquirir áreas valorizadas pela infraestrutura existente e, dessa forma, o problema fundiário se agrava e se expande para outras vertentes: social, urbanística, econômica, jurídica. O Ministério das Cidades (2013) aponta que a dimensão jurídica refere-se à irregularidade dominial, na qual ocorre a inexistência de título que assegure a posse; a urbanística e a ambiental estão associadas aos assentamentos sem licenciamento, em

desacordo com a legislação urbana e ambiental; e a social está voltada para o direito à cidade, especialmente nas ocupações de baixa renda.

Além disso, tendo em vista a onerosidade e a demanda de tempo para efetivação de regularização fundiária urbana de interesse específico, habitar áreas sem registro torna-se uma opção muito adotada pela população residente em áreas urbanas.

Quando trata-se de áreas irregulares, também estão inclusas aquelas que dispõem de matrícula da gleba, mas seus moradores não possuem título registrado de seus respectivos lotes, aspecto presente em áreas de interesse social de dominialidade municipal do semiárido potiguar; com descrição cartorária não equivalente à realidade da área, como é o caso de glebas apresentadas nas matrículas com áreas superiores ou inferiores à situação real. Pode ainda ocorrer a necessidade de retificação de dados expostos no registro, tais como: erro de digitação na especificação da área ou ausência de informações imprescindíveis para conferir precisão à localização.

Dessa forma, nota-se que o processo de (des)estruturação urbana brasileiro foi decisivo para que as cidades possuíssem as características atuais, e assim, faz-se necessário buscar reparar os danos propiciados à população através de práticas de planejamento.

#### Instrumentos de Ordenamento do Território

Existem vários instrumentos que apresentam alternativas de ordenamento do território: legislações federais, estaduais, municipais, que tem como objetivo orientar o crescimento das cidades, uso e ocupação do solo. Dentre eles podemos citar: a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.799/1979); o Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001), que rege o Plano Diretor Participativo, instrumento que tem a finalidade de orientar o crescimento da cidade, sendo imprescindível para o planejamento territorial; as leis e decreto que tratam da Regularização Fundiária Urbana (Leis 11.977/2009 e 13.465/2017 e Decreto 9.310/2018).

A lei 6.766/1979 rege que o parcelamento do solo urbano deve ser feito por meio de loteamento ou desmembramento e dispõe sobre as diretrizes em que estes devem ser efetivados, alertando para os casos em que o solo não pode ser parcelado, como por exemplo em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, ou com declividade igual ou superior a 30%. Dessa forma, esta lei colabora para que o espaço urbano seja utilizado de forma equilibrada.

A lei 10.257/2001 também é conhecida como Estatuto da Cidade e estabelece diretrizes ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, incluindo do equilíbrio ambiental. Um dos instrumentos de política urbana que ela implementa é o Plano Diretor Participativo, um mecanismo de ordenamento urbano muito importante, pois tem como propósito orientar o crescimento da cidade, definido nesta lei como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Esta lei afirma em seu Art. 40 que o Plano Diretor Participativo é um instrumento básico da política do desenvolvimento e expansão urbana. Enfatiza também em seu § 1º do mesmo art. que ele é parte integrante do planejamento municipal e em seu § 2º do referido art. que deve englobar o território do município como um todo.

Esta mesma lei, tem a Regularização Fundiária de áreas ocupadas pela população de baixa renda como uma de suas diretrizes gerais de ordenamento e desenvolvimento das funções sociais da cidade e propriedade urbana, apresentada no Capítulo I, art. 2º, inciso XIV, o que corrobora para a afirmação de que a irregularidade fundiária urbana é um agente do desordenamento da cidade e que acomete com maior ênfase a classe com menor poder aquisitivo.

Como marcos de avanço na Regularização Fundiária, podem ser citados a lei 11.977/2009, a lei 13.465/2017 e o Decreto 9.310/2018, regulamentos que foram instituídas com a finalidade de fomentar a regularização fundiária urbana do Brasil.

A lei 11.977, de 07 de julho de 2009, dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Os direcionamentos sobre Regularização Fundiária Urbana desta lei foram revogados através da Lei 13.465/2017. O Ministério das cidades (2013) aponta que essa foi a primeira legislação federal que definiu regularização fundiária e estabeleceu procedimentos, competências e instrumentos para sua efetivação.

