

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL EM SÃO LUÍS/MA: A EFETIVAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE E DIREITO DE MORADIA DIGNA

*URBAN LAND REGULARIZATION OF SOCIAL INTEREST IN SÃO LUÍS/MA: THE  
IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO PROPERTY AND THE RIGHT TO ADEQUATE  
HOUSING*

Ana Beatriz De Melo BRAGA<sup>1</sup>

Ruan DIDIER BRUZACA<sup>2</sup>

---

**ISSUE DOI: 10.5281/zenodo.12082696**

---

## RESUMO

O presente artigo científico tem como tema a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), delimitado na análise da Reurb-S como instrumento para a efetivação dos direitos de propriedade e de moradia na cidade de São Luís/MA. Levando em consideração este contexto, encara como problema a indagação de em que medida há a efetivação dos direitos de propriedade e de moradia digna no procedimento de Reurb-S. Entende-se como hipóteses que a regularização fundiária urbana de interesse social é uma das principais maneiras de concretização do direito de moradia digna em São Luís/MA, uma vez que abrange não apenas a concessão de um título de propriedade, mas a infraestrutura essencial da localidade em questão. Sendo assim, aborda-se o conceito, características, modalidades, normativos legais que explicam a Reurb-S. Além disso, é salientado o contexto urbano de moradia da cidade, com breve contexto histórico e seus reflexos na cidade de São Luís/MA que

---

<sup>1</sup> Estudante de Direito pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA. Pesquisadora voluntária no Programa de Educação Tutorial - PET DIREITO UFMA.

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), com período sanduíche na Università Degli Studi di Firenze (UNIFI); Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professor Adjunto II e atualmente coordenador do Curso de Direito da UFMA. Professor permanente do PPGPP/UFMA. Professor Adjunto da Universidade Estadual do Maranhão.

conhecemos hoje. É evidenciada a aplicação Reurb-S como instrumento transformador e útil para coibir as problemáticas relativas à moradia digna na cidade, junto com todos os itens acessórios que a ela necessários. Foi utilizado o método de pesquisa hipotético-dedutivo, através de uma abordagem qualitativa, objetivando análise crítica da temática. Concluiu-se, portanto, que a Reurb-S é mecanismo crucial para suprir desigualdades sociais dentro do contexto urbano de moradia, desde que aplicada de forma precisa ao contexto de cada localidade e como previsto em lei.

**Palavras-Chave:** Direito de moradia, direito de propriedade, regularização fundiária.

#### **ABSTRACT**

This scientific article's theme is Urban Land Regularization of Social Interest (Reurb-S), delimited in the analysis of Reurb-S as an instrument for the enforcement of property and housing rights in the city of São Luís/MA. Taking this context into account, face as a problem the question of to what extent are property rights and decent housing rights enforced in the Reurb-S procedure? It is understood as hypotheses that urban land regularization of social interest is one of the main ways of realizing the right to decent housing in São Luís/MA, since it covers not only the granting of a property title, but the essential infrastructure of the location. Therefore, it addresses the concept, characteristics, modalities, and legal regulations that explain the Reurb-S. In addition, the urban housing context of the city is emphasized, with a brief historical context and its reflections on the city of São Luís/MA as we know it today. The application of Reurb-S is highlighted as a transformative and useful instrument to address the issues related to adequate housing in the city, along with all necessary accessory items. The hypothetical-deductive research method was used, through a qualitative approach, aiming at a critical analysis of the theme. It was concluded that Reurb-S is a crucial mechanism for addressing social inequalities within the urban housing context, provided that it is applied accurately to the context of each locality and as prescribed by law.

**Keywords:** housing right, property right, land regularization.

## **1 INTRODUÇÃO**

Sabe-se que a questão da moradia é um problema que alcança parte significativa da população brasileira, fazendo com que cidadãos vivam em locais tidos como submoradia, núcleos urbanos informais, regiões periféricas das cidades. Não é diferente na cidade de São Luís, em que a maior parte da população está situada nesses grandes aglomerados.

A presente pesquisa terá como centralidade a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) e a efetivação dos direitos de propriedade e de moradia digna na cidade de São Luís/MA. A Reurb-S é um instituto que busca, além de outras demandas, conceder moradia digna para a população mais carente financeiramente.

Desta forma, o problema resume-se na indagação: levando em conta o contexto ludovicense, em que medida há a efetivação dos direitos de propriedade e de moradia digna a paritr da Reurb-S.

Como hipóteses, considera-se a Reurb-se uma das principais maneiras de concretização do direito de moradia digna em São Luís, visto que abrange não apenas a concessão de um título de propriedade, mas a infraestrutura essencial da localidade em questão.

Assim, o debate e estudo sobre a temática é crucial para identificar o atendimento das disposições legais pela administração pública, se os recursos da União, Estado e Municípios estão sendo corretamente e eficientemente aplicados e, sobretudo, se a população têm seus direitos efetivados de forma plena.

