Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) como instrumento de Justiça Territorial : Estudo de Caso do Núcleo Urbano Informal Consolidado Zeca Pacheco, São Sebastião-AL

Social Urban Land Regularization (REURB-S) as an Instrument of Territorial Justice: A Case Study of the Zeca Pacheco Consolidated Informal Urban Settlement, São Sebastião, Alagoas, Brazil

Crislaine de Sousa Silva[1]

Giovanna Santos Costa[2]

Givaldo Correa da Silva Junior[3]

Bianca Maria Lima Cruz Pereira [4]

Rafaela Faciola Coelho de Souza [5]

RESUMO: A irregularidade fundiária constitui um dos principais desafios enfrentados pelos municípios brasileiros, produzindo impactos que extrapolam a insegurança jurídica da posse e comprometem o planejamento urbano, a arrecadação tributária, a implementação de infraestrutura e a efetivação de direitos fundamentais. Nesse contexto, a Lei Federal nº 13.465/2017 instituiu a Regularização Fundiária Urbana (REURB), estabelecendo instrumentos destinados à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes. O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de implementação da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) no Núcleo Urbano Informal Consolidado (NUIC) Zeca Pacheco, localizado no município de São Sebastião, estado de Alagoas, destacando a atuação articulada entre diferentes instituições públicas e acadêmicas na construção de uma solução para um conflito fundiário consolidado. A pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso de natureza qualitativa, fundamentado na análise da legislação pertinente, documentos institucionais, produtos cartográficos e literatura científica sobre regularização fundiária, cadastro territorial multifinalitário e gestão urbana. O estudo demonstra que a cooperação entre a Prefeitura Municipal, Procuradoria Geral do Município, Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário, Programa Moradia Legal e Universidade Federal de Alagoas possibilitou a substituição de medidas exclusivamente judiciais por um processo administrativo voltado à garantia do direito à moradia, à segurança jurídica e ao fortalecimento do planejamento territorial. Os resultados evidenciam que a utilização de levantamentos geoespaciais e de produtos cartográficos associados ao Cadastro Territorial Multifinalitário constituiu elemento essencial para o desenvolvimento da REURB-S, contribuindo para a promoção da justiça territorial e para o aprimoramento da gestão pública municipal.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana; REURB-S; Cadastro Territorial Multifinalitário; Justiça Territorial; São Sebastião.

ABSTRACT: Urban land tenure irregularity remains one of the main challenges faced by Brazilian

[1] Universidade Federal de Alagoas (UFAL) - Graduanda em Engenharia Cartográfica e de Agrimensura / crislaine.silva@ceca.ufal.br

[2] Universidade Federal de Alagoas (UFAL) - Graduanda em Engenharia Cartográfica e de Agrimensura / giovanna.costa@ceca.ufal.br

[3] Universidade Federal de Alagoas (UFAL) - Graduando em Engenharia Cartográfica e de Agrimensura / givaldo.junior@ceca.ufal.br

[4] Universidade Federal de Alagoas (UFAL) - Mestranda em Recursos Hídricos e Saneamento / bianca.pereira@ceca.ufal.br

[5] Universidade Federal de Alagoas (UFAL) - Professora Doutora do Curso de Engenharia Cartográfica e de Agrimensura / rafaela.ferreira@ceca.ufal.br

municipalities, affecting legal certainty, urban planning, public infrastructure, municipal management, and the guarantee of fundamental rights. In this context, Federal Law No. 13,465/2017 established Urban Land Regularization (REURB), creating legal instruments aimed at incorporating informal urban settlements into the formal territorial framework while providing secure land tenure to their occupants. This study analyzes the implementation of Social Interest Urban Land Regularization (REURB-S) in the Consolidated Informal Urban Settlement (NUIC) Zeca Pacheco, located in the municipality of São Sebastião, Alagoas, Brazil, emphasizing the collaborative role of public institutions and academia in addressing a long-standing land tenure conflict. The research is characterized as a qualitative case study based on the analysis of legislation, institutional documents, cartographic products, and scientific literature related to land regularization, multipurpose cadastre, and urban management. The results demonstrate that cooperation among the Municipal Government, the Municipal Attorney's Office, the Public Defender's Office, the Public Prosecutor's Office, the Judiciary, the Moradia Legal Program, and the Federal University of Alagoas enabled the replacement of exclusively judicial measures with an administrative process focused on guaranteeing the right to adequate housing, legal certainty, and territorial planning. Furthermore, the use of geospatial surveys and cartographic products associated with the Multipurpose Cadastre proved fundamental to the implementation of REURB-S, contributing to territorial justice and strengthening municipal public management.