A lei 13.465/2017 corresponde à conversão da Medida Provisória Nº 759, de 22 de dezembro de 2016, e 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; e dá outras providências.

O decreto 9.310/2018 institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União, regulamentando a lei 13.465/2017. O decreto apresenta detalhamentos que visam a execução do disposto na lei.

As existências de marcos jurídicos voltados para a Regularização Fundiária reafirmam a importância de sua adoção devido aos resultados positivos que desencadeiam.

## METODOLOGIA

### Área de Estudo

Os objetos de pesquisa deste artigo são os Núcleos Urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe (Figura 02), localizados na cidade de São Miguel, Rio Grande do Norte. De acordo com censo de 2010 do IBGE (2011), São Miguel(RN) possui 22.157 habitantes, sendo a maior parte desta população urbana, uma vez que é composta por 14.500 habitantes na zona urbana e 7.657 na zona rural, com representatividades percentuais de 65,44% e 34,56%, respectivamente.

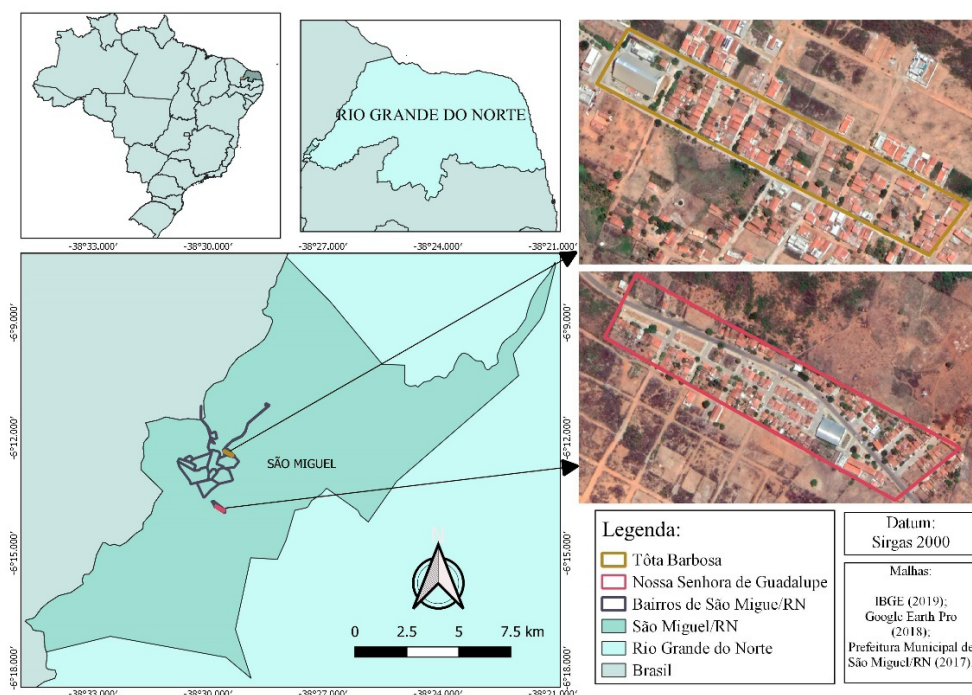


Figura 2: Áreas de Estudo dos Núcleos urbanos Tóta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe  
 Fonte: elaboração gráfica dos autores (2020).

Os núcleos urbanos Tóta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe são classificados como áreas de interesse social tanto pelos critérios estabelecidos pela Lei 13.465/2017 (núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal) quanto pelo Plano Diretor Participativo de São Miguel(RN), uma vez que em seu Art. 28 afirma que são consideradas Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), parte integrante desta lei, aquelas: que se configuram a partir da dimensão socioeconômica e cultural da população com renda familiar não superior a 03 (três) salários mínimos ou renda *per capita* de até ½ salário mínimo ou seu sucedâneo legal; que apresentem atributos morfológicos dos assentamentos – uso predominantemente residencial, tipologia habitacional, traçado e parcelamento característicos de baixa renda, bem como se configurem terrenos ocupados por loteamentos irregulares ou assentamentos informais; que apresentem situação fundiária desfavorável ao ocupante; que sejam passíveis de urbanização de acordo com estudo de viabilidade técnica, considerando os padrões mínimos de salubridade e segurança; que apresentem precariedade ou ausência de serviços de infraestrutura básica; que possuem densidade habitacional nunca inferior a 30 (trinta) residências por hectare.