O objetivo geral da pesquisa é examinar as repercussões para a população da Reurb-S em São Luís/MA, sendo os objetivos específicos: a análise do instituto da Reurb-S, perpassando pelos seus principais conceitos, modalidades, históricos e leis correlatas; o processo de urbanização ocorrido na capital do Maranhão; por fim, a análise do texto legal, fazendo relação com os procedimentos de Reurb-S já ocorridos na cidade de São Luís.

Para a escalada da pesquisa com seus objetivos geral e específicos, o método utilizado será o hipotético-dedutivo, com abordagem qualitativa, visando uma análise crítica do tema. Ainda, a pesquisa terá caráter descritivo e utilizará procedimentos bibliográfico e documental ao analisar livros doutrinários nacionais, trabalhos acadêmicos, leis, medidas provisórias, jurisprudências, cartilhas de órgãos estatais, portarias, provimentos e a gama de aparatos necessários para a complexidade do estudo.

O artigo estará dividido em três partes. A primeira delas com ênfase na Reurb-S, focando em seus aspectos gerais e a aplicação do direito de propriedade. A segunda seção estuda o processo de urbanização na capital do estado do Maranhão, com suas particularidades inseridas. Por fim, a terceira e última parte abordará o estudo da efetividade procedimentos de Reurb-S ocorridos na cidade de São Luís/MA. Assim, a presente análise pressupõe um entendimento mais embasado da realidade de moradia ludovicense e ajuda nas mediadas a serem tomadas para a superação da problemática.

## 2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL: ASPECTOS GERAIS E A APLICAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE

A Regularização Fundiária Urbana possui como principal expoente normativo a Lei nº 11.977/2009, responsável por dispor também sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, um dos principais e maiores programas de acesso à moradia do Brasil. A citada norma foi alterada e revogada pela Lei nº 13.465/2017, que atualmente é o instrumento legislativo substancial do instituto da Regularização Fundiária Rural e Urbana. O art. 9º, *caput*, norteia acerca do rol de abrangência da Regularização Fundiária, perpassando por “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais”.

Apesar da lei 11.977/2009 ter amplificado e dado forma a Regularização Fundiária (Reurb), é importante salientar que o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, já apresentava a Reurb como diretriz geral para a ordenação do desenvolvimento das funções da cidade, conforme art. 2º, *caput*, XIV.

Semelhante ao texto normativo do Estatuto da Cidade, o art. 9º, *caput*, da Lei nº 13.465/2017, define a Reurb como “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”. Sendo assim, trata-se de um entrelaçado de ações que resguardam direitos, sobretudo da população de baixa renda de dada localidade. Não se tratando apenas de mera formalidade ou atribuição do título de propriedade, é um conglomerado de ações a serem desenvolvidas dentro da mesma localidade. Por esse mesmo motivo, a Reurb não é um conceito simples e fácil de se colocar em prática, mas essencial para o bom desenvolvimento das cidades.

À vista disso, a Lei Estadual maranhense nº 11.140/2019, responsável por instituir o Programa de Regularização Fundiária Urbana no Estado do Maranhão (Reurb-MA) e outras providências, também apresenta conteúdo conceitual nesse mesmo sentido. O art. 3º, *caput*, conceitua a Reurb-MA como:

[...] medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia digna e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana.

Corroborando com o entendimento de que a Reurb é um sistema conceitualmente mais complexo do que apenas registrar imóveis irregulares. A Reurb quando bem executada devolve dignidade e confere segurança jurídica à uma população que pouco sabe o que são essas coisas em suas vivências diárias. Consoante salienta Zenildo Bodnar (2022, p. 357), “a informalidade das submoradias compromete a dignidade das pessoas; elas não têm como fruir do seu direito à cidade e, portanto, nem são efetivamente cidadãs”.

Conforme o art. 13, da Lei nº 13.465/2017, a Reurb abrange duas modalidades: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E). A Reurb-S é aquela “aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal” (art. 13, I, Lei nº 13.465/2017). A Reurb-E também se direciona a núcleos urbanos informais, mas destinados a beneficiários não enquadrados na Reurb-S.

Dito isto, é premente a compreensão do termo “núcleo urbano informal”, aspecto central da conceituação da Reurb e de suas modalidades. O art. 11, II, da Lei nº 13.465/2017, conceitua como núcleo urbano informal “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”. Assim, independentemente do tipo de irregularidade encontrada, a Lei nº 13.465/2017 poderá ser aplicada. Michely Cunha (2021, p. 44) aponta três tipos comuns de irregularidades no parcelamento do solo nos quais a referida legislação poderá ser aplicada:

a) inexistência de aprovação Municipal;

- b) existência de aprovação Municipal, mas inexistência de registro imobiliário;
- c) existência de aprovação Municipal, existência de registro imobiliário, mas execução do projeto diverso do que foi aprovado ou registrado.

Além disso, Cunha (2021, p. 45) também aponta outras duas situações irregulares nas quais a Reurb será introduzida:

- a) existência de aprovação Municipal, existência de registro imobiliário quanto ao parcelamento do solo, mas inexistência de titulação e da averbação da construção;
- b) existência de aprovação Municipal, existência de registro imobiliário quanto ao parcelamento do solo, mas não há coincidência entre os titulares das matrículas e os ocupantes atuais das unidades, desde que haja obstáculo insuperável à titulação derivada.