Keywords: Urban Land Regularization; REURB-S; Multipurpose Cadastre; Territorial Justice; São Sebastião.

1 INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira ocorreu de forma intensa e desigual ao longo do século XX, impulsionada pelo crescimento populacional, pela industrialização e pelos fluxos migratórios. A ausência de políticas habitacionais e de planejamento territorial compatíveis com esse processo contribuiu para a consolidação de assentamentos informais, marcados pela insegurança jurídica da posse, carências de infraestrutura e limitações no acesso a serviços públicos. A irregularidade fundiária, portanto, ultrapassa a dimensão registral e produz efeitos sobre o planejamento urbano, a gestão pública e a efetivação do direito à moradia (FARDIN; FARDIN; FARDIN, 2018).

Buscando enfrentar esse cenário, foi instituída a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que reorganizou os procedimentos da Regularização Fundiária Urbana (REURB) no Brasil. A legislação define a REURB como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, atribuindo aos municípios papel central na condução administrativa dos processos de regularização. Ao simplificar procedimentos e ampliar os instrumentos disponíveis para o poder público, a legislação consolidou a regularização fundiária como uma importante política pública voltada à promoção da cidadania, da inclusão social e do desenvolvimento urbano sustentável.

Entre as modalidades previstas pela legislação destaca-se a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), destinada prioritariamente aos núcleos ocupados por população de baixa renda. Nessa modalidade, a regularização ultrapassa a simples emissão de títulos de propriedade, envolvendo ações integradas de natureza urbanística, ambiental e social, capazes de promover segurança jurídica, valorização dos imóveis, melhoria da infraestrutura urbana e fortalecimento da dignidade da pessoa humana (SCHIFERDECKE; KÜHL, 2022).

Sob a perspectiva técnica, a efetivação da REURB depende diretamente da produção de informações espaciais confiáveis. Nesse contexto, o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) assume papel estratégico ao subsidiar o levantamento cadastral, a delimitação das unidades imobiliárias, a elaboração de plantas e memoriais descritivos, bem como a atualização das bases cartográficas municipais. A integração entre levantamentos geoespaciais, geodésia,

cartografia e cadastro constitui elemento indispensável para garantir segurança técnica ao processo de regularização e ampliar a capacidade de gestão territorial dos municípios.

É nesse contexto que se insere o Núcleo Urbano Informal Consolidado (NUIC) Zeca Pacheco, localizado no município de São Sebastião, estado de Alagoas. Trata-se de um núcleo urbano consolidado decorrente da paralisação de um empreendimento habitacional, cujo conflito migrou da esfera judicial para a regularização administrativa

Diante da consolidação do núcleo urbano informal, optou-se pela implementação da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social como alternativa capaz de conciliar o direito à moradia, a segurança jurídica e o interesse público. Para isso, foi estruturada uma atuação integrada entre a Prefeitura Municipal de São Sebastião, por meio da Procuradoria Geral do Município, a Defensoria Pública, o Ministério Público, o Poder Judiciário, o Programa Moradia Legal e a Universidade Federal de Alagoas, responsável pelo desenvolvimento das atividades técnicas relacionadas aos levantamentos geoespaciais e à produção dos produtos cartográficos necessários ao processo de regularização.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de implementação da REURB-S no Núcleo Urbano Informal Consolidado Zeca Pacheco, evidenciando como a cooperação institucional e a utilização de ferramentas do Cadastro Territorial Multifinalitário contribuíram para a construção de uma solução voltada à promoção da justiça territorial, da segurança jurídica e do fortalecimento da gestão urbana no município de São Sebastião–AL.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Regularização Fundiária Urbana como instrumento de política pública

A ocupação informal do solo urbano constitui um fenômeno histórico presente em grande parte das cidades brasileiras, resultado da combinação entre crescimento urbano acelerado, déficit habitacional, desigualdade socioeconômica e limitações das políticas públicas de ordenamento territorial. A informalidade fundiária produz consequências que ultrapassam a ausência de registro imobiliário, refletindo diretamente sobre a oferta de infraestrutura, o acesso aos serviços públicos, a arrecadação municipal, o planejamento urbano e a efetivação de direitos fundamentais. Conforme destacam Costa e Romeiro (2020), a regularização fundiária deve ser compreendida como uma política urbana capaz de integrar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial, promovendo simultaneamente segurança jurídica, inclusão social e melhoria das condições de habitabilidade.