Esses núcleos urbanos foram regularizados por meio do Programa Acesso à Terra Urbanizada, proveniente de uma parceria entre a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) e o extinto Ministério das Cidades, que teve como principal finalidade promover a Regularização Fundiária de Interesse Social em áreas urbanas de municípios Rio Grande do Norte, com meta geral de 3.300 lotes, iniciando suas atividades em outubro de 2014 e concluindo-as em junho de 2018. Atuou em 10 municípios, regularizando áreas de dominialidade municipal, sendo o responsável pela emissão do primeiro título do Rio

Grande do Norte nos moldes da Lei 13.465/2017. Em São Miguel(RN), foram abertas 287 matrículas: 135 do Tôta Barbosa, dentre as quais 41 são de pessoas físicas e 94 da Prefeitura Municipal e 152 do Nossa Senhora de Guadalupe, em que 53 são em nome de moradores e 99 em nome do Município.

### Procedimentos Metodológicos

Para a concretização deste artigo, foram necessárias três etapas:

- a) Acompanhamento das atividades de regularização fundiária executadas pelo Programa Acesso à Terra Urbanizada em São Miguel(RN), desde a concepção até o evento de titulação das famílias beneficiadas. As fases de regularização adotadas para ambos os núcleos urbanos de São Miguel(RN) seguem o a metodologia padrão do Programa Acesso à Terra Urbanizada. São elas: caracterização de áreas, trabalho social, cartografia básica, regularização da base imobiliária, levantamento cadastral, levantamento social, elaboração do projeto de regularização fundiária, parcelamento do solo, registro e titulação. Na caracterização de áreas é executada a análise preliminar do núcleo urbano, com histórico, tempo e forma de ocupação; situação jurídico-fundiária da base imobiliária. No trabalho social, ocorrem momentos de interação entre a equipe e a população residente, nos quais há esclarecimentos sobre o processo. Na cartografia básica é realizado o levantamento planialtimétrico, de modo que se verifiquem as medidas e relevos do terreno. Para o levantamento social são aplicados questionários sobre dados socioeconômicos das famílias. No que se refere ao levantamento cadastral, cada lote é medido, fotografado e classificado como residencial, misto, comercial, institucional, de prestação de serviços. Na elaboração do projeto de regularização fundiária, é executada a análise da área para verificar se deve ser feita adequação ambiental e urbanística para que se proponham soluções. Com a conclusão desses procedimentos, uma planta urbanística é encaminhada para protocolo no município, parcelamento e abertura de matrículas individualizadas no cartório. O último procedimento é a entrega de títulos aos moradores, que terão o direito à moradia garantido legalmente;
- b) Realização de entrevistas não estruturadas com moradores dos núcleos urbanos objeto de estudo; e concretização de entrevistas semiestruturadas com a tabeliã de registro de imóveis de São Miguel(RN), com uma fiscal de tributos e com o prefeito municipal. Essas entrevistas compuseram uma pesquisa maior, a Dissertação de Mestrado intitulada “Dinâmica Urbana e Regularização Fundiária: um estudo acerca da cidade de São Miguel/RN”. As entrevistas ocorreram em todos os bairros da cidade na dissertação supracitada. Entretanto, para este trabalho foram utilizadas as entrevistas dos Núcleos objeto de estudo (4 entrevistas).
  - Para as entrevistas com os moradores, foram sendo realizadas perguntas no decorrer do diálogo voltadas para a temática de interesse desta pesquisa. Foram transcritas neste artigo as falas consideradas pertinentes. Os moradores entrevistados tinham idade igual ou superior a 60 anos e residiam em São Miguel(RN) há pelo menos 30 (trinta) anos (incluindo o tempo de estadia nos Núcleos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe e em outros bairros), intervalo de tempo

que permite uma percepção de mudanças que possam ter ocorrido no cenário urbano, estavam aptos a responder às perguntas e que concordaram em colaborar de forma voluntária para esta pesquisa. O tamanho da amostra composta por moradores foi definido com base no critério de saturação, que é conceituado por Fontanella, Ricas e Turato (2008) como uma ferramenta utilizada em pesquisas qualitativas para estabelecer o tamanho da amostra de um estudo, através da qual é suspensa a inclusão de novos participantes quando os resultados são considerados repetitivos pelo pesquisador, o que implica que sua continuidade não contribui significativamente para a análise em questão.