Tratam-se de casos em que os imóveis estão registrados no cartório de imóveis, com matrícula aberta, mas que ainda assim existem pendências, isto é, irregularidades, como a falta da averbação da construção do imóvel ou do ato de registro citando o nome do atual ocupante e possuidor do imóvel. Nesse contexto, a Lei da Reurb também poderá ser aplicada.

Embora exista a necessidade de abordar a Reurb de modo amplo, além do direito de propriedade, atenta-se que “a regularização fundiária plena é também a regularização registral que titulariza o ocupante” (BODNAR, 2022, p. 358). Portanto, é relevante apontar os aspectos do direito de propriedade, essencial para a Reurb e, conseqüentemente, para a Reurb-S, instrumento de execução do referido direito constitucional e fundamental.

O direito de propriedade é garantido como garantia fundamental no art. 5º, XXII, Constituição Federal de 1988, prevendo o inciso XXIII que tal direito deverá atender a sua função social. Zenildo Bodnar (2022, p. 36) apresenta uma conceituação

para o direito de propriedade que agrega a noção de função social, compreendendo-o como:

[...] direito real subjetivo de usar, gozar, dispor e reivindicar o bem de quem quer que injustamente o possua ou detenha, com o dever correlato de fazê-lo de acordo com o bem-estar social da comunidade, conceito este afinado com a função social da propriedade.

Conceito esse que está amplamente relacionado à apresentação que o Código Civil, em seu art. 1.228, dá a esse mesmo direito de propriedade.

Cristiano de Farias e Nelson Rosenvald (2017, p. 309) acentuam que a função social da propriedade está introduzida na estrutura de quaisquer direitos subjetivos, justificando “a razão pela qual ele serve e qual papel desempenha”. Sendo assim, o direito de propriedade qualificado como direito subjetivo deverá satisfazer a um objetivo, isto é, cabe ao proprietário administrar o seu bem de direito de modo que cumpra sua função social. Torna-se inerente ao direito do proprietário um conjunto de ações e abstenções que são inseparáveis da função social. Trata-se de um vínculo de complementaridade entre o direito e sua função social.

A função social da propriedade não deve ser entendida, portanto, como limitadora do exercício do direito de propriedade, mas a razão de existir desse direito. Trata-se de um “princípio básico que incide no próprio conteúdo do direito de propriedade, somando-se às quatro faculdades conhecidos (usar, gozar, dispor, reivindicar)” (FARIAS, ROSENVALD, 2017, p. 316).

O Estatuto da Cidade também prevê a função social da propriedade. O art. 39 aponta que a propriedade urbana cumprirá sua função social quando atender às exigências descritas no plano diretor da cidade. De acordo com Cristiano de Farias e Nelson Rosenvald (2017), uma das atribuições estabelecidas para o Plano Diretor é apresentar mecanismos que resultem na regularização de assentamentos informais. Depreende-se, portanto, que a Reurb-s pode ser utilizada como ferramenta para efetivar uma das atribuições

do Plano Diretor e, com isso, auxiliar na efetivação da função social da propriedade, mandamento constitucional.

Mariana Chiesa Gouveia Nascimento (2013, p. 20) acentua que a propriedade, independente das classificações, está inserida em um contexto social. Sendo assim, aquele que exerce esse direito deve fazê-lo de modo a cumprir com sua função social, ou seja, o direito “deixa de ser estruturado apenas na esfera individualista do proprietário”. A Reurb-S, quando bem executada, de modo a cumprir seus requisitos e procedimentos legais, efetiva a função social da propriedade – além de trazer benefícios à população beneficiária, que serão destacados nas próximas sessões.

Segundo Bodnar (2022, p. 359), “a regularização fundiária é um dos valiosos instrumentos [...] para garantir o acesso ao direito de propriedade, moradia, mas também mecanismos de planejamento urbano”. Assim, é necessário conferir maior atenção ao procedimento da Reurb-S, sobretudo em cidades como São Luís/MA, marcada pelas desigualdades sociais, rodeada de áreas marginalizadas e com ausência de políticas públicas eficientes que atendam de forma ampla e significativa a população.

Diante de tais apontamentos sobre o instituto da Reurb-S, identificam-se suas principais características e sua aplicabilidade. São Luís, capital do Estado do Maranhão, apesar de seu potencial turístico, industrial e comercial, ainda é carente em seu aspecto habitacional e social. Existem falhas e ausências de políticas públicas, sendo uma delas relacionada à moradia, somadas a uma população diversa com enorme desnível financeiro. Com disso, torna-se imprescindível compreender a dinâmica urbana de São Luís.

### **3 CONTEXTO URBANO DE MORADIA EM SÃO LUÍS/MA**

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º, *caput*, apresenta o direito à moradia como um direito fundamental e social, ao lado de outros direitos como o direito à saúde, à alimentação e ao trabalho. Entretanto, o direito à moradia foi inserido nesse rol somente no ano de 2000, com a Emenda Constitucional nº 26. Neste

sentido, Mariana Nascimento (2013, p. 27) atenta que “isso significou um avanço a mais do ponto de vista jurídico, mas não reduziu a dificuldade prática de dar efetividade a esse direito social”, ou seja, identifica-se uma dificuldade na implementação desse direito na realidade brasileira – e, conseqüentemente, na realidade ludovicense.