Nesse contexto, a Lei Federal nº 13.465/2017 representou uma mudança significativa na política brasileira de regularização fundiária ao reunir, em um único instrumento, medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao território formal e à titulação de seus ocupantes. A legislação conferiu maior protagonismo aos municípios, simplificando procedimentos administrativos e ampliando os instrumentos disponíveis para o desenvolvimento das ações de regularização (BRASIL, 2017). Esse novo modelo busca superar a compreensão restrita da regularização como mera emissão de títulos de propriedade, passando a concebê-la como parte da política de desenvolvimento urbano.

Segundo Costa e Monteiro (2022), a implementação da REURB depende da capacidade

institucional dos municípios em estruturar políticas públicas permanentes voltadas à gestão territorial. Em estudo realizado em municípios baianos, os autores verificaram que a inexistência de planejamento, de atualização cadastral e de equipes técnicas especializadas compromete significativamente a efetividade dos processos de regularização fundiária, evidenciando que a legislação, por si só, não garante sua implementação.

Sob essa perspectiva, a regularização fundiária deve ser entendida como um instrumento de governança territorial, capaz de articular planejamento urbano, gestão cadastral, política habitacional, proteção ambiental e desenvolvimento social, produzindo benefícios tanto para os ocupantes quanto para a administração pública.

2.2 Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S)

A Lei nº 13.465/2017 estabelece duas modalidades de Regularização Fundiária Urbana: a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), destinada aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E), aplicável às demais situações. A definição da população de baixa renda compete ao Poder Executivo municipal, considerando as características socioeconômicas locais (BRASIL, 2017).

A REURB-S apresenta características que a diferenciam da modalidade de interesse específico. Entre elas destacam-se a gratuidade do primeiro registro imobiliário, a isenção de emolumentos cartorários para diversos atos registrais e a responsabilidade do município pela elaboração do projeto de regularização e, quando necessário, pela implantação da infraestrutura essencial. Essas medidas buscam reduzir barreiras econômicas que historicamente dificultaram o acesso da população de baixa renda à regularização fundiária.

Mais do que promover a titulação dos imóveis, a REURB-S busca garantir o direito à moradia adequada, fortalecer a função social da propriedade e ampliar o acesso da população aos equipamentos urbanos e aos serviços públicos. Conforme Schiferdecke e Kühl (2022), a modalidade social da REURB representa importante mecanismo para concretização da dignidade da pessoa humana, especialmente quando aplicada a núcleos urbanos consolidados cuja reversão da ocupação se mostra inviável sob os aspectos social, urbanístico e econômico.

Nesse sentido, a literatura recente destaca que a efetividade da REURB-S depende da integração entre diferentes instrumentos administrativos, jurídicos e técnicos, evitando que a regularização seja reduzida exclusivamente à emissão de títulos dominiais. A melhoria das condições urbanísticas, a participação institucional e a garantia da permanência das famílias constituem elementos fundamentais para que a política alcance seus objetivos sociais.

2.3 Cadastro Territorial Multifinalitário e suporte técnico à REURB

A execução da Regularização Fundiária Urbana exige informações territoriais precisas sobre os imóveis, seus ocupantes e sua inserção na malha urbana. Nesse contexto, o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) constitui um dos principais instrumentos de apoio técnico ao processo de regularização, fornecendo informações geoespaciais indispensáveis para a elaboração dos projetos urbanísticos, memoriais descritivos, plantas cadastrais e registros imobiliários.

Anteriormente, a Portaria nº 511, de 7 de dezembro de 2009, do então Ministério das

Cidades, estabeleceu diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros (BRASIL, 2009). A partir de 2022, essas diretrizes foram substituídas pela Portaria nº 3.242, de 9 de novembro de 2022, do Ministério do Desenvolvimento Regional, que revogou a Portaria nº 511/2009 e passou a estabelecer as diretrizes para o CTM (BRASIL, 2022). O instrumento normativo define que o CTM é constituído pelos dados do cadastro territorial associados aos dados dos cadastros temáticos, sendo o cadastro territorial o inventário oficial e sistemático das parcelas do município. A portaria também estabelece que o cadastro territorial deve constituir a base geométrica dos cadastros temáticos e que o CTM deve integrar diferentes bases de dados geoespaciais e alfanuméricas (BRASIL, 2022).