- A tabeliã de registro de imóveis foi entrevista a partir do roteiro: Cite os benefícios da regularização fundiária para o cartório de registro de imóveis; Quais os benefícios da regularização fundiária de interesse social para os cartorários? Cite os benefícios da regularização fundiária para a população; Em sua opinião, um imóvel regularizado é melhor valorizado do que um imóvel sem documento ou apenas com escritura particular?
  - A fiscal de tributos foi interrogada com a questão: Quais os benefícios da regularização fundiária para a tributação?
  - As indagações ao Prefeito Municipal foram: No que se refere à Regularização Fundiária, um dos instrumentos contidos no Plano Diretor Participativo, quais os benefícios que esta pode trazer para o ordenamento territorial? Qual a perspectiva de implementação da Regularização Fundiária de Interesse Social e qual sua contribuição para a população e município?
  - Solicitou-se aos participantes entrevistados a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e do Termo de Autorização para Uso de Áudio. Diante desses instrumentos, as entrevistas foram gravadas. Com a finalidade de garantir o anonimato dos moradores entrevistados, estes foram nomeados como Entrevistado seguido do nome do bairro que ele habita. Os demais entrevistados não tiveram seu nome exposto e foram citados de acordo com a função que exercem nas instituições que atuam. Esses procedimentos metodológicos foram condicionados à aprovação do Comitê de Ética Profissional da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, com parecer sob o número 2.610.860, datado de 20 de abril de 2018.
- c) Verificação de ações de melhorias para os Núcleos junto à Secretaria de Bem-Estar Social, Trabalho e Habitação da Cidade de São Miguel(RN) em julho de 2018 (três meses após a regularização destas áreas)

## RESULTADOS PÓS REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM NÚCLEOS URBANOS DE INTERESSE SOCIAL DE SÃO MIGUEL(RN)

A Lei 13.465/2017, cita em seu Cap. I, art. 9º que a Regularização Fundiária Urbana (REURB), engloba medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Esta mesma lei afirma no Cap. I, art. 13 que a Reurb

compreende duas modalidades: Reurb de Interesse Social (Reurb-S), que é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata disposto anteriormente. Dar-se-á, neste trabalho, ênfase à REURB-S instituída nos núcleos urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe, São Miguel(RN).

A regularização fundiária de interesse social dos núcleos urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe foi concluída no mês de abril de 2018 com o evento de titulação e mostrou benefícios imediatos para a população e para o meio ambiente urbano, que tendem a serem ampliados ao longo do tempo, tais como a extinção da insegurança de desapropriações, a possibilidade execução de transferência legal de imóvel e o acesso a melhoria infraestrutural destinada aos espaços citadinos regulares.

A emissão do título que comprova a propriedade, conferindo a seguridade jurídica aos ocupantes dos núcleos urbanos regularizados em São Miguel(RN), extinguiu o receio de desapropriação já vivenciado por moradores do Núcleo Urbano Tota Barbosa, pois morador do bairro participante desta pesquisa afirmou: “Aqui foi muito sofrido. A gente viu a hora perder isso aqui. Era ameaça a polícia. Era ameaça de mandar as máquinas passar em cima da gente” (MORADOR DO BAIRRO TÔTA BARBOSA, 2018).