Buscando uma conceituação clara sobre o direito de moradia, Ventura (2022, p. 13) destaca que “pode ser entendida como o lugar onde se pode viver com dignidade e com a devida infraestrutura urbana, pois a cidade deve oferecer condições adequadas para que todos os cidadãos possam ter acesso a ela de forma igualitária”. É um conceito social abrangente, pois ao citar infraestrutura e condições adequadas, engloba demandas sensíveis do cenário dos bairros periféricos e marginalizados das cidades – bairros alvos da Reurb-S, que não possuem acesso aos mecanismos facilitadores despendidos pelo poder público.

Na capital do Maranhão, São Luís, não é diferente. Renata de Lima Rabêlo (2012), apresentou dissertação enfocando o acesso ao direito de propriedade e aos serviços públicos da população do bairro da Cidade Olímpica, um dos maiores núcleos urbanos informais de São Luís. A autora descreve o contexto histórico da urbanização ludovicense que pautou a cidade que temos hoje. Entre as décadas de 1950 e 1960, houve no estado do Maranhão uma crescente desestruturação agrária, dando às pessoas do campo uma vida com poucas oportunidades de sobrevivência. Esse quadro aliou-se à abertura das rodovias na década de 1970 e à implantação do Projeto Grande Carajás e do Consórcio ALUMAR na década de 1980, que provocaram crescimento e expansão da cidade de São Luís.

O inchaço populacional abrupto da capital gerou regiões periféricas e desigualdades no espaço urbano. Tal crescimento alargou os problemas relativos à habitação, saúde, segurança e, em larga medida, contribuiu para o surgimento dos já citados núcleos urbanos informais, incluindo as ocupações irregulares, palafitas e favelas. Renata Rabêlo (RABÊLO, 2012, p. 65) afirma que:

diante da inviabilidade de constituir a casa própria e, portanto, de estar inserido no sistema de mercado, as “invasões urbanas” passaram a ser a forma mais viável de acesso à terra e à moradia para a população de baixo poder aquisitivo. O que pode, tranquilamente, ser constatado se observamos que muitos bairros hoje de nossa capital constituíram-se por meio do processo de ocupações.

Apesar do objetivo do Projeto Grande Carajás e do Consórcio ALUMAR ter sido trazer maior desenvolvimento econômico e tecnológico para o Maranhão, a produção de empregos e consequente redução da desigualdade de renda foram responsáveis por acentuar o processo de segregação em São Luís/MA, fomentado pela ausência de políticas públicas voltadas às camadas mais pobres da sociedade ludovicense – problema esse que se estende até os dias atuais. Flávio dos Santos e Raquel Mendes (2005, p. 3) alinham-se nesse mesmo sentido, manifestando que:

no caso da cidade de São Luís, a acentuação da problemática urbana, está ligado ao fenômeno da industrialização que aqui ocorreu, bem como a florescência do comércio local. A soma destes fatos promove um inchaço populacional que resulta no aumento gradativo no número de ocupações desordenadas na cidade, aumentando assim, o índice de criminalidade e de investimentos públicos (embora estes investimentos atendam aos interesses de apenas uma parcela da população local).

Nesse contexto, ocorreu o processo de urbanização da área Itaqui-Bacanga em virtude dos projetos industriais daquela época, sendo considerada uma solução para os problemas relacionados à habitação em São Luís, como a existência de palafitas; ademais, a urbanização da área Itaqui-Bacanga fazia parte do projeto de implementação do Porto do Itaqui e do desenvolvimento de um distrito industrial (SANTOS, 2019).

Retrospectivamente, as medidas não foram suficientemente apropriadas e bem executadas para atenuar a problemática das

palafitas, bem como dos demais problemas habitacionais. Assim, pode-se citar a existência de bairros que nasceram na informalidade e que até os dias atuais não têm acesso ao reconhecimento da propriedade e a políticas públicas que contribuam para o bom desenvolvimento humano. Tal cenário insere-se no descrito por Zenildo Bodnar (2022, p. 357), ao salientar que:

[...] a perspectiva mais notável deste quadro de corrosão de direitos fundamentais é a negativa do direito mais elementar de morar com dignidade e em local adequado. A informalidade das submoradias compromete a dignidade das pessoas. Elas não têm como fruir do seu direito à cidade e, portanto, nem são efetivamente cidadãs. Morar irregularmente é o mesmo que navega em permanente insegurança.

Entende-se que morar com dignidade relaciona-se à titularização do propriedade, mas também ao acesso a itens básicos da cidade, como transporte, educação, saúde e segurança, para citar o mínimo. Com isso, pode-se afirmar que, ao longo das décadas, desde os projetos de crescimento econômico implementados em São Luís/MA na década de 1970, a parcela mais carente economicamente da população ludovicense sobrevive com a constante negativa a direitos fundamentais previstos constitucionalmente.