Conforme o estudo técnico desenvolvido na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (SILVA; ANTUNES, 2020), a Cartografia Cadastral desempenha papel fundamental na regularização fundiária ao representar simultaneamente os limites físicos obtidos por levantamento topográfico e os limites legais constantes no Registro de Imóveis. Os autores destacam ainda que o CTM diferencia-se de um cadastro meramente técnico por incorporar a dimensão jurídica da propriedade como elemento central de sua estrutura, tornando-se instrumento essencial para a consolidação do cadastro territorial multifinalitário no município.

Além disso, as diretrizes nacionais do CTM (BRASIL, 2022) estabelecem que a implantação de um sistema cadastral eficiente depende da observância das normas técnicas referentes ao georreferenciamento, da utilização de redes geodésicas compatíveis com o Sistema Geodésico Brasileiro e da manutenção de bases cartográficas atualizadas, garantindo confiabilidade posicional e segurança às informações produzidas. Esses requisitos assumem especial relevância durante a elaboração dos produtos técnicos exigidos pela REURB, uma vez que subsidiam diretamente a emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e o posterior registro imobiliário.

Dessa forma, observa-se que a integração entre levantamento geoespacial, cartografia cadastral e Cadastro Territorial Multifinalitário constitui um dos principais pilares técnicos da Regularização Fundiária Urbana, permitindo que os processos de regularização sejam conduzidos com maior segurança jurídica, confiabilidade técnica e capacidade de subsidiar o planejamento territorial dos municípios.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como um **estudo de caso**, de natureza **aplicada**, com abordagem **qualitativa** e objetivo **descritivo-analítico**, tendo como unidade de análise o processo de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) desenvolvido no Núcleo Urbano Informal Consolidado (NUIC) Zeca Pacheco, localizado no município de São Sebastião, Alagoas.

A opção pelo estudo de caso justifica-se pela possibilidade de compreender, em profundidade, a interação entre os aspectos jurídicos, urbanísticos, cartográficos e institucionais envolvidos na implementação da REURB-S. Os procedimentos metodológicos foram estruturados em quatro etapas principais.

A primeira etapa consistiu na **pesquisa bibliográfica**, realizada por meio da análise de livros, artigos científicos, dissertações, legislação e documentos técnicos relacionados à Regularização Fundiária Urbana, ao Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), à Cartografia

Cadastral e à gestão territorial. Essa etapa permitiu estabelecer a fundamentação conceitual da pesquisa e compreender a evolução normativa da REURB no Brasil, especialmente após a promulgação da Lei Federal nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.310/2018.

Na segunda etapa foi realizada **pesquisa documental**, utilizando documentos produzidos durante o processo de regularização fundiária do NUIC Zeca Pacheco, incluindo plantas topográficas, levantamentos cadastrais, memoriais descritivos, mapas temáticos e demais produtos técnicos elaborados pela equipe da Universidade Federal de Alagoas em cooperação com o Município de São Sebastião. Também foram considerados documentos administrativos produzidos pelos órgãos públicos envolvidos no processo de regularização.

A terceira etapa compreendeu a **análise técnica dos produtos cartográficos**, elaborados para subsidiar a REURB-S. Esses produtos constituíram a base para identificação das unidades imobiliárias, delimitação do núcleo urbano informal consolidado, caracterização da ocupação existente e organização das informações territoriais necessárias à emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). A literatura destaca que a produção cartográfica e o Cadastro Territorial Multifinalitário representam instrumentos essenciais para conferir segurança técnica e jurídica aos processos de regularização fundiária, permitindo a integração entre informações geométricas, jurídicas e administrativas das parcelas territoriais (SILVA; ANTUNES, 2020).