Ou seja, a regularização desses núcleos contribuiu para o estabelecimento da moradia adequada, uma vez que esta não se reserva apenas a possibilidade de estar resguardado das ações ambientais ou antrópicas, mas engloba diversos outros fatores, sendo um dos principais a segurança jurídica sobre a propriedade. A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2013) explica que o Direito à moradia adequada é composto por liberdades, garantias e proteções. Dentre as liberdades estão a proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa; o direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família; o direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento. Algumas das garantias são a segurança da posse; a restituição da moradia, da terra e da propriedade; o acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada; a participação em níveis internacional e comunitário, da tomada de decisões referentes à moradia. As proteções incluem a proteção contra remoção forçada, que é o primordial do direito à habitação adequada e está diretamente associada à segurança da posse.

O direito de transferir legalmente a propriedade foi efetivado em ambos os núcleos urbanos, o que se comprova com a execução de um trâmite executado por um dos moradores na data de 07 de junho de 2018, quando realizou a venda de seu imóvel mediante escritura pública no 2º tabelionato de notas e ofício do registro civil de São Miguel(RN), necessitando ainda do registro no 1º ofício de notas de São Miguel(RN), cartório em que todos os lotes estão matriculados.

Destaca-se a possibilidade de acesso ao Programa Cartão Reforma, que de acordo com o Ministério das Cidades (2017) tem o intuito de subsidiar a aquisição de materiais de construção destinados à reforma, à ampliação ou à conclusão de imóveis de famílias de baixa renda, objetivando a redução do grau de inadequação de domicílios no Brasil, di-



namizando o comércio local, a indústria nacional e gerando emprego e renda nos estados. Para ser beneficiário desse Programa, as áreas de interesse social devem ter registro cartorário. Desse modo, as únicas áreas passíveis de serem beneficiadas em São Miguel(RN) foram as regulares dos núcleos Urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe. Assim, dados coletados com a Secretaria de Bem-Estar Social, Trabalho e Habitação de São Miguel(RN), setor de habitação, mostra que o município concorreu ao Edital 02/2017, cadastrando uma proposta com quantitativo de 94 famílias, que corresponde ao total de beneficiários com a regularização fundiária de interesse social através do Programa Acesso à Terra Urbanizada. Na etapa de cadastro, 64 famílias dessas 94 demonstraram interesse ao Cartão Reforma. As outras 30 famílias ou não quiseram participar ou não estavam presentes no momento das visitas.

Morador participante deste estudo do Núcleo Urbano Nossa Senhora de Guadalupe declarou que as unidades habitacionais doadas à época da constituição desta área correspondiam à metade de uma casa, contendo apenas um quarto e um corredor. Não havia banheiro e o piso era de chão batido. Com o tempo, foram destinados projetos de construção de banheiros e hoje as residências já dispõem desta infraestrutura. Essas características demonstram a vulnerabilidade social e espacial a que os moradores enfrentaram desde a constituição do Núcleo Urbano Nossa Senhora de Guadalupe e a importância da implantação de Programas como o do Cartão Reforma.

A regularização fundiária de interesse social em São Miguel(RN) contribuiu para a promoção da habitabilidade, fundamental para a efetivação das atividades essenciais da população, já que de acordo com a organização Habitat para a Humanidade Brasil (2007) a habitabilidade é um conceito amplo, que envolve a qualidade da casa em termos de material de construção, área construída, divisões internas e instalações, a segurança na posse da terra, a infraestrutura de abastecimento de água, esgoto, drenagem, sistema viário, forma do bairro e disponibilidade de equipamentos urbanos e serviços públicos, transporte, segurança, áreas de lazer, convivência comunitária, entre outros. Portanto, a regularização fundiária atua na concretização da habitabilidade à medida que garante a propriedade da terra e colabora para a implantação de infraestrutura com a inclusão de áreas no contexto legal da cidade. “A regularização fundiária é um complemento natural da urbanização. Não se trata de um mero apego à norma legal. Apenas com a regularização jurídica podemos reconhecer como cidadãos os moradores dessas áreas” (MARICATO, 2003).

Além da promoção de direitos para a população, a regularização fundiária de interesse social trouxe impactos positivos para o cartório de registro de imóveis e para o setor de tributação do município.

A regularização fundiária garante a segurança sobre a propriedade, permite a realização de trâmites de venda e transferências formalmente, possibilita o acesso ao financiamento e favorece a valorização imobiliária. A escritura particular, no entanto, é tida apenas como um recibo de compra e venda (TABELIÃ DE REGISTRO DE IMÓVEIS DE SÃO MIGUEL/RN, 2018).