O pesquisador Frederico Lago Burnett (2011, p. 43), no trabalho intitulado “São Luís por um triz: escritos urbanos e regionais”, constrói o histórico dos principais acontecimentos urbanos que permeiam a região da Ponta d’Areia – bairro atualmente de classe social elevada. Demonstra em sua análise que a Ponta d’Areia era frequentada pelos habitantes da periferia e do centro da cidade de São Luís, sendo composta por bares –que posteriormente foram considerados irregulares. O mencionado autor aponta que o bairro foi consolidado graças a essas pessoas que ali frequentavam aos finais de semana como forma de diversão e lazer, mas que de modo geral “a área estava estigmatizada pelo manguezal e o mau cheiro da chamada Lagoa da Jansen”.

Todavia, com o desenvolvimento da referida região, foram construídos prédios para moradia, consistindo em torres com cada vez mais altas. No mesmo sentido, houve investimento por meio de empresa privada da área da construção, que promoveu a urbanização da região, atraindo um novo público para o bairro e modificou sua feição. Diversas famílias foram afastadas daquela localidade, com a “compensação” de indenizações. Apesar de parte dos moradores terem permanecido com suas moradias naquela área, começaram a surgir movimentos, com amparo legal, exigindo licenças, alvarás e autorizações aos donos dos antigos bares (BURNETT, 2011)

Esse movimento foi muito bem pensado e estabelecido pelas grandes empresas operadoras da construção civil, como destaca Burnett (2011, p. 44, acréscimo nosso):

Esta intolerância está materializada em atitudes, aparentemente legais, porém injustas, que empurram os mais pobres para as periferias, condenando-os à privação daquilo que a cidade tem de melhor, relegando-os à baixa qualidade de vida, com seus filhos à mercê da miséria e da criminalidade.

Essa dinâmica ocorreu e continua acontecendo em diversas áreas da capital do Maranhão, não se tratando de caso isolado do bairro da Ponta d’Areia, ou seja, dinâmica em que a população menos abastada financeiramente é transferida para as regiões periféricas, com pouca ou nenhuma aparelhagem do Estado, não possibilitando acesso pleno aos itens básicos de saúde, educação, lazer. Burnett (2011, p. 44) nomeia esses acontecimentos de “atitude urbana discriminatória e imperial”, que ocorre com apoio do Estado e amparado pelo Direito. Essa atitude discriminatória repetiu-se até a criação da maioria dos núcleos urbanos informais de São Luís/MA.

Ademais, Burnett (2011, p. 42) destaca:

[...] para chegar à São Luís que queremos, é imprescindível conhecer muito bem problemas e potencialidades da cidade que temos hoje. Possuímos dados, confiáveis e atualizados, que permitam

conhecimento e diagnóstico sobre nossa realidade econômica, social e ambiental?

Onde estão os mapas, as demandas por habitação, saneamento, equipamentos urbanos, transportes? Quais as ameaças que pesam sobre nosso meio ambiente? A verdadeira situação fundiária dos habitantes do município?

Entende-se que para cumprir com as metas estabelecidas no Plano Diretor, nas leis estaduais e nacionais e, sobretudo, no disposto no texto constitucional, faz-se necessário o entendimento do contexto histórico, urbano e social da localidade. A Reurb-S possui aplicação na capital do Maranhão há alguns anos. Entretanto, nota-se a necessidade de maior avanço e alcance à maior parcela da população. Ainda, para melhor aproveitamento desse instrumento legal, é necessário a implementação dos mecanismos que darão maior comodidade e qualidade de vida à população. Assim, a última sessão deste trabalho apontará a Reurb-S existente em São Luís, buscando compreender de que forma há a plena aplicação do instituto, a fim de realmente garantir o direito de propriedade e o dd moradia digna para a população ludovicense menos favorecida economicamente.

#### **4 APLICAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL AO CONTEXTO LUDOVICENSE**

A Lei Estadual nº 11.140/2019 é responsável por instituir a Reurb-MA, como destacado anteriormente, em consonância com a legislação nacional, a Lei nº 13.465/2017. O art. 3º, da Lei Estadual nº 11.140/2019, dispõe sobre a abrangência da Reurb-MA e sua aplicação, considerado como um instituto complexo que objetiva especificamente a garantia do direito à moradia digna e o genuíno estabelecimento das funções sociais da propriedade, como disposto constitucionalmente. A aplicação da Reurb-MA vai além da oficialização do título de propriedade em cartório de imóveis,

envolvendo toda a aparelhagem do Estado para atender as áreas regularizadas, de modo a cumprir o que dispõe o referido art. 3º.