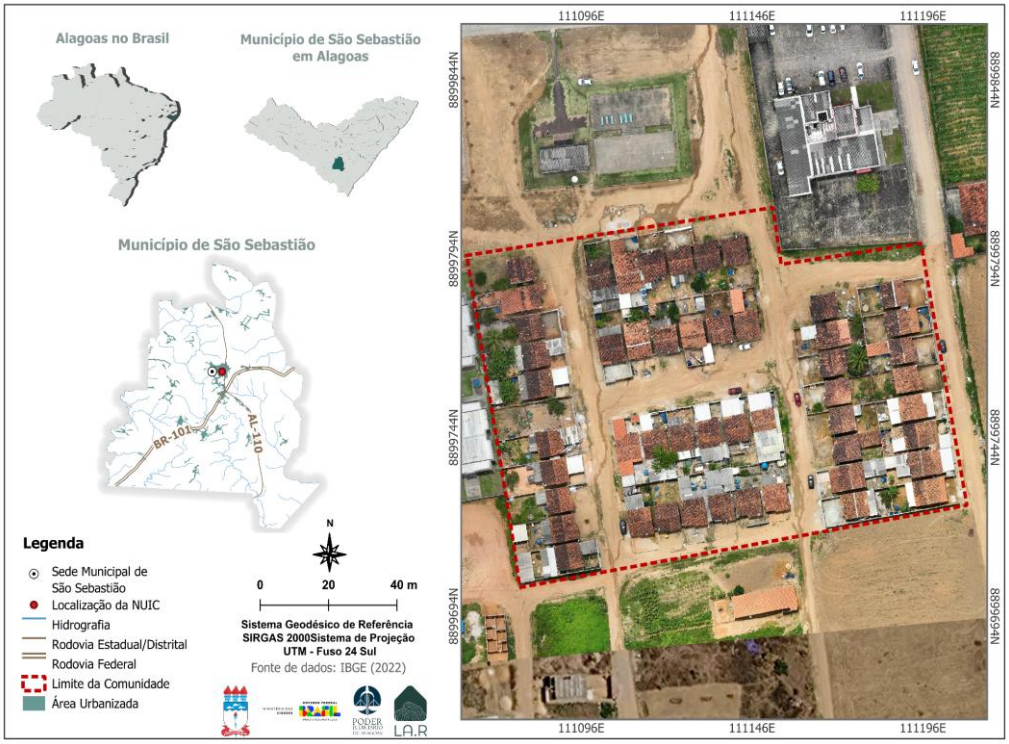
Por fim, realizou-se uma **análise interpretativa** do processo de regularização desenvolvido no NUIC Zeca Pacheco, buscando compreender de que maneira a atuação articulada entre Prefeitura Municipal de São Sebastião, Procuradoria Geral do Município, Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário, Programa Moradia Legal e Universidade Federal de Alagoas contribuiu para transformar um conflito fundiário consolidado em um processo de regularização administrativa voltado à garantia do direito à moradia e à promoção da justiça territorial.

A adoção dessa estratégia metodológica possibilitou integrar informações provenientes da literatura científica, da legislação vigente e da experiência prática desenvolvida no município de São Sebastião, permitindo analisar a REURB-S sob uma perspectiva interdisciplinar, coerente com os princípios do Cadastro Territorial Multifinalitário e da gestão territorial contemporânea.

4 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

O Núcleo Urbano Informal Consolidado (NUIC) Zeca Pacheco está localizado no município de São Sebastião, no estado de Alagoas, município integrante da Região Geográfica Intermediária de Arapiraca (Figura 1). O núcleo constitui atualmente uma área urbana consolidada cuja origem está associada à interrupção das obras de um empreendimento habitacional inicialmente destinado ao Programa Minha Casa, Minha Vida.

Figura 1 – Localização do NUIC Zeca Pacheco no município de São Sebastião.