A tabeliã de registro de imóveis, ao ser questionada sobre a importância da regularização fundiária para os cartórios, apontou que esta coopera para a atualização do cadastro

de imóveis deste referido órgão. No que se refere à Regularização Fundiária de Interesse Social, a cartorária citou que ela favorece a aquisição de clientes potenciais, pois embora seja concedido o primeiro registro gratuito, os demais trâmites serão cobrados. Ou seja, a regularização fundiária dos núcleos urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe atuou na promoção de atualização do banco de dados e na potencialização de arrecadação financeira do cartório. Destaca-se ainda, que a existência do georreferenciamento dos lotes e glebas no projeto de regularização fundiária também resultou em colaboração para o setor de tributação, pois permite que esta atualize seu cadastro, que se apresenta defasado.

A Fiscal de Tributos do município declarou em entrevista que a regularização fundiária é de extrema importância, pois colabora para a adequação do cadastro de imóveis tributáveis, que deve traduzir a realidade do município.

O gestor de São Miguel(RN) expressou que a regularização fundiária de interesse social traz contribuições para a população à medida que garante a segurança jurídica às famílias localizadas nas áreas de interesse social, que são áreas mais sensíveis, mais deficientes; e para o município porque o possibilita usufruir de taxas e impostos. Neste sentido, tem a perspectiva de avançar na regularização fundiária de interesse social e demonstra o empenho em parcerias que atuem neste aspecto.

Assim, a regularização fundiária de interesse social amplia o direito à cidade, o direito à moradia, colabora para o estabelecimento de padrões de habitabilidade, reduz as discrepâncias sociais, favorece os cartórios de imóveis e o setor de tributação e atualiza base de dados do município, justificando a necessidade do incremento de sua implementação.

Destaca-se que entraves também foram presentes neste processo de regularização. Foram fatores para a não contemplação de alguns proprietários: a existência de mais de um imóvel para determinado morador; a ausência de edificação (lote vazio); a não habitação na residência de sua propriedade (lotes alugados ou cedidos); imóvel fechado mesmo após a terceira visita em horários distintos; a pendência documental; a recusa de participação. Acrescenta-se como elementos limitantes o período eleitoral em 2016, que implicou em prorrogação da realização das etapas devido a impossibilidade de atuação neste intervalo; e a mudança de gestão a partir do ano de 2017, requerendo firmar acordo com o novo prefeito e secretários para prosseguimento do processo. Ressalta-se também a infraestrutura restrita do cartório de registro de imóveis, que mesmo que tivesse o interesse em colaborar, contribuiu para que o processo não fosse célere como planejado. Mas, com persistência e colaboração dos atores envolvidos, o processo tornou-se exitoso.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária urbana de interesse social é um elemento essencial para a efetivação do ordenamento territorial e para a redução das desigualdades socioespaciais que acometem os espaços urbanos, uma vez que sua concretização garante o direito jurídico sobre a propriedade, contribui para a habitabilidade dos ambientes, permite o planejamento da cidade, colabora para a promoção do Direito à Cidade e Direito à Moradia Adequada.

Os benefícios da regularização fundiária podem ser percebidos imediatamente após a sua efetivação, como ocorreu ao analisar-se os três primeiros meses pós regularização nos núcleos urbanos pertencentes ao município de São Miguel(RN) submetidos a este procedimento pelo Programa Acesso à Terra Urbanizada: Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe. Os resultados desta ação tornaram-se perceptíveis a partir do sentimento de segurança existente nos moradores dessas áreas; pela transferência legal em cartório de registro de imóveis de um lote após um período médio de três mês de regularização do Tôta Barbosa; pelas declarações da Tabeliã de Registro e Imóveis, de uma fiscal de tributos e do prefeito do município que se mostraram favoráveis à regularização fundiária pelos benefícios que são gerados a partir dela.

Ressalta-se que os impactos positivos tendem a se estender com o decorrer do tempo, uma vez que os produtos originados pelas etapas necessárias para a conclusão da regularização fundiária podem ser considerados como mecanismos de planejamento territorial por apresentam as características específicas de cada área, o que permite a adoção de políticas que mais se adequem a cada território, pois o cadastramento socioeconômico permite avaliar a vulnerabilidade das populações das áreas de interesse social de modo a direcionar ações prioritárias; o levantamento planialtimétrico possibilita verificar as curvas de níveis e gerar soluções de drenagem; o cadastro físico e o georreferenciamento dos lotes pode ser utilizado para atualização cadastral do município; o projeto de regularização fundiária garante o detalhamento da gleba e a classificação dos lotes, que pode subsidiar decisões de implantação de equipamentos públicos e urbanos.

## AGRADECIMENTOS

A primeira autora agradece à CAPES - Código de Financiamento 001 pela bolsa concedida para a realização do curso de Mestrado em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES).

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Manuel Correa de. *A terra e o homem no Nordeste: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste*. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BRASIL. *Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências... Diário Oficial da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Diário Oficial da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. *Lei 11.977, de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas... Diário Oficial da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. *Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana... Diário Oficial da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. *Lei 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana... Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

BRASIL. *Decreto 9.310, de 15 de março de 2018*. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Direito à moradia adequada*. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

CASSILHA, Gilda A.; CASSILHA, Simone A. *Planejamento Urbano e Meio Ambiente*. Curitiba: UESDE Brasil S.A., 2009.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. *Economia e urbanização: o Rio Grande do Norte nos 70*. Natal: Ed UFRN, 1995.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Rio Grande do Norte: novas dinâmicas, mesmas cidades. In: GONÇALVES, Flora; BRANDÃO, Carlos A. e GALVÃO, Antônia C. (Org.s). *Regiões e cidades, Cidades nas regiões*. São Paulo: UNESP, 2003. p. 387 - 404.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O Espaço Urbano*. São Paulo: Editora Ática, 1989.

DIAS, Adelaide Luíza de Novaes; et al. Análise comparativa dos processos de produção da irregularidade urbana nas áreas centrais e periféricas: o caso de Viçosa, MG. *Oikos: Revista Brasileira de Economia Doméstica*, v. 25, n. 1, p. 114-136, 2014.

FERNANDES, Edésio. *Regularização de Assentamentos Informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FONTANELLA, Bruno José Barcellos; RICAS, Janete; TURATO, Egberto Ribeiro. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, jan. 2008.

HABITAT para a Humanidade. Produção social do habitat. Participantes da Disciplina Tópicos Especiais de Gestão Urbana: Produção Social do Habitat. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano. Universidade Federal de Pernambuco. 2007. 23p. Cartilha. Disponível em: [https://www3.ufpe.br/ppgdh/images/documentos/ldmora\\_cidade7.pdf](https://www3.ufpe.br/ppgdh/images/documentos/ldmora_cidade7.pdf). Acesso em: 10 jan. 2019.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. Tradução: Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2011. *Séries Históricas e Estatísticas, 1940-2010*. 2011. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>. Acesso em: 13 jan. 2019.

IBGE. *Censo Demográfico 2010 São Miguel*. 2011. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/sao-miguel/pesquisa/23/24007?detalhes=true>. Acesso em: 10 jul. 2019.

IBGE. *População residente, por sexo, situação e localização da área*. 2011. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1309>. Acesso em: 14abr. 2020.

IBGE. *Aglomerados Subnormais Informações Territoriais*. 2013. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd\\_2010\\_agrn\\_if.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agrn_if.pdf). Acesso em: 13 jan. 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2016. *Relatório brasileiro para o Habitat III*. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016.

LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (Organizadores). *Cidades Médias e Pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso*. Salvador: SEI, 2010.

MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. *REI-Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1093-1115, 2019.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole, legislação e desigualdade*. 2003. (Estudos Avançados, 17).

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L.B. (org.). *Urbanização Brasileira: Redescobertas*. Belo Horizonte: Arte, 2003. p. 78-96.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: VAINER, Carlost al. *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram conta do Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. p. 32-46. (digital).

BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana no Brasil*. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/172/titulo/regularizacao--fundiar-urbana--no-brasil->. Acesso em: 12 jan. 2019.

BRASIL. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação. *Regularização Fundiária Urbana: Como aplicar a Lei Federal 11.977/2009*. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.sjc.sp.gov.br/media/621520/regularizacao\\_fundiaria\\_cartilha\\_da\\_lei\\_federal.pdf](http://www.sjc.sp.gov.br/media/621520/regularizacao_fundiaria_cartilha_da_lei_federal.pdf). Acesso em: 08 jan. 2019.

BRASIL. *Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária*. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/programa-de-modernizacao/linha-do-tempo/arquivos-e-publicacoes/estatuto-da-cidade-e-regularizacao-fundiaria.pdf>. Acesso em: 12 já. 2019.

BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. *Programa Cartão Reforma: Manual de Instruções para Seleção, Contratação e Execução*. 2017. Disponível em: <http://www.cartaoreforma.cidades.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/20171101-Manual-Cart%C3%A3o-Reforma-REVISADO-v4.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2004. *Política nacional de Assistência Social*. Disponível em: [http://www.renipac.org.br/pnas\\_2004.pdf](http://www.renipac.org.br/pnas_2004.pdf). Acesso em: 07 fev. 2016.

MIRANDA, Zoraide Amarante Itapura de. *A incorporação de áreas rurais às cidades: um estudo de caso sobre Campinas, SP*. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Unicamp, Campinas, 2002.

NEVES, Rafael Moreira; FARIA, Teresa de Jesus Peixoto. O estado da questão da produção acadêmica recente sobre o urbano nas cidades pequenas: análise de teses e dissertação (2009-2018). *Geografia Ensino & Pesquisa*, Santa Maria, v. 24, p. 11, 2020.

OSÓRIO, Letícia. *Direito à Moradia no Brasil*. 2004. Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas. Disponível em: [http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Direito\\_a\\_Moradia\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Direito_a_Moradia_no_Brasil.pdf). Acesso em: 13 jan. 2019.

PENNA, Nelba Azevedo; FERREIRA, Ignez Barbosa. Desigualdades Socioespaciais e Áreas de Vulnerabilidades nas Cidades. *Mercator*, Fortaleza, v. 13, n. 3, p. 25-36, set./dez. 2014.

SÃO MIGUEL. Lei 656, de 30 de junho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo de São Miguel(RN). Disponível em: <https://www.saomiguel.rn.gov.br/legislacao/leis-municipais>. Acesso em: 02 jan. 2019.

SPOSITO, Eliseu Savério; JURADO DA SILVA, Paulo Fernando. *Cidades pequenas: perspectivas teóricas e transformações socioespaciais*. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

#### DANIELA DE FREITAS LIMA

Doutoranda em Engenharia Civil e Ambiental pela Universidade Federal de Campina Grande. Mestra em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Bacharel em Ciência e Tecnologia pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido. *E-mail*: danielafreitas12@hotmail.com.

#### ALMIR MARIANO DE SOUSA JUNIOR

Doutor em Ciência e Engenharia de Petróleo (UFRN). Mestre em Engenharia de Petróleo e Gás Natural(UFRN). Graduado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho. Especialista em Geografia e Gestão Ambiental. Professor na Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Professor no Mestrado Acadêmico em Planejamento e Dinâmicas Territoriais da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte. *E-mail*: almir.mariano@ufersa.edu.br.

JOSÉ HENRIQUE MACIEL DE QUEIROZ

Graduado em Engenharia Civil e em Ciência e Tecnologia pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Especialista em Engenharia de Estruturas de Concreto Armado pela Faculdade Única de Ipatinga. Professor de Engenharia Civil da UFERSA, Campus Pau dos Ferros. *E-mail*: henrique.jhmq@hotmail.com.

FRANCISCO DO O' DE LIMA JÚNIOR

Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP). Mestre em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia/MG. Especialista em Planejamento e Políticas Educacionais pela URCA. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri. Professor no Departamento de Economia da URCA (DE/URCA). Professor pesquisador da Cátedra Unesco Geoparks, Sustainable Regional Development and Healthy Lifestyles do Programa de Cátedras e Rede Unwind Unesco. *E-mail*: lima.junior@urca.br.