Em consonância, salienta Zenildo Bodnar (2022, p. 360):

[...] a regularização fundiária, enquanto diretriz para a concretização da cidade sustentável, não diz respeito apenas à regularização titular, ou seja, do direito de propriedade, mas contempla um conjunto de medidas a serem implementadas em diversas perspectivas, com grande impacto nos direitos da cidadania. Apesar das formas simplificadas - procedimentos inominados - o padrão ideal de regularização fundiária é o que contempla um conjunto amplo e articulado de políticas públicas que efetivamente contribuam para o pleno desenvolvimento humano, nas diversas perspectivas e não apenas assegure a proteção da posse ou acesso a propriedade (titulação) e moradia. A dimensão plena, naturalmente, não diminuiu a relevância do reconhecimento do direito de propriedade.

Seguindo, o art. 4º, da Lei Estadual nº 11.140/2019, posiciona a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID) como gestora e executora da Reurb-MA, abrangendo de forma evidente a cidade de São Luís. A SECID foi instituída através da Medida Provisória nº 48/2009 e possui o escopo de “planejar, executar, coordenar e controlar as políticas públicas das áreas de habitação, saneamento e urbanização, em articulação com os municípios, visando o desenvolvimento regional sustentável do Estado” (MARANHÃO, s/a).

As funções da SECID para a implementação da REURB-MA são, conforme o art. 4º da, da Lei Estadual nº 11.140/2019:

I - selecionar áreas para ser objeto de regularização fundiária, realizando as tratativas e os levantamentos necessários para execução do REURB-MA;

II - realizar os procedimentos de regularização fundiária em imóveis de propriedade da

Administração Indireta do Estado, uma vez celebrado acordo entre as entidades prevendo tal possibilidade;

III - elaborar estudos técnicos, ambientais, urbanísticos e outros levantamentos que se façam necessários à regularização das áreas que serão objeto do REURB-MA;

IV - estabelecer os critérios e a classificação, caso a caso, da modalidade de REURB-MA, nos termos do art. 30, § 1º, da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

V - entregar os títulos de direito real individualizados, preferencialmente em nome da mulher;

VI - normatizar os procedimentos relativos ao planejamento, à implantação e à execução do REURB-MA;

VII - celebrar parcerias com outros entes da Federação e com órgãos e entidades da Administração Pública Direta ou Indireta, para implantação da infraestrutura essencial e para a execução de obras e serviços do REURB-MA; (MARANHÃO, 2019).

Com isso, observa-se que, hipoteticamente, a Reurb-MA possui um procedimento bem elaborado, amarrado e arranjado, perpassando por: seleção das áreas cabíveis de regularização; celebração de acordo entre as entidades governamentais e/ou administrativas; estruturação dos estudos técnicos, ambientais e urbanísticos, ponto crucial para êxito da regularização; classificação da modalidade de regularização urbana a ser aplicada ao caso concreto; normatização dos procedimentos; por fim, entrega dos títulos de propriedades – preferencialmente em nome de mulheres, mais uma vez reforçando o caráter social do instituto.

A Lei Estadual nº 11.140/2019 viabilizou e incentivou a efervescência dos projetos na capital do estado, mas, apesar de instituída apenas em 2019, existiram procedimentos de regularização anteriores no município de São Luís/MA. É o caso do processo de

regularização no Bairro da Cidade Olímpica, uma das maiores ocupações irregulares da América Latina e a nível local e nacional (SILVA, CASTRO, 2021).

O processo de ocupação do bairro da Cidade Olímpica iniciou-se no ano de 1996, com a presença de aproximadamente 3 mil famílias. Assim como na maioria dos núcleos urbanos informais no país, resultou de processo conflituoso e violento, havendo inclusive liminar de reintegração da posse em favor do titular da área ocupada, à época a empresa Butano LTDA. Após, a área foi adquirida pelo estado do Maranhão, em nome da Companhia de Habitação Popular do Estado do Maranhão (COHAB-MA), para atender os moradores da área do atual bairro da Cidade Olímpica (SILVA, CASTRO, 2021).

A regularização na Cidade Olímpica deu-se de maneira paulatina e espaçada. Nos anos de 2013 e 2014, foram distribuídos 2.043 títulos para a população do bairro. Entretanto, além do procedimento restrito à entrega de escrituras públicas, não envolvendo os registros de propriedade de fato, “não houve uma ação conjunta na localidade com serviços de infraestrutura”, contrariando a essência da Reurb. Finalmente, nos anos de 2017 a 2019 foram entregues cerca de 5.000 títulos de propriedade de fato, emitidos pelos cartórios em colaboração com a SECID, sob a tutela da Corregedoria Geral de Justiça do Maranhão (SILVA, CASTRO, 2021).

Historicamente marcada pela luta por moradia, a Cidade Olímpica é tida como referencial de estudo. Entretanto, não foi o único processo de regularização ocorrido na cidade de São Luís/MA, cujos dados disponibilizados pelas entidades governamentais são distribuídos e publicizados de forma pouco eficiente para consulta, carecendo de um banco de dados para pesquisadores e para a população em geral.