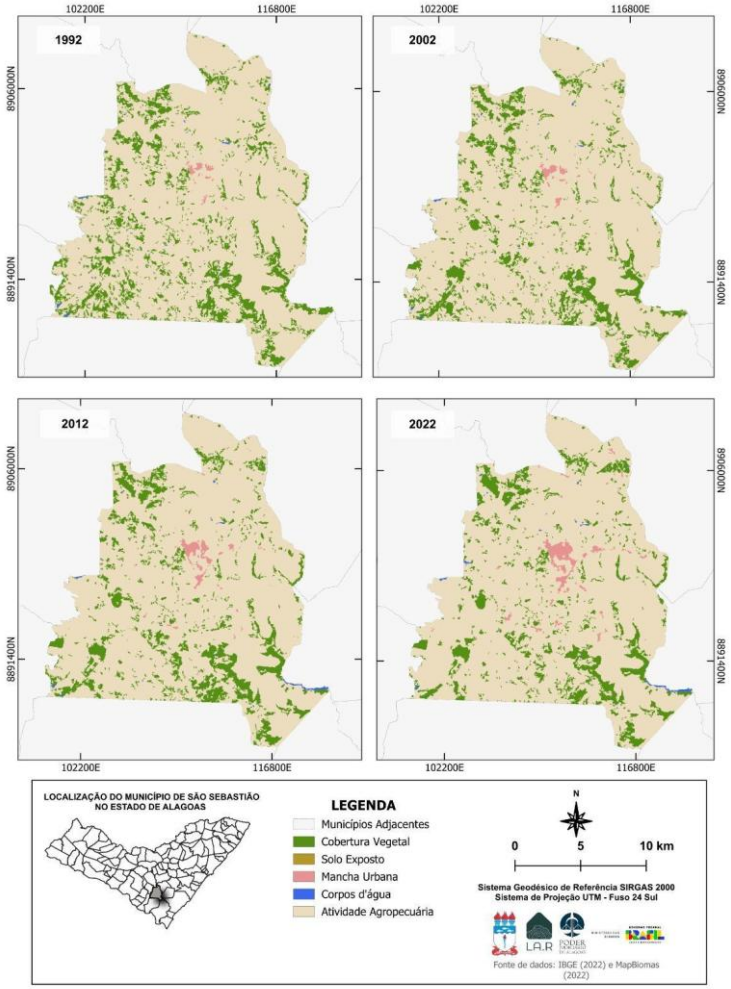


Fonte: Elaboração dos autores.

Com a paralisação da execução do empreendimento, as unidades habitacionais inacabadas passaram a ser ocupadas por famílias em situação de vulnerabilidade social, dando origem a um processo espontâneo de ocupação que, ao longo dos anos, consolidou-se territorialmente. A permanência das famílias, a implantação gradual de infraestrutura e o estabelecimento de relações comunitárias transformaram a área em um núcleo urbano de difícil reversão, característica compatível com o conceito de Núcleo Urbano Informal Consolidado previsto na Lei nº 13.465/2017, segundo a qual devem ser considerados fatores como o tempo de ocupação, a natureza das edificações, a presença de vias de circulação e de equipamentos públicos.

Além da localização geográfica, a compreensão da dinâmica territorial do município é importante para contextualizar a área de estudo. A evolução do uso e ocupação do solo em São Sebastião, apresentada na Figura 2, evidencia o crescimento da mancha urbana entre 1992 e 2022, refletindo as transformações espaciais ocorridas nas últimas décadas. Esse processo fornece o contexto territorial no qual se insere o Núcleo Urbano Informal Consolidado (NUIC) Zeca Pacheco.

Figura 2 – Evolução do uso e ocupação do solo no município de São Sebastião.



Fonte: Elaboração dos autores a partir de MapBiomas (2022) e IBGE (2022).

Inicialmente, a situação foi tratada por meio de medidas judiciais voltadas à reintegração da posse. Entretanto, diante da consolidação da ocupação e da complexidade social envolvida, verificou-se que a simples desocupação da área não representava a solução mais adequada para o conflito fundiário. A partir desse contexto, passou-se a construir uma alternativa baseada na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, buscando compatibilizar a garantia do direito à moradia, a função social da propriedade e o interesse público.

O desenvolvimento da REURB-S contou com atuação integrada de diferentes instituições, destacando-se a Prefeitura Municipal de São Sebastião, a Procuradoria Geral do Município, a Defensoria Pública, o Ministério Público, o Poder Judiciário, o Programa Moradia Legal e a Universidade Federal de Alagoas. Essa articulação institucional permitiu reunir competências jurídicas, administrativas e técnicas necessárias ao desenvolvimento do processo de regularização, evidenciando que a governança colaborativa constitui elemento essencial para a implementação de políticas públicas de regularização fundiária. Essa constatação está alinhada à literatura, que aponta o município como protagonista da REURB, embora sua efetividade dependa da atuação coordenada entre diversos atores institucionais.

Sob o aspecto técnico, a caracterização territorial do núcleo fundamentou-se na elaboração de levantamentos cadastrais e produtos cartográficos destinados à identificação das unidades imobiliárias, delimitação do perímetro do núcleo, organização das informações

territoriais e preparação da documentação necessária ao procedimento administrativo da REURB. Dessa forma, a área de estudo representa um exemplo de aplicação integrada entre Cadastro Territorial Multifinalitário, cartografia cadastral e regularização fundiária, constituindo um caso relevante para análise da contribuição das geotecnologias à promoção da justiça territorial.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

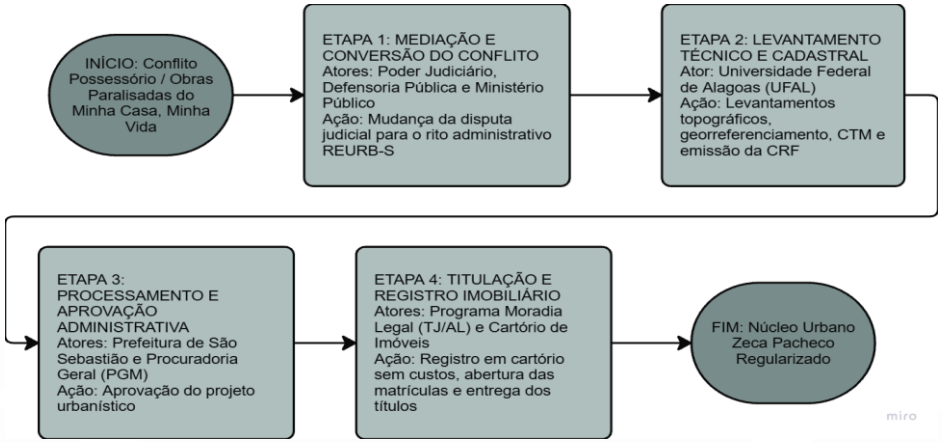
A implementação da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) no Núcleo Urbano Informal Consolidado (NUIC) Zeca Pacheco evidencia que os conflitos fundiários urbanos dificilmente podem ser solucionados apenas por instrumentos judiciais. O caso analisado demonstra que a consolidação da ocupação ao longo do tempo produziu uma realidade territorial que exigiu soluções compatíveis com os princípios da função social da propriedade, do direito à moradia e da gestão democrática das cidades, deslocando o foco da simples retomada da posse para a construção de uma solução administrativa capaz de integrar o núcleo ao ordenamento urbano.

A interrupção das obras favoreceu a ocupação das unidades habitacionais por famílias em situação de vulnerabilidade social, dando origem a um núcleo urbano cuja permanência foi se consolidando ao longo dos anos. A existência de ocupação consolidada, associada à inviabilidade prática de reversão completa da situação instalada, tornou a REURB-S o instrumento mais adequado para enfrentamento do conflito, conforme previsto na Lei nº 13.465/2017.

Essa realidade confirma o entendimento de que a regularização fundiária não deve ser compreendida como mera titulação imobiliária, mas como uma política pública destinada à reorganização do território urbano, promovendo simultaneamente segurança jurídica, inclusão social, planejamento urbano e melhoria das condições de vida da população. A integração entre esses objetivos constitui um dos principais avanços do modelo instituído pela Lei nº 13.465/2017, que passou a tratar a regularização fundiária sob uma perspectiva multidisciplinar, envolvendo aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais.

Outro aspecto observado durante o desenvolvimento foi a necessidade de atuação conjunta entre diferentes instituições públicas. No caso do NUIC Zeca Pacheco, a articulação entre os parceiros institucionais apresentados na Figura 3 permitiu reunir competências complementares para condução do processo de regularização.

Figura 3 - Fluxograma dos papéis e ações de cada parceiro.



Fonte: Elaboração pelos autores.

Essa articulação institucional representa um dos principais resultados observados no estudo. Enquanto os órgãos jurídicos atuaram na construção das soluções legais necessárias à regularização, a equipe técnica desenvolveu os levantamentos territoriais e a documentação cartográfica indispensável para instrução do procedimento administrativo. A atuação integrada reduziu a fragmentação das decisões e possibilitou que aspectos sociais, jurídicos e técnicos fossem considerados de maneira conjunta, favorecendo uma solução territorialmente mais adequada.

Sob a perspectiva técnica, verificou-se que a produção das informações territoriais constituiu etapa indispensável para o desenvolvimento da REURB-S. A elaboração de plantas, memoriais descritivos, delimitação do perímetro do núcleo e identificação das unidades imobiliárias forneceu suporte para a organização das informações necessárias ao processo administrativo. Os levantamentos territoriais foram realizados por meio de posicionamento GNSS pelo método estático (IBGE, 2008) e de levantamento aerofotogramétrico com drone, a partir do qual foi gerado o ortomosaico utilizado como apoio à produção das informações cartográficas. Esse conjunto de produtos demonstra a relevância do Cadastro Territorial Multifinalitário como instrumento estruturante da regularização fundiária, uma vez que permite integrar informações espaciais, jurídicas e administrativas em uma única base territorial (BRASIL, 2022).

No NUIC Zeca Pacheco, foram cadastradas 51 lotes, distribuídos em quatro quadras, com predominância de uso residencial e famílias de baixa renda. O processo foi desenvolvido ao longo de aproximadamente um ano, foram elaborados os produtos técnicos necessários à regularização, incluindo a representação do terreno, a individualização dos lotes, a emissão dos memoriais descritivos da área total e de cada lote e a geração das Certidões de Regularização Fundiária (CRFs).

Além de atender às exigências legais da REURB, a organização dessas informações fortalece a capacidade de planejamento municipal. Uma base cadastral atualizada pode subsidiar políticas de infraestrutura, saneamento, mobilidade urbana, tributação, habitação e gestão ambiental, ampliando os benefícios produzidos pelo processo de regularização para além da emissão dos títulos de legitimação fundiária.

Observa-se, ainda, que a experiência do NUIC Zeca Pacheco evidencia uma mudança de paradigma na gestão dos conflitos fundiários urbanos: em vez de concentrar esforços

exclusivamente na resolução judicial da disputa de posse, o processo passou a privilegiar mecanismos administrativos capazes de compatibilizar a permanência da população com a legalização do território, produzindo ganhos para o poder público e para os moradores.

6 CONCLUSÃO

O estudo de caso desenvolvido no Núcleo Urbano Informal Consolidado Zeca Pacheco demonstrou que a efetividade da regularização fundiária depende da articulação entre diferentes instituições e da integração entre aspectos jurídicos, urbanísticos e técnicos. A experiência analisada evidencia que a consolidação de ocupações urbanas demanda soluções que ultrapassem a simples judicialização dos conflitos fundiários, exigindo planejamento territorial e atuação coordenada dos diversos órgãos envolvidos.

Nesse contexto, observou-se que a cooperação entre diferentes instituições públicas constituiu fator determinante para a condução do processo de regularização. A elaboração dos levantamentos cadastrais, das plantas, dos memoriais descritivos e dos demais produtos cartográficos forneceu suporte à organização das informações territoriais necessárias ao procedimento administrativo, demonstrando a importância da Cartografia, da Geodésia e das Geotecnologias para a implementação da política de regularização fundiária.

Por fim, conclui-se que o caso do NUIC Zeca Pacheco representa uma experiência relevante para a discussão da Regularização Fundiária Urbana no contexto brasileiro, ao demonstrar que a integração entre conhecimento técnico-científico, cooperação institucional e gestão territorial pode contribuir para a construção de soluções voltadas à efetivação do direito à moradia e à promoção da justiça territorial. Espera-se que a experiência apresentada possa subsidiar futuras iniciativas de regularização fundiária em municípios que enfrentam desafios semelhantes, reforçando a importância do Cadastro Territorial Multifinalitário como instrumento estratégico para a gestão pública.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

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: 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 e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 jul. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Cadastro Territorial Multifinalitário aplicado à Gestão Municipal*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2023. Disponível em: https://capacidades.gov.br/capaciteca/cadastro-territorial-multifinalitario-aplicado-a-gestao-municipal

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 511, de 7 de dezembro de 2009. Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário nos municípios brasileiros. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 dez. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Portaria nº 3.242, de 9 de novembro de 2022. Aprova as diretrizes para a criação, a instituição e a atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário - CTM, nos municípios brasileiros. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 nov. 2022. Seção 1, p. 20

COSTA, Fernanda Carolina Vieira da; ROMEIRO, Paulo Somlanyi. Regularização fundiária urbana e os núcleos urbanos informais. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Núcleos urbanos informais no Brasil: iniciativas de regularização fundiária urbana. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020. cap. 9.

COSTA, Joany Mara Souza Tavares; MONTEIRO, Augusto de Oliveira. A regularização fundiária urbana e a teoria do patrimônio morto: uma análise da experiência da REURB no Território de Identidade do Sisal no Estado da Bahia. Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador, ano XXIV, v. 3, n. 53, p. 182-213, set./dez. 2022.

FARDIN, Sara Carolina Soares Guerra; FARDIN, Henrique Delboni; FARDIN, Hugo Delboni. Regularização fundiária urbana em áreas de interesse social: legislação e aplicação dos instrumentos ambientais. Ciência Florestal, Santa Maria, v. 28, n. 2, p. 854-862, abr./jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Base Cartográfica Contínua do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

MAPBIOMAS. Coleção 8 da Série Anual de Mapas de Cobertura e Uso da Terra do Brasil. São Paulo: Projeto MapBiomas, 2022.

SCHIFERDECKE, Ivania Caroline; KÜHL, Franciele Leticia. Análise jurídica a respeito da possibilidade de aplicação da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) em áreas públicas: estudo de caso na Rua Amândio Silva no município de Candelária/RS. Revista de Direito Faculdade Dom Alberto, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p. 42-66, 2022.

SILVA, Suzana Daniela Rocha Santos e; ANTUNES, Alzir Felippe Buffara. O Cadastro Territorial Multifinalitário no contexto dos Processos de Regularização Fundiária Urbana. Revista Brasileira de Cartografia, Uberlândia, v. 72, n. 2, p. 233–252, 2020. DOI: 10.14393/rbcv72n2-48360.