Não obstante, pode ser citado o mais recente procedimento de regularização urbana ocorrido no Residencial Camboa – Projeto PAC Rio Anil. Em São Luís/MA, o Projeto PAC Rio Anil foi implantado a partir do ano de 2007:

[...] faz parte de um dos eixos do PAC nacional, que é o de investimentos em infraestrutura urbana, saneamento básico e habitações populares. Os bairros contemplados estão situados às margens esquerda do rio Anil, onde encontravam-se em ocupação de áreas alagadas (mangue), com grande quantidade de moradias consideradas precárias e, principalmente, em formas de palafitas. (OLIVEIRA, 2016, p. 85)

Os apartamentos foram entregues em 2009 e a regularização contou com a cooperação técnica de várias entidades, tais como: Município, Estado, União, Judiciário (através da Corregedoria Geral de Justiça) e o 1º Registro de Imóveis de São Luís. A população do Residencial Camboa buscava o reconhecimento e a titulação da propriedade há anos, havendo no ano de 2021 a entrega de 300 títulos de propriedade às famílias do citado residencial (SEMURH, 2021).

Apesar da entrega dos títulos de propriedade, faz-se necessário apontar as falhas concernentes ao Projeto PAC Rio Anil, realizado especificamente na Camboa. O planejamento envolvia a construção de boxes para exercício do trabalho, pois essas atividades eram exercidas em suas residências, mas foi inviabilizada pela construção de apartamentos (OLIVEIRA, 2016)

Ademais, pode-se indicar outros procedimentos de regularização em em São Luís, como: a regularização urbana do bairro da Vila Palmeira, que em 2022 titularizou mais de 250 pessoas com propriedade (TJMA, 2022); a regularização urbana do Sacavém, responsável por entregar mais de 300 títulos de propriedades em 2021 (DEFENSORIA, 2021); a regularização urbana do Residencial Jackson Lago, que contou com a entrega de mais de 200 títulos de propriedade, em 2021 (MARANHÃO, 2021). Identifica-se que após a Lei Estadual nº 11.140/2019, houve acentuação da regularização em diversos bairros na cidade de São Luís/MA, demonstrando que a Reurb-S possui relevância para o Estado, podendo-se trazer um comprometimento dos entes federativos.

No entanto, importa enfatizar a necessidade de agregar aos procedimentos futuros a aparelhagem urbana necessária para um pleno desenvolvimento das localidades. Nos exemplos citados, o

procedimento encerrou-se com a entrega de títulos. Sendo assim, os moradores das áreas regularizadas ainda precisam se deslocar para ter acesso aos serviços públicos básicos, como educação, saúde e lazer.

Ainda assim, identifica-se um potencial caminho na cidade de São Luís/MA para regularização de imóveis, considerando a existência de diversas regiões em situação irregular e a existência de uma população que, apesar de não ter conhecimento sobre a Reurb-S, entendem a importância da titularização de suas moradias.

Portanto, é patente a necessidade da aplicação do instituto da Reurb-S na cidade de São Luís/MA, amparada pelas leis existentes e levando em consideração as experiências anteriores dos procedimentos de regularização nas quais certas demandas não foram efetivadas. Ademais, importa trabalhar a comunicação e a disponibilização de informações referentes aos processos nas plataformas institucionais dos entes envolvidos, sendo importante que essa pauta permaneça no debate público, de modo a abranger diversos núcleos urbanos informais existentes em São Luís do Maranhão.

## **CONCLUSÃO**

O presente artigo tratou da Reurb-S, instituto pela Lei nº 13.465/2017 e, especificamente no Estado do Maranhão, pela Lei Estadual nº 11.140/2019. O instituto busca a incorporação dos núcleos informais urbanos ao ordenamento territorial urbano e a titulação dos ocupantes. A Reurb-S vai além da distribuição de títulos de propriedade, devendo envolver ações dos entes envolvidos para viabilizar a aparelhagem urbana nas localidades atendidas.

Em linha contínua, observou-se que a plena execução do procedimento de Reurb-S nos núcleos informais urbanos concretiza os direitos constitucionais de propriedade e de moradia digna, bem como o cumprimento da função social da propriedade.

Visando examinar os procedimentos de Reurb-S em São Luís/MA e a forma que esse instituto repercute, analisou-se a

regularização em seu contexto mais amplo, de modo a compreender suas particularidades. Assim, foi possível observar os aspectos normativos nacionais sobre o tema, seu histórico, os conceitos principais, bem como suas modalidades e a forma como a Reurb-S alcança o direito de propriedade.

Ademais, pode-se compreender o processo de urbanização da cidade de São Luís/MA, marcado pelo deslocamento da população rural em virtude do Projeto Grande Carajás e do Consórcio ALUMAR. Ademais, a urbanização ludovicense foi marcada pelo afastamento da população mais vulnerável economicamente para as áreas periféricas da cidade, com pouca ou nenhuma atenção pelo Estado.

Seguindo, analisou-se o contexto da regularização ocorridos em São Luís/MA, corroborando-se com a hipótese de que a Reurb-S é uma das principais maneiras de se concretizar os direitos de propriedade e de moradia digna na cidade de São Luís/MA, desde que aplicada de forma multifacetada como dispõe o texto legal. Verifica-se que os entes estatais envolvidos possuem qualificação para implementar a regularização, mas são necessários ajustes.

Portanto, a Reurb-S é eixo para a concretização e efetivação dos direitos de propriedade e de moradia digna em São Luís/MA, tendo em vista que tais direitos estão intrínsecos ao instituto. Por fim, atenta-se à dificuldade na pesquisa tendo em vista que inexistente uma plataforma de dados e acesso à informação digital nos entes estatais, sem publicação eficaz de dados e numeração de processos, dificultando um aprofundamento maior no estudo dos procedimentos de regularização em São Luís/MA.

## REFERÊNCIAS

BODNAR, Zenildo. **O Registro da Propriedade no Maranhão: Teoria e Prática**. São Luís: UICLAP, 2022. 496 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 04 jun. 2023.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. **Regularização fundiária rural e urbana**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em 04 jun. 2023.

BURNETT, Frederico Lago. **São Luís por um Triz**: Escritos Urbanos e Regionais. São Luís: Secretaria de Cidades do Estado do Maranhão – SECID/MA, 2011. Disponível em: <https://www.athuar.uema.br/wp-content/uploads/2017/11/L.-BURNETT-S%C3%A3o-Luís-por-um-triz-escritos-urbanos-e-regionais.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2023.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária - REURB**. 2. Ed. São Paulo: JusPodivm, 2021. 464 p.

DEFENSORIA acompanha entrega de 323 títulos de regularização fundiária no Sacavém, em São Luís. **Defensoria MA**, 2021. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/portal/noticias/7313/defensoria-acompanha-entrega-de-323-titulos-de-regularizacao-fundiaria-no-sacavem-em-sao-luis>. Acesso em: 04 jun. 2023.

FARIAS, Luciano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. 976 p.

MAIS de 200 títulos de propriedade são entregues para moradores do Residencial Jackson Lago, em São Luís. **Maranhão**, 2021. Disponível em: <https://www3.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=298258>. Acesso em: 04 jun. 2023.

MORADORES da Vila Palmeira, em São Luís, recebem títulos de propriedade. **TJMA**, 2022. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/506899/moradores-da-vila-palmeira-em-sao-luis-recebem-titulos-de-propriedade>. Acesso em: 04 jun. 2023.

MARANHÃO. Lei 11. 11.140, de 23 de outubro de 2019. **Institui o Programa de Regularização Fundiária Urbana no Estado do Maranhão**. São Luís, 2019. Disponível em: [http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI\\_11140](http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI_11140). Acesso em: 04 jun. 2023.

MARANHÃO. Sobre a Secid. São Luís, s/a. Disponível em: <https://secid.ma.gov.br/sobre-secid>. Acesso em: 04 jun. 2023.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, Maysa Mayara Costa de. **O processo de socialização na questão da habitação: o residencial Rio Anil Camboa**. 2016. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais - CCH, Universidade Federal do Maranhão, São Luís.

PREFEITURA de São Luís conclui regularização fundiária do Residencial Camboa após cooperação técnica com Judiciário, União e Estado. **SEMURH**, 2021. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br/semurh/noticia/39728/prefeitura-de-sao-luis-conclui-regularizacao-fundiaria-do-residencial-camboa-apos-cooperacao-tecnica-com-judiciario-uniao-e-estado>. Acesso em: 05 jun. 2023.

RABÊLO, Renata de Lima. **Direito à cidade capitalista: da luta popular pela terra ao impasse no acesso à propriedade e aos serviços públicos da Cidade Olímpica**. São Luís-MA. 2012. Dissertação (Mestrado) - Curso de desenvolvimento socioespacial e regional - Universidade Estadual do Maranhão, São Luís.

SANTOS, Flávio Roberto Gomes dos; MENDES, Raquel de Oliveira. A organização do espaço urbano em São Luís e suas consequências ante o implemento dos grandes projetos econômicos/tecnológicos em seu território. *In*: II Jornada Internacional de Políticas Públicas., 2005, São Luís. **Anais** [...] São Luís: s.n., 2005. p. 1 - p. 6. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Flavio\\_Roberto\\_Raquel\\_Oliveira.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Flavio_Roberto_Raquel_Oliveira.pdf). Acesso em: 08 mai. 2023.

SANTOS, Graciane Pereira. Questão urbana e serviço social em São Luís (MA): o processo de expansão urbana e a experiência de remanejamento de populações para o Anjo da Guarda. *In*: IX Jornada Internacional de Políticas Públicas. **Anais** [...] São Luís: s. n., 2019. n. p. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho\\_subm\\_issaoId\\_1654\\_16545cca5f56167cc.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_subm_issaoId_1654_16545cca5f56167cc.pdf). Acesso em: 09 mai. 2023.

SILVA, Ângela Maria Pinheiro da; CASTRO, Cláudio Eduardo de. Direito de propriedade: análise da política pública fundiária na Cidade Olímpica, em São Luís (MA). **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, Rio de Janeiro,

n. 23, n.p, 2022. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbeur/a/5X8fxy4SgYsSHkCCtWq8Nwx/#>. Acesso em: 04 jun. 2023.

VENTURA, Anamaria Pereira Morais. **O direito de moradia para além do título de propriedade e a locação social**. 2022. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza.