

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA – UNIALFA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ELAINE CRISTINA JULIANO ROSSI

**PROGRAMA REGULARIZAÇÃO: O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
GOIÁS NA PROMOÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DO
MUNICÍPIO DE GOIÂNIA E OS IMPACTOS DE SUA ATUAÇÃO NO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

GOIÂNIA – GOIÁS

2026

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA – UNIALFA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ELAINE CRISTINA JULIANO ROSSI

**PROGRAMA REGULARIZAÇÃO: O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
GOIÁS NA PROMOÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DO
MUNICÍPIO DE GOIÂNIA E OS IMPACTOS DE SUA ATUAÇÃO NO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Dissertação apresentada ao Centro
Universitário – UNIALFA para a obtenção
do título de mestre em Desenvolvimento
Regional.

Linha de Pesquisa: Políticas públicas
Orientador: Prof. Dr. Guilherme Resende
Oliveira

GOIÂNIA – GOIÁS

2026

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

R831p

Rossi, Elaine Cristina Juliano.

Programa Regularização : o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás na promoção da regularização fundiária urbana do município de Goiânia e os impactos de sua atuação no desenvolvimento regional. / Elaine Cristina Juliano Rossi. – 2026.

109 f.: il. 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Resende Oliveira.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2026.

1. Regularização fundiária urbana. 2. Políticas públicas. 3. Acesso à justiça. 4. Função social da propriedade. I. Oliveira, Guilherme Resende. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 349.4(817.3)

ELAINE CRISTINA JULIANO ROSSI

PROGRAMA REGULARIZAÇÃO: O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
GOIÁS NA PROMOÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DO
MUNICÍPIO DE GOIÂNIA E OS IMPACTOS DE SUA ATUAÇÃO NO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação Stricto Sensu – Mestrado
Profissional em Desenvolvimento Regional
do Centro Universitário Alves Faria –
UNIALFA, como requisito para a obtenção
do título de Mestre em Desenvolvimento
Regional.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Resende
Oliveira

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Guilherme Resende Oliveira

Presidente da Banca

Prof. Dra. Aline Valverde Arrotéia

Avaliador interno

Prof. Dr. Lizando Poletto

Avaliador externo

DEDICATÓRIA

À minha mãe, Elza (*in memoriam*). Dedico esta dissertação à mulher que me ensinou, antes mesmo de qualquer leitura jurídica, o verdadeiro significado de justiça. Minha mãe, Elza, foi meu primeiro exemplo de dignidade, trabalho e compromisso com o outro. Em sua simplicidade e força, compreendia, talvez sem nomear juridicamente, que a casa não é apenas um bem material, mas espaço de pertencimento, segurança e construção de sonhos.

Ao estudar a função social da propriedade e a relevância do Poder Judiciário nos projetos de regularização de titulação de imóveis, recordo-me de suas lições silenciosas sobre o valor de um lar e sobre o respeito à dignidade das pessoas. A efetivação do direito à moradia e a concretização da função social da propriedade representam, em essência, a materialização da justiça que ela sempre acreditou ser possível: uma justiça que reconhece histórias, protege famílias e transforma realidades.

Que cada página aqui escrita seja também uma homenagem à sua memória, pois foi o seu amor que fundamentou minha trajetória, e foi em seu exemplo que encontrei inspiração para acreditar que o Direito pode — e deve — servir como instrumento de inclusão, cidadania e realização da dignidade humana. Com eterna gratidão e saudade.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força e pela serenidade concedidas ao longo desta jornada, permitindo-me superar os desafios e celebrar cada conquista.

À minha mãe, Elza, recentemente falecida, cuja presença permanece viva em cada passo que dou. Seu amor incondicional, sua coragem e seus ensinamentos foram o alicerce da minha formação humana e acadêmica. Ainda que não esteja fisicamente aqui para compartilhar este momento, sinto sua inspiração constante, guiando-me com ternura e firmeza.

Aos meus filhos, Luiza e Henrique, razão maior da minha dedicação e perseverança. Vocês são minha motivação diária para buscar crescimento, conhecimento e exemplo. Obrigada pela paciência nos momentos de ausência e pelo carinho que sempre me fortaleceu.

Ao meu marido, Ivan, companheiro de vida e de sonhos, pelo apoio incondicional, pela compreensão nas horas difíceis e por acreditar em mim, mesmo quando as incertezas surgiam. Sua parceria foi essencial para que este trabalho se concretizasse.

Aos professores do curso, em especial ao meu orientador, Dr. Guilherme Resende Oliveira, pela generosidade na partilha do saber, pelo rigor acadêmico e pelo estímulo constante ao pensamento crítico. Cada orientação contribuiu significativamente para meu amadurecimento intelectual.

Aos colegas de curso, pela convivência enriquecedora, pelas trocas de experiências e pela solidariedade ao longo dessa trajetória. Caminhar ao lado de vocês tornou o percurso mais leve e significativo.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho, deixo minha sincera gratidão.

APRESENTAÇÃO PESSOAL

Minha trajetória tem início com formação acadêmica no curso de Direito, concluído na Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP), cidade do interior de São Paulo, onde nasci. Em Goiânia, desde o ano de 2000, ingressei por meio de concurso público no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás no ano de 2005, e desde então atuo na área jurídica, lidando diretamente com processos relacionados também à área de regularização de terras urbanas e rurais, o que acendeu o interesse no tema proposto.

Especialista em Direito Processual Constitucional pela Escola Superior Associada de Goiânia (ESUP), as questões relacionadas à função social da propriedade destacadas na Constituição Federal de 1988, mais uma vez despertou a essência da justiça social implementada pelo direito à moradia não só como um direito material, mas à dignidade e ao pertencimento do ser humano inserido em uma sociedade.

Feita essa breve descrição, passo ao trabalho de dissertação do Mestrado em Desenvolvimento Regional.

RESUMO

A presente dissertação tem como linha de pesquisa políticas públicas e busca compreender como o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás vem utilizando a regularização fundiária urbana para enfrentar desigualdades históricas e, ao mesmo tempo, aproximar direitos constitucionais da vida concreta das comunidades que habitam territórios marcados pela informalidade. A pesquisa, elaborada através de três artigos interligados, recorre a uma abordagem qualitativa que combina literatura especializada, documentos institucionais e atos normativos, bem como observa, a partir do campo empírico, a forma como o Programa RegularizAÇÃO tem sido executado no cotidiano da Justiça goiana. No primeiro artigo, investiga-se como a Reurb ultrapassa a ideia de simples legalização formal, mostrando-se capaz de produzir efeitos sociais, urbanísticos e simbólicos que vão além do registro imobiliário. O segundo artigo retoma o debate sobre desenvolvimento regional, examinando como as práticas do próprio Judiciário acabam se conectando às discussões mais amplas sobre justiça territorial e às diretrizes da Agenda 2030 da ONU. Esse movimento permite perceber que algumas iniciativas judiciais assumem um papel que ultrapassa a tradicional concepção de justiça. O terceiro artigo, com viés prático, analisa o Programa RegularizAÇÃO, revelando os resultados concretos na incorporação de áreas informais ao planejamento urbano, contudo, com a existência de entraves administrativos, rotinas pouco integradas e limitações operacionais que dificultam a fluidez do programa e exigem ajustes constantes. Ao encerrar o conjunto, o texto demonstra que o Tribunal de Justiça de Goiás passa a cumprir sua função institucional por meio inovadores, que não se limita à função julgadora, influenciando a organização territorial e o acesso a direitos. Esse papel ampliado, contudo, demanda aprimoramento contínuo e um esforço maior de coordenação entre os diferentes setores do próprio Tribunal e das instituições parceiras.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana; Desenvolvimento regional; Justiça territorial; Função social da propriedade; Acesso à justiça.

ABSTRACT

This dissertation seeks to understand how the Court of Justice of the State of Goiás has been using urban land regularization as a means to address historical inequalities while simultaneously bringing constitutional rights closer to the lived reality of communities residing in territories marked by informality. The research, structured through three interconnected articles, adopts a qualitative approach that combines specialized literature, institutional documents, and normative acts, as well as empirical observation of how the Regularização Program has been implemented in the daily routines of the Goiás judiciary. The first article investigates how Reurb goes beyond the notion of mere formal legalization, demonstrating its capacity to generate social, urbanistic, and symbolic effects that transcend the scope of property registration. The second article revisits the debate on regional development by examining how judicial practices themselves intertwine with broader discussions on territorial justice and the guidelines of the United Nations 2030 Agenda. This perspective reveals that certain judicial initiatives assume a role that surpasses the traditional conception of justice. The third article, with a practical orientation, analyzes the Regularização Program, highlighting concrete results in the incorporation of informal areas into urban planning, while also identifying administrative obstacles, weakly integrated routines, and operational limitations that hinder the program's fluidity and require continuous adjustments. In conclusion, the text shows that the Court of Justice of Goiás has begun to fulfill its institutional mission through innovative means that extend beyond adjudication, influencing territorial organization and access to rights. This expanded role, however, requires ongoing improvement and greater coordination among the Court's internal sectors and partner institutions.

Keywords: Urban land regularization; Regional development; Territorial justice; Social function of property; Access to justice.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

art. – Artigo

CRF – Certidão de Regularização Fundiária

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

REURB – Regularização Fundiária Urbana

Reurb-E – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico

Reurb-S – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social

TJGO – Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Cobertura do Programa de Regularização Fundiária nos Municípios do Estado de Goiás.....63

Tabela 2 – Situação das Certidões de Regularização Fundiária (CRFs) no Programa de Regularização Fundiária do Estado de Goiás.....64

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
Justificativa.....	17
Estratégia Metodológica.....	19
1. PRIMEIRO ARTIGO – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	23
Resumo.....	23
Abstract.....	24
1.1 Introdução	24
1.2 Evolução Histórico-Normativa da Regularização Fundiária Urbana no Brasil ..	27
1.3 A Regularização Fundiária Urbana e sua Relevância para a Efetivação Dos Direitos Fundamentais: Moradia, Propriedade E Desenvolvimento Urbano	31
1.4 Regularização Fundiária e Desenvolvimento Regional: Um Novo Paradigma De Justiça Territorial.....	35
1.5 Considerações Finais.....	40
1.6 Referências	41
2. SEGUNDO ARTIGO – A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SEUS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO PROGRAMA REGULARIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS.....	44
Resumo.....	44
Abstract.....	45
2.1 Introdução	45
2.2 Estado Democrático de Direito, Políticas Judiciárias e Desenvolvimento Regional.....	48

	12
2.3 O Programa “Regularização” do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e seus Impactos no Desenvolvimento Regional: Desafios e Conquistas	55
2.4 Considerações finais.....	68
2.5 Referências.....	69
3. TERCEIRO ARTIGO - O PROGRAMA REGULARIZAÇÃO COMO POLÍTICA JUDICIÁRIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ANÁLISE CRÍTICA DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS NA PROMOÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM GOIÂNIA	72
Resumo.....	72
Abstract.....	73
3.1 Introdução	73
3.2 O Programa Regularização como Política Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.....	78
3.3 Análise crítica do Programa RegularizAÇÃO no Município de Goiânia	85
3.4 Diagnóstico Estratégico do Programa RegularizAÇÃO: Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças na Implementação da Política Judiciária de Regularização Fundiária e seu Impacto no Desenvolvimento Regional	88
3.5 Considerações finais.....	96
3.6 Referências.....	99
CONCLUSÃO.....	102
REFERÊNCIAS.....	106

INTRODUÇÃO

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) tem se consolidado, no cenário jurídico e político brasileiro, como um dos instrumentos mais relevantes para a efetivação dos direitos fundamentais e para a superação das desigualdades territoriais que historicamente marcam o processo de urbanização no país. Embora a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade tenham reconhecido o direito à moradia, a função social da propriedade e a necessidade de planejamento urbano inclusivo, observa-se que a realidade brasileira ainda é profundamente marcada pela informalidade, pela concentração fundiária e pela exclusão socioespacial, fatores que comprometem a plena fruição da cidadania urbana (Santos, 2007; Oliveira e Ribeiro, 2019). Nesse contexto, emerge a pergunta que orienta a presente dissertação: de que modo a Regularização Fundiária Urbana, enquanto política pública estruturante, contribui para a efetivação dos direitos fundamentais e para a promoção do desenvolvimento regional no Brasil?

Parte-se da hipótese de que a Reurb, quando implementada sob a perspectiva constitucional da função social da propriedade e articulada a políticas de planejamento urbano sustentável, atua como vetor de integração territorial, fortalecendo o pacto democrático e promovendo maior coesão social. Essa compreensão encontra-se alinhada às diretrizes da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, em especial aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 11 e 16 (ONU, 2015). O ODS 11, voltado à promoção de cidades e comunidades sustentáveis, enfatiza o acesso à moradia adequada, à urbanização inclusiva e ao ordenamento territorial equitativo, enquanto o ODS 16 prioriza a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas, bem como o fortalecimento do acesso à justiça e da segurança jurídica (ONU, 2015). À luz desses objetivos, a regularização fundiária ultrapassa o plano técnico-cartorial, assumindo contornos jurídicos, sociais, urbanísticos e simbólicos que permitem sua inserção no campo das políticas públicas de desenvolvimento regional.

Nesse contexto, a presente pesquisa toma como estudo empírico central a atuação do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), cuja experiência institucional revela um deslocamento significativo do papel tradicionalmente atribuído

ao Poder Judiciário no campo da política urbana. Em Goiás, o Judiciário passou a exercer função proativa e estruturante na regularização fundiária urbana, assumindo a coordenação de uma política pública judiciária voltada à integração de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial.

A originalidade científica desta dissertação reside na análise da Regularização Fundiária Urbana não apenas como instrumento jurídico-administrativo, mas como política judiciária autônoma, formulada, coordenada e executada pelo Poder Judiciário estadual, a partir de uma experiência institucional concreta. Diferentemente de estudos que se concentram na Reurb sob a ótica normativa ou municipalista, ou que examinam o Judiciário apenas como instância de controle de legalidade, este trabalho investiga o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás como ator central na indução de políticas públicas de regularização fundiária, articulando sua atuação à noção de desenvolvimento regional e à justiça territorial. Ao examinar o Programa RegularizAÇÃO como prática institucional contínua (e não como iniciativa episódica) a pesquisa contribui para o debate ao demonstrar como o Judiciário pode assumir funções proativas na governança territorial, produzindo efeitos que transcendem a jurisdição clássica e impactam diretamente a organização do espaço urbano, o acesso a direitos e a redução de desigualdades socioespaciais.

Entre os principais entraves que justificam esse debate estão a persistência de núcleos urbanos informais, a ausência histórica de coordenação federativa, a fragilidade institucional dos entes executores, a mercantilização do solo urbano e a dificuldade de consolidar políticas permanentes que articulem urbanização, inclusão social e segurança jurídica. Esses obstáculos demonstram que a Reurb enfrenta um descompasso estrutural entre a normatividade constitucional e a realidade territorial, reforçando a necessidade de abordagens interdisciplinares que integrem direito urbanístico, sociologia e economia regional.

Nas últimas décadas, observa-se um movimento de ampliação das políticas urbanas voltadas à regularização de assentamentos, o que realça a relevância institucional da Reurb no enfrentamento das desigualdades socioespaciais e na reconstrução do pacto territorial brasileiro (Oliveira e Ribeiro, 2019). Tal fenômeno exige compreender a regularização fundiária não apenas como titulação formal, mas como processo de transformação social que envolve planejamento participativo,

infraestrutura sustentável, governança transparente e fortalecimento das instituições responsáveis pelo ordenamento territorial.

Contudo, apesar dos avanços normativos e metodológicos, a consolidação da Reurb como política pública estruturante ainda carece de sistematização teórica e análise empírica que avaliem seus resultados, seus limites e sua capacidade de induzir desenvolvimento regional sustentável. Discutir o papel da regularização fundiária nesse contexto é essencial para qualificar o debate público, aprimorar os mecanismos de governança urbana e localizar o direito à cidade como elemento central da cidadania contemporânea (Santos, 2007).

A partir dessa perspectiva, a presente pesquisa, organizada em forma de coletânea de artigos, investiga a Reurb sob três eixos articulados. O primeiro artigo examina a evolução histórico-normativa da regularização fundiária no Brasil, demonstrando que a informalidade urbana deriva de processos de concentração do solo e de descompasso entre expansão urbana e políticas públicas, o que demanda instrumentos que combinem legalização, urbanização e inclusão social. O segundo artigo analisa a Reurb como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais, destacando sua natureza híbrida (jurídica, urbanística e social) e evidenciando sua capacidade de materializar a dignidade humana, o direito à moradia e a função social da propriedade. O terceiro artigo avalia a regularização fundiária como política indutora do desenvolvimento regional, articulando a temática aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e demonstrando que a integração de áreas informais ao ordenamento territorial fortalece a governança, reduz desigualdades e promove coesão territorial.

Dessa forma, o objetivo geral desta dissertação consiste em analisar de que modo a Regularização Fundiária Urbana opera como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais e de promoção do desenvolvimento regional, à luz da legislação vigente, dos marcos teóricos do desenvolvimento e da prática institucional brasileira em matéria de política urbana.

Para alcançar tal propósito, definem-se os seguintes objetivos específicos, cada qual correspondente a um dos três artigos que compõem a pesquisa:

- Examinar os fundamentos históricos, jurídicos e estruturais da informalidade urbana no Brasil, identificando como a evolução normativa e as políticas públicas influenciaram a conformação das práticas de regularização fundiária;
- Investigar a Reurb como mecanismo de efetivação dos direitos fundamentais, especialmente o direito à moradia, a função social da propriedade e a inclusão urbana, demonstrando sua capacidade de articular dimensões jurídicas, sociais e urbanísticas;
- Avaliar em que medida a Regularização Fundiária Urbana atua como política pública indutora do desenvolvimento regional, observando sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com a justiça territorial e com a redução das desigualdades socioespaciais

Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, com ênfase em revisão bibliográfica, análise documental e interpretação crítica de experiências institucionais, buscando compreender como a Reurb pode operar como mecanismo de integração territorial e justiça social. A estratégia analítica combina método indutivo e leitura interdisciplinar, permitindo inferir como a regularização fundiária, enquanto política pública, transforma o espaço urbano em ambiente de cidadania, inclusão e desenvolvimento.

Além disso, a pesquisa se estrutura por meio de um processo sistemático de coleta, seleção e categorização de fontes, no qual foram examinados atos normativos, relatórios institucionais, decisões judiciais, textos técnicos do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e documentos urbanísticos relacionados à execução da Reurb. Esse conjunto empírico foi organizado em eixos temáticos que permitiram identificar padrões de atuação judicial, dinâmicas de implementação das políticas públicas e seus efeitos sobre o território. A triangulação entre bibliografia especializada, dados documentais e normativos possibilitou a construção de uma análise crítica e contextualizada, garantindo maior robustez interpretativa e permitindo observar, com precisão, como a regularização fundiária vem sendo utilizada como instrumento de promoção de direitos, reorganização espacial e indução do desenvolvimento regional.

Com essa estratégia metodológica, torna-se possível desenvolver uma leitura interdisciplinar da Regularização Fundiária Urbana como mecanismo de acesso à justiça, cuja efetivação ultrapassa a esfera meramente normativa e requer que o Poder Judiciário adote uma postura ativa, apta a enfrentar assimetrias territoriais e a ampliar as condições reais de exercício da cidadania em áreas historicamente marcadas pela exclusão. Ao mesmo tempo, essa atuação contribui para reconfigurar dinâmicas regionais, promovendo formas de desenvolvimento que integrem inclusão social, ordenamento territorial e redução das desigualdades espaciais.

Justificativa

A presente pesquisa se justifica pela necessidade de compreender a Regularização Fundiária Urbana como instrumento capaz de enfrentar desigualdades territoriais historicamente reproduzidas no Brasil e de concretizar direitos fundamentais vinculados à moradia, à cidade e à função social da propriedade. Como observa Treccani (2009), a formação da estrutura fundiária brasileira esteve marcada por mecanismos de exclusão e concentração do solo, cujos efeitos se projetam na atual irregularidade fundiária urbana e nas profundas assimetrias socioespaciais. Esse pano de fundo histórico evidencia a importância de analisar a Reurb não apenas como resposta administrativa, mas como política pública de transformação estrutural.

Assim, a escolha do tema justifica-se pela centralidade da informalidade fundiária como expressão das desigualdades estruturais brasileiras e pelo potencial da Regularização Fundiária Urbana de atuar como instrumento concreto de efetivação de direitos e reorganização territorial. Ao analisar a Reurb sob a perspectiva do desenvolvimento regional e da atuação proativa do Poder Judiciário, a pesquisa busca compreender como o Direito pode ultrapassar sua dimensão normativa e assumir papel transformador na promoção da justiça territorial e da inclusão socioespacial.

Do ponto de vista jurídico-urbanístico, Carmona (2015) enfatiza que a regularização fundiária ultrapassa a simples emissão de títulos, exigindo a articulação de dimensões jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas para reconstruir territórios marcados pela precariedade institucional. Com isso, reafirma-se que a efetividade da Reurb depende de políticas integradas capazes de assegurar infraestrutura, inclusão

social e acesso pleno à cidade formal, aspectos indispensáveis à realização dos direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988.

No campo do desenvolvimento, a pesquisa se ancora na concepção contemporânea formulada por Diniz (2009), segundo a qual o desenvolvimento regional deve ser entendido como fenômeno multidimensional, que combina expansão econômica, justiça social, fortalecimento institucional e coesão territorial. A Reurb dialoga diretamente com esse paradigma ao integrar áreas informalizadas ao planejamento urbano, reorganizar o uso do solo e ampliar oportunidades econômicas e sociais para populações historicamente marginalizadas.

Nesse contexto, a escolha do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás como recorte empírico da pesquisa justifica-se pela centralidade institucional assumida pelo Judiciário goiano na condução de políticas de regularização fundiária urbana. A relevância do TJGO decorre de sua capacidade de articulação interinstitucional com municípios, serventias extrajudiciais, órgãos ambientais e demais atores públicos, bem como do protagonismo assumido na formulação, implementação e acompanhamento do Programa RegularizaÇÃO, iniciativa que confere singularidade à experiência goiana. Ao institucionalizar a regularização fundiária como política judiciária contínua, orientada por critérios de segurança jurídica, função social da propriedade e ampliação do acesso à justiça, o programa projeta o Tribunal para além da função jurisdicional clássica, inserindo-o diretamente no campo das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional.

Furtado (1972) demonstra que modelos tradicionais de desenvolvimento, centrados exclusivamente no crescimento econômico, são insuficientes para lidar com desigualdades estruturais. A regularização fundiária urbana, ao promover redistribuição territorial de oportunidades, valorizar o patrimônio das famílias e fomentar condições mínimas de autonomia social, aproxima-se do modelo de desenvolvimento defendido pelo autor, que coloca a equidade no centro das políticas públicas.

Por outro lado, no plano dos direitos sociais, Mastrodi (2008) argumenta que a efetivação dos direitos fundamentais, em especial o direito à moradia, requer condições materiais concretas de existência digna, o que envolve acesso à infraestrutura, segurança jurídica e integração urbana. Sob essa perspectiva, a Reurb

converte o direito abstrato à moradia em direito territorializado, permitindo que famílias e comunidades ingressem na cidade formal e tenham acesso real aos bens e serviços públicos.

De modo complementar, a discussão sobre justiça territorial dialoga diretamente com as formulações de Lefebvre, para quem o direito à cidade envolve não apenas o acesso ao espaço urbano, mas a capacidade de participar da produção do território. A regularização fundiária urbana, ao reconhecer juridicamente a permanência das populações em seus territórios e integrá-las ao planejamento urbano, aproxima-se da concepção lefebvriana de cidade como obra coletiva, atravessada por relações de poder e marcada pela disputa pelo espaço.

Dessa forma, a relevância da presente pesquisa reside em articular, sob uma perspectiva interdisciplinar, os aportes teóricos desses autores com a análise jurídico-institucional da Reurb, demonstrando como a regularização fundiária urbana constitui política pública estratégica para a redução das desigualdades territoriais, a efetivação dos direitos fundamentais e a promoção de um desenvolvimento regional sustentável, inclusivo e territorialmente equilibrado.

Estratégia Metodológica

A presente dissertação foi estruturada sob a forma de uma coletânea de três artigos científicos, unificados por uma mesma problemática: compreender como a Regularização Fundiária Urbana opera como mecanismo jurídico, urbanístico e institucional capaz de promover justiça territorial, ampliar direitos fundamentais e induzir processos de desenvolvimento regional. A organização em artigos permite examinar a Reurb a partir de diferentes ângulos (teórico, normativo e empírico) respeitando a complexidade do fenômeno e a multiplicidade de dimensões que o constituem.

A adoção do formato em coletânea justifica-se pela necessidade de conferir profundidade analítica e pluralidade metodológica a um objeto cuja natureza é intrinsecamente interdisciplinar. A regularização fundiária articula Direito Urbanístico, políticas públicas, governança territorial, sociologia urbana e economia regional, exigindo abordagens distintas, porém complementares. Assim, a divisão em três

artigos possibilita tratar, em recortes específicos, questões que não poderiam ser suficientemente exploradas em um único texto contínuo. Apesar de diferenciados em sua ênfase, os artigos compartilham a mesma base metodológica: abordagem qualitativa, análise documental, revisão bibliográfica crítica e interpretação sistemática dos marcos legais e institucionais da Reurb.

A seleção do material empírico referente ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás obedeceu a critérios definidos a partir da coerência com o problema de pesquisa e com os objetivos da dissertação. Foram priorizados documentos institucionais diretamente vinculados à formulação, implementação e acompanhamento do Programa RegularizaÇÃO, tais como atos normativos internos, provimentos, portarias, relatórios técnicos, orientações administrativas e registros de práticas judiciárias relacionadas à regularização fundiária urbana. Optou-se por documentos que evidenciassem o papel do Judiciário goiano para além da função jurisdicional tradicional, permitindo identificar padrões de atuação institucional, arranjos interinstitucionais e efeitos territoriais da política judiciária analisada. A exclusão de materiais meramente descritivos ou desvinculados da dinâmica decisória do programa buscou assegurar a consistência analítica do corpus empírico, privilegiando fontes capazes de revelar a dimensão institucional, operacional e territorial da atuação do TJGO na Reurb.

O primeiro artigo dedica-se à reconstrução histórico-normativa da regularização fundiária urbana no Brasil, examinando sua formação desde o período colonial até a consolidação legislativa contemporânea. Nele, investiga-se como a evolução dos regimes de uso e apropriação da terra moldou estruturas de desigualdade, e de que maneira a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade e a Lei nº 13.465/2017 transformaram a Reurb em política pública destinada à concretização de direitos fundamentais. O texto enfatiza autores clássicos como Treccani, Carmona e Mastrodi, articulando fundamentos jurídicos e urbanísticos que sustentam a natureza multidimensional da regularização fundiária.

O segundo artigo aprofunda a relação entre Reurb, justiça territorial e desenvolvimento regional, reinterpretando este último à luz das contribuições de Celso Furtado e Diniz. O artigo demonstra que o desenvolvimento regional não pode restringir-se a indicadores econômicos, mas deve incorporar dimensões políticas,

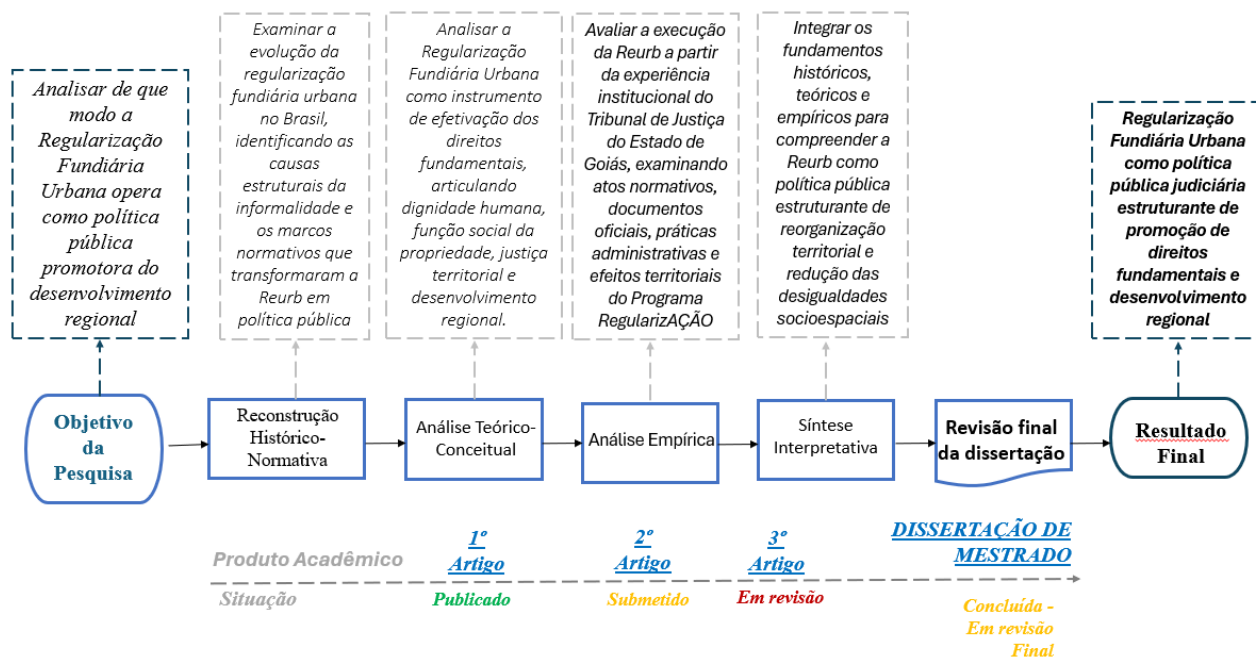
institucionais e territoriais. A Reurb é analisada como política estruturante, capaz de reduzir assimetrias espaciais, fortalecer capacidades coletivas e promover coesão territorial. O texto demonstra que a regularização fundiária atua como vetor de reorganização urbana e redistribuição de oportunidades, alinhando-se às diretrizes da Agenda 2030.

O terceiro artigo adota abordagem eminentemente empírica, examinando a execução prática da Reurb em experiências institucionais observáveis nos documentos oficiais, relatórios técnicos e diretrizes administrativas relacionadas ao Programa Regularização. O estudo avalia como o programa tem incorporado territórios informais ao planejamento urbano, quais estratégias são mobilizadas, quais dificuldades persistem e como resultados concretos vêm sendo materializados no cotidiano das comunidades atendidas. A análise empírica permite aferir o grau de efetividade da Reurb, evidenciando avanços, contradições e limitações estruturais do processo.

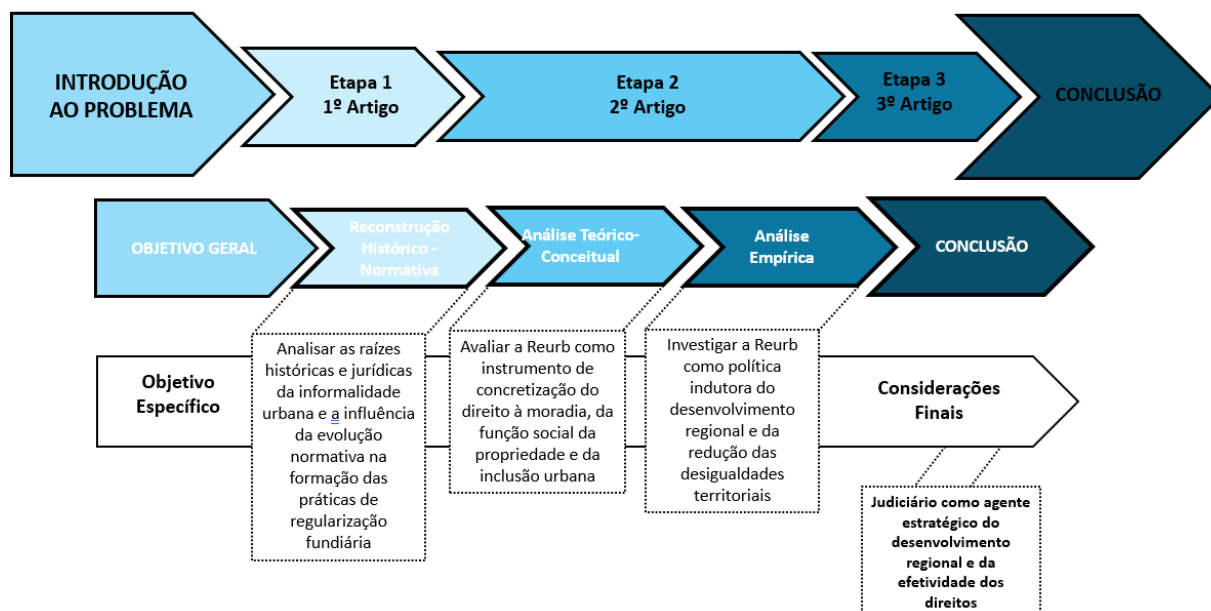
A articulação entre os três artigos dá-se pelo encadeamento lógico das abordagens: o primeiro estabelece o alicerce teórico e histórico-normativo; o segundo desenvolve a dimensão conceitual e territorial da pesquisa, relacionando regularização fundiária e desenvolvimento regional; e o terceiro verifica empiricamente como esses fundamentos se concretizam na prática institucional. Assim, cada artigo responde a um objetivo específico, mas todos convergem para um objetivo geral: compreender a Reurb como política pública promotora de direitos e de reorganização territorial, observando seus efeitos sobre o desenvolvimento regional.

Conjuntamente, essa estratégia metodológica assegura unidade epistemológica e profundidade analítica à dissertação, permitindo uma leitura integrada e interdisciplinar da Reurb. Ao combinar abordagem teórica, reconstrução normativa e análise empírica, o trabalho evidencia como a regularização fundiária urbana ultrapassa a dimensão formal da titulação e se converte em instrumento de justiça social, cidadania, governança e desenvolvimento regional. Dessa forma, a metodologia adotada permite compreender não apenas os fundamentos jurídicos e institucionais da política, mas seu impacto concreto na vida urbana e no território.

Objetivos da Pesquisa



Arquitetura Teórico-Metodológica da Pesquisa



1. PRIMEIRO ARTIGO – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL¹

URBAN LAND REGULARIZATION AS A MECHANISM FOR THE ENFORCEMENT OF FUNDAMENTAL RIGHTS AND THE PROMOTION OF REGIONAL DEVELOPMENT

Elaine Cristina Juliano Rossi

Prof. Dr. Guilherme Resende Oliveira

Resumo

O presente artigo examina a Regularização Fundiária Urbana como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais e de promoção do desenvolvimento regional, situando-a no percurso histórico-normativo brasileiro (sesmarias, Lei de Terras, Constituição de 1988, Estatuto da Cidade, Leis 11.977/2009 e 13.465/2017) e no direito à cidade e da função social da propriedade. A presente pesquisa possui uma abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental, para testar a hipótese de que a Regularização Fundiária Urbana, quando concebida como política pública estruturante e territorializada, transforma a moradia em direito concreto, integra assentamentos informais ao planejamento urbano e ativa capacidades socioeconômicas locais, alinhando-se às metas da Agenda 2030 (ODS 1, 6, 9, 10, 11 e 16). O objetivo é avaliar em que medida a regularização fundiária, articulada a critérios urbanísticos, ambientais e de justiça social, reduz assimetrias territoriais, amplia segurança jurídica e fortalece a governança multinível. Os resultados indicam que a Regularização Fundiária Urbana produz impactos positivos na inclusão social, na arrecadação e no investimento em infraestrutura, além de qualificar o uso do solo e a adaptação climática, contudo, requer salvaguardas para evitar capturas especulativas, bem como métricas de monitoramento e prioridade à Regularização de Interesse Social. Conclui-se que a Regularização Fundiária Urbana deve ser tratada como política de Estado (transdisciplinar e participativa) capaz de articular direitos, ordenar o território e promover coesão regional sustentável.

¹ ROSSI, Elaine Cristina Juliano; OLIVEIRA, Guilherme Resende. **Regularização fundiária urbana como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais e promoção do desenvolvimento regional**. Aracê (ARE), [S. l.], v. 7, n. 12, p. e10780, 2025. DOI: 10.56238/arev7n12-044. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/10780> . Acesso em: 18 fev. 2026. Cumprir acrescentar que a referida revista é classificada como Qualis B1 no sistema de avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES (2021–2024).

Palavras-Chaves: regularização fundiária; direito à cidade; função social da propriedade; desenvolvimento regional; Agenda 2030/ODS.

Abstract

The present article examines Urban Land Regularization as an instrument for the realization of fundamental rights and the promotion of regional development, situating it within the Brazilian historical and normative trajectory (sesmarias, Land Law, 1988 Constitution, City Statute, Laws No. 11,977/2009 and 13,465/2017) and within the right to the city and the social function of property. This research has a qualitative approach, with bibliographic and documentary research, to test the hypothesis that Urban Land Regularization, when conceived as a structuring and territorialized public policy, transforms housing into a concrete right, integrates informal settlements into urban planning, and activates local socioeconomic capacities, aligning itself with the goals of the 2030 Agenda (SDGs 1, 6, 9, 10, 11, and 16). The objective is to evaluate the extent to which land regularization, articulated with urbanistic, environmental, and social justice criteria, reduces territorial asymmetries, increases legal certainty, and strengthens multilevel governance. The results indicate that Urban Land Regularization produces positive impacts on social inclusion, tax collection, and investment in infrastructure, in addition to qualifying land use and climate adaptation. However, it requires safeguards to avoid speculative captures, as well as monitoring metrics and priority for Social Interest Regularization. It is concluded that Urban Land Regularization should be treated as a State policy (transdisciplinary and participatory) capable of articulating rights, organizing the territory, and promoting sustainable regional cohesion.

Keywords: land regularization; right to the city; social function of property; regional development; 2030 Agenda/SDGs.

1.1 Introdução

A persistência da irregularidade fundiária urbana no Brasil constitui um dos mais graves desafios à concretização dos direitos fundamentais e à promoção de um desenvolvimento regional em que, mesmo diante de um arcabouço jurídico extenso e progressivamente aprimorado, incluindo a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei nº 11.977/2009 e, mais recentemente, a Lei nº 13.465/2017, diversos brasileiros ainda vivem à margem da legalidade urbanística e registral, em assentamentos informais e desprovidos de infraestrutura básica. Essa contradição revela a distância entre o texto constitucional e a realidade fática, demonstrando uma crise estrutural de efetividade do direito à moradia, à cidade e à

propriedade com função social. Constatase, então, que há uma urbanização excludente, e o historicamente desigual na distribuição do solo urbano, perpetuam um modelo de cidade fragmentada, onde o território se torna espelho das assimetrias econômicas e sociais.

Sobre esse ponto de vista, a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) nasce como instrumento que busca aproximar o direito formal e a realidade territorial, sendo mais do que um procedimento administrativo. A Reurb representa uma política pública de natureza jurídica, social e urbanística, destinada a incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e a assegurar a inclusão cidadã, no entanto, a consolidação desse instituto ainda enfrenta obstáculos estruturais, como a ausência de coordenação federativa, limitações institucionais e a apropriação econômica do solo urbano em detrimento do interesse coletivo. Assim, o estudo da Reurb exige uma abordagem que ultrapasse o plano técnico e jurídico, alcançando as dimensões éticas, políticas e territoriais que envolvem a efetividade dos direitos sociais e a justiça espacial.

Diante disso, a pesquisa orienta-se pela seguinte pergunta orientadora: de que maneira a Regularização Fundiária Urbana, concebida como política pública, contribui para a efetivação dos direitos fundamentais e para a promoção do desenvolvimento regional no Brasil?

A pesquisa tem como objetivo geral demonstrar que a Reurb, quando implementada sob a perspectiva da função social da propriedade e do direito à cidade, pode constituir um mecanismo de transformação estrutural, capaz de promover a inclusão social e reduzir desigualdades regionais. Como objetivos específicos, busca-se (i) analisar a evolução histórico-normativa da regularização fundiária urbana no Brasil, (ii) examinar a relação entre Reurb, direitos fundamentais e desenvolvimento urbano sustentável, e (iii) identificar os desafios e potenciais da Reurb como política pública promotora de justiça territorial e coesão regional.

Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa e natureza teórico-analítica, voltada à investigação crítica dos conceitos de Regularização Fundiária Urbana, direitos fundamentais e desenvolvimento regional no Brasil, a partir de uma perspectiva interdisciplinar que envolve o Direito Urbanístico, a Sociologia e a Economia Regional. Fundamenta-se em pesquisa bibliográfica e documental, com

análise da legislação pertinente, de estudos doutrinários e de experiências institucionais, buscando compreender como a Reurb pode operar como vetor de integração social e territorial.

O primeiro capítulo, intitulado Evolução Histórico-Normativa da Regularização Fundiária Urbana no Brasil, apresenta o percurso jurídico e político que moldou a conformação da propriedade urbana e a exclusão fundiária, desde o regime de sesmarias até a Lei nº 13.465/2017. Sua importância reside em demonstrar que a irregularidade fundiária é um fenômeno de longa duração, enraizado em processos históricos de concentração e mercantilização do solo, o que reforça a necessidade de políticas públicas que combinem legalização, urbanização e inclusão social.

O segundo capítulo, A Regularização Fundiária Urbana e sua Relevância para a Efetivação dos Direitos Fundamentais, examina a Reurb como instrumento jurídico de concretização dos direitos à moradia, à cidade e à propriedade com função social, previstos na Constituição de 1988. A relevância deste capítulo está em evidenciar que a regularização fundiária não se limita à titulação da posse, mas constitui uma ação estruturante que une dimensões jurídicas, urbanísticas e sociais, conferindo materialidade à dignidade humana e à cidadania.

Por sua vez, o terceiro capítulo, Regularização Fundiária e Desenvolvimento Regional: um Novo Paradigma de Justiça Territorial, analisa a Reurb como política pública capaz de induzir o desenvolvimento regional sustentável, articulando-a às metas da Agenda 2030 da ONU e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Este capítulo evidencia que a regularização fundiária, ao integrar áreas informais à economia formal e ao planejamento urbano, pode contribuir para a coesão territorial, o fortalecimento da governança e a consolidação de cidades mais justas e inclusivas.

Com essa abordagem, o estudo busca contribuir para a compreensão da Reurb sob uma perspectiva ampliada, que transcende a esfera legal e alcança o campo das políticas públicas e do desenvolvimento humano. Ao final, busca-se demonstrar que a regularização fundiária urbana é mais do que um ato administrativo, configurando-se como expressão concreta de um projeto constitucional de justiça social e de equilíbrio regional, que transforma o direito à moradia em efetivo direito à cidade.

1.2 Evolução Histórico-Normativa da Regularização Fundiária Urbana no Brasil

A Regularização Fundiária Urbana, prevista no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Lei nº 13.465/2017, constitui um instrumento de política pública voltado à efetivação de direitos fundamentais e à promoção da justiça social e territorial. Mais do que um procedimento cartorial, a Reurb representa um mecanismo jurídico-urbanístico de caráter estrutural, destinado a corrigir desigualdades históricas na apropriação do solo urbano e a assegurar a inclusão de núcleos informais no ordenamento territorial. Sua natureza jurídica é híbrida, abarcando dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, em consonância com os princípios constitucionais da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, e art. 170, III, CF/88), do direito à moradia (art. 6º) e da política urbana (arts. 182 e 183). Para compreender atualmente a regularização fundiária é necessário recorrer à trajetória da regularização fundiária no Brasil, que é inseparável da formação histórica da estrutura agrária e da própria conformação do Estado nacional.

Desde o período colonial, a apropriação da terra foi marcada por um modelo concentrador e excludente estruturado sobre o regime de sesmarias e o poder político da Coroa, que concedia terras apenas a quem detinha influência ou recursos econômicos, consolidando uma lógica de privilégio patrimonialista e de exclusão social. Essa herança, como observa Treccani (2009), deu origem à atual desigualdade no acesso à terra, criando um cenário de irregularidade fundiária que persiste atualmente, em especial nas áreas urbanas.

No Brasil, a origem desse quadro de informalidade urbana pode ser atribuída à reprodução do modelo lusitano de ocupação, que vinculava o domínio da terra à concessão régia e excluía as camadas populares do direito de propriedade. No regime das sesmarias (1500–1821), apenas os detentores de prestígio social podiam requerer terras, e a concessão era condicionada ao cultivo efetivo, reforçando a concentração fundiária (Treccani, 2009, p. 122). Com a independência e o fim das sesmarias, instaurou-se o chamado “período das posses” (1821–1850), em que a ausência de normas claras gerou uma multiplicidade de ocupações informais e sobreposições de títulos. Com o passar do tempo, a promulgação da Lei de Terras nº 601/1850 inaugurou um marco jurídico importante, pois dispôs que as terras públicas

só seriam adquiridas por meio de aquisição onerosa, o que acabou restringindo o acesso ao solo àqueles com capacidade econômica para comprá-lo, consubstanciando, como enfatiza Prieto (2016), na institucionalização da exclusão social e a marginalização do trabalhador livre, do imigrante e do ex-escravo.

Durante o período imperial e as primeiras décadas da República, o direito de propriedade permaneceu vinculado à concepção liberal-individualista herdada da tradição portuguesa, segundo a qual o domínio privado era absoluto e incondicionado. O Código Civil de 1916, inspirado no modelo francês, consolidou essa visão patrimonialista, ignorando a função social da propriedade e os direitos coletivos ao espaço urbano (Treccani, 2009, p. 130). Apenas com a Constituição de 1934 é que foi introduzida a ideia de limitação do direito de propriedade em razão do interesse social, inaugurando uma lenta transição para o paradigma da função social da propriedade.

Assim, na segunda metade do século XX, com o processo de industrialização e o intenso êxodo rural produzindo um crescimento urbano desordenado, ficou evidente a incapacidade estatal de prover habitação digna e infraestrutura básica. Esse cenário aumentou a informalidade fundiária e a multiplicação de ocupações irregulares, nas quais o Estado, de forma tardia e fragmentada, intervinha apenas para legitimar situações já consolidadas de fato (Treccani, 2009). A ausência de uma política de planejamento urbano contínua, somada à cultura jurídica de proteção exclusiva do título formal, impactou fortemente a desigualdade social e a negação de direitos fundamentais aos grupos populares, marginalizando-os cada vez mais.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um verdadeiro ponto de virada na história urbana brasileira. Influenciada pelos movimentos sociais que lutavam pela reforma urbana e pelos debates internacionais acerca do direito à cidade, a Carta Magna incorporou o princípio da função social da propriedade (art. 5º, XXIII) e instituiu a política urbana como ferramenta de organização e uso do território (arts. 182 e 183). Esse novo marco constitucional reconheceu a moradia como um direito social essencial e conferiu aos municípios o protagonismo na gestão do solo urbano, abrindo caminho para um processo de descentralização das políticas públicas. Conforme observam Oliveira e Ribeiro (2019), tal transformação foi fruto direto da pressão dos movimentos urbanos, que buscavam mecanismos legais

capazes de promover a democratização do espaço e a inclusão das populações marginalizadas.

Nessa mesma direção, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) surgiu para tornar concretos os princípios constitucionais, regulamentando-os e traçando diretrizes para a política urbana. Entre essas diretrizes, destaca-se a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda” (art. 2º, XIV). O Estatuto introduziu uma visão mais ampla da cidade (não apenas como espaço físico, mas como território de cidadania e de convivência social), reafirmando a centralidade da função social da propriedade e do direito coletivo à cidade. Para Carmona (2015), essa lei simbolizou um avanço institucional significativo, ao consolidar instrumentos de planejamento urbano e reconhecer a regularização fundiária como política pública de Estado, superando a antiga lógica de ações isoladas e eventuais.

Posteriormente, foi editada a Lei nº 11.977/2009, responsável por regulamentar o Programa Minha Casa, Minha Vida e os mecanismos de regularização fundiária de assentamentos urbanos. De acordo com Oliveira e Ribeiro (2019), essa norma representou um passo importante ao instituir princípios e procedimentos unificados para a legalização de áreas urbanas, ainda que tenha gerado debates sobre o grau de intervenção da União em matérias de competência municipal. Mesmo com os avanços trazidos, o aumento contínuo do déficit habitacional e as limitações práticas dos programas existentes evidenciaram a necessidade de um novo marco normativo capaz de enfrentar as lacunas persistentes.

Nesse contexto, a edição da Lei nº 13.465/2017 reformulou de maneira ampla o sistema brasileiro de regularização fundiária. O texto legal introduziu o conceito de Regularização Fundiária Urbana, dividido em duas modalidades: Reurb-S, destinada às Áreas de Interesse Social, e Reurb-E, voltada às Áreas de Interesse Específico. Seu propósito declarado foi simplificar os trâmites de titulação e integrar as dimensões rural e urbana sob um mesmo regime jurídico. No entanto, como advertem Oliveira e Ribeiro (2019), a nova lei também ampliou significativamente as margens de flexibilização normativa, o que acabou abrindo brechas para interpretações capazes de legitimar ocupações em zonas de alto valor imobiliário — inclusive sobre bens públicos — sem observância de critérios sociais rigorosos.

Sob essa perspectiva, a regularização fundiária, embora concebida para promover o direito à moradia e a função social da propriedade, pode produzir efeitos econômicos perversos quando aplicada de forma indiscriminada. A sucessiva edição de leis e programas de regularização tende a estimular a expectativa de futuras anistias e, portanto, o incentivo à ocupação irregular². Essa dinâmica transforma a “cidade-direito” em “cidade-mercadoria” (Biasotto, 2012), deslocando o valor de uso para o valor de troca e comprometendo a função social do espaço urbano.

Sob a perspectiva do Direito Urbanístico, a Regularização Fundiária Urbana deve ser compreendida como um instrumento de transformação estrutural das cidades, capaz de articular as dimensões materiais e simbólicas que compõem a cidadania. Conforme observa Carmona (2015), as políticas urbanas que envolvem a regularização fundiária não se limitam à emissão de títulos de propriedade, pois englobam também o planejamento territorial, a implantação de infraestrutura e a promoção da sustentabilidade social e ambiental.

Desse modo, a Reurb não se restringe a uma medida administrativa de titulação individual, mas configura uma política pública de natureza estruturante, orientada pelos princípios da função social da cidade e da dignidade da pessoa humana. Regularizar, sob essa ótica, significa produzir cidade, assegurando às pessoas o acesso a serviços públicos, infraestrutura e oportunidades que caracterizam um espaço urbano inclusivo, democrático e socialmente justo.

Nesse contexto, é essencial distinguir a regularização fundiária da simples titulação de posse ou propriedade. Enquanto a titulação se limita ao campo registral e patrimonial, concedendo o domínio formal sobre um imóvel específico, a regularização possui alcance muito mais abrangente, pois envolve o planejamento urbano, a integração social e a sustentabilidade ambiental. Esse processo requer uma atuação coordenada entre as esferas jurídica, urbanística, ambiental e social, de modo que a área irregular seja efetivamente incorporada ao tecido urbano formal. Somente com essa integração é possível melhorar as condições de habitabilidade, garantir

² fenômeno que Loures e Ribeiro (2019), com base na teoria da primeira posse (Cooter & Ulen, 2016), identificam como a “corrida pela invasão” de terras públicas, em que agentes econômicos investem recursos não produtivos para garantir antecipadamente a apropriação de bens escassos.

infraestrutura adequada e assegurar o acesso a serviços e equipamentos públicos indispensáveis à vida urbana.

Nesse contexto, a Reurb deve ser compreendida como um instrumento de natureza transdisciplinar, pois depende da convergência de diferentes saberes e práticas profissionais. O Direito oferece a base normativa e a segurança jurídica necessárias, enquanto a engenharia e a arquitetura contribuem com o planejamento urbano e a infraestrutura física. O meio ambiente assegura a sustentabilidade e a compatibilidade ecológica, e as políticas públicas direcionam a integração social e econômica das comunidades envolvidas. Essa multiplicidade de perspectivas expressa o próprio espírito da Constituição Federal de 1988, que valoriza a intersectorialidade das políticas públicas e a promoção da função social da cidade como finalidade essencial do Estado.

Sob essa ótica, o conceito jurídico de regularização fundiária urbana deve ser entendido como o conjunto de medidas destinadas a identificar, planejar e corrigir situações de irregularidade dominial, urbanística ou ambiental, de modo a garantir o direito à moradia, à cidade e à propriedade com função social. Trata-se de uma política pública estruturante e contínua, capaz de impulsionar o desenvolvimento regional sustentável ao integrar territórios antes marginalizados à economia formal, promover a valorização do solo urbano e ampliar o acesso aos serviços públicos.

A Reurb, portanto, configura um novo paradigma de governança territorial, cuja essência ultrapassa a simples legalização formal do solo para alcançar a efetivação concreta dos direitos fundamentais. Ao articular justiça social, ordenamento territorial e sustentabilidade ambiental, a regularização fundiária reafirma o compromisso constitucional do Estado brasileiro com a redução das desigualdades e a construção de cidades mais inclusivas, humanas e socialmente equilibradas.

1.3 A Regularização Fundiária Urbana e sua Relevância para a Efetivação Dos Direitos Fundamentais: Moradia, Propriedade E Desenvolvimento Urbano

A Constituição Federal de 1988 representou um marco decisivo na história do constitucionalismo brasileiro ao consolidar um Estado comprometido com a dignidade da pessoa humana e com a efetivação dos direitos sociais. Mais do que um conjunto

de normas, a Carta de 1988 delineou um projeto de sociedade orientado pela justiça social e pelo desenvolvimento humano, redesenhando tanto a estrutura institucional do Estado quanto a forma como este se relaciona com a sociedade. Essa transformação impôs uma nova lógica de atuação pública, pautada na cooperação, na inclusão e na responsabilidade social, rompendo com a herança liberal que pregava a neutralidade estatal diante das desigualdades estruturais.

De acordo com Boaventura de Sousa Santos (2007), o constitucionalismo democrático instaurado em 1988 deslocou o Poder Judiciário de uma função meramente declaratória para uma atuação efetiva na promoção da cidadania e na concretização dos direitos fundamentais. A partir desse movimento, o Judiciário passou a exercer um papel ativo na construção de uma ordem social justa, tornando-se um dos pilares de sustentação do Estado Democrático de Direito.

Sob essa perspectiva, a concretização dos direitos não se esgota na criação de normas, mas exige uma ação institucional coordenada que os transforme em realidade material. É nesse contexto que a regularização fundiária urbana ganha destaque como instrumento jurídico e social essencial, ao permitir a efetivação dos direitos fundamentais à moradia, à cidade e à propriedade com função social. Por meio dela, o projeto constitucional de 1988 se materializa de forma concreta, traduzindo em ações o ideal de justiça distributiva e de cidadania plena.

O direito à moradia, consagrado no artigo 6º da Constituição Federal, ocupa posição central na estrutura da ordem social brasileira. Ele constitui condição indispensável para a realização da dignidade da pessoa humana, pois vai além da simples garantia de um imóvel. Envolve o acesso a condições adequadas de habitação, saneamento básico, infraestrutura, segurança, transporte e lazer, elementos que integram o núcleo essencial da cidadania e do bem-estar coletivo.

A efetivação desse direito requer mais do que a posse física de um espaço para viver. Ela pressupõe a inserção plena do indivíduo na vida urbana e sua inclusão em políticas públicas que assegurem o usufruto coletivo do território e a convivência digna em sociedade. Mastrodi (2008, p. 82) observa que os direitos sociais são a expressão concreta das liberdades públicas consagradas pela tradição liberal, constituindo a face positiva da liberdade e o caminho para sua materialização no plano real.

Constata-se que o direito à moradia atua como ponto de encontro entre os princípios da igualdade e da liberdade, pois assegura as condições materiais necessárias ao exercício autônomo da cidadania. Nessa perspectiva, a regularização fundiária urbana funciona como o principal instrumento de concretização desse direito fundamental, ao transformar a posse informal em segurança jurídica e integrar o cidadão à legalidade urbanística e registral. Carmona (2015) destaca que a regularização da moradia ultrapassa o aspecto patrimonial, articulando dimensões jurídicas, urbanísticas e sociais, promovendo a inclusão territorial, a redução das desigualdades e o acesso universal à cidade formal.

De outro modo, o direito de propriedade, previsto no artigo 5º, inciso XXII, é reconhecido pela Constituição Federal, mas condicionado ao cumprimento de sua função social, conforme o artigo 5º, inciso XXIII, e o artigo 170, inciso III. Essa limitação constitui uma cláusula ética da ordem econômica, ao subordinar o uso e a fruição do bem ao interesse coletivo. Como recorda Treccani (2009), a formação da estrutura fundiária brasileira foi historicamente marcada pela concentração de terras e pela exclusão das classes populares, fenômeno consolidado pela Lei de Terras de 1850, que transformou o acesso à terra em uma relação mercantil. A Constituição de 1988 rompeu com essa tradição ao afirmar que a legitimidade da propriedade privada depende do atendimento à sua função social, associando-a à justiça distributiva, à sustentabilidade ambiental e ao uso racional do território.

Sob essa ótica, a regularização fundiária urbana concretiza o princípio constitucional da função social da propriedade, reconhecendo juridicamente a posse consolidada e formalizando a titularidade em favor de quem cumpre a destinação social do imóvel. Tal processo inverte a lógica histórica de exclusão e democratiza o acesso à propriedade, convertendo o território urbano em espaço de efetivação da cidadania. Oliveira e Ribeiro (2019) observam que a Reurb representa um esforço institucional para integrar a legalidade formal à realidade social, promovendo segurança jurídica, estabilidade territorial e inclusão econômica. Os autores, contudo, advertem que a aplicação do instituto sem critérios sociais definidos pode comprometer seus objetivos e abrir espaço para práticas de especulação imobiliária. Dessa forma, a efetividade do direito de propriedade em sua dimensão constitucional depende da adequada implementação das políticas de regularização fundiária,

garantindo que o domínio privado esteja orientado por sua finalidade pública e solidária.

O direito à cidade ultrapassa o campo meramente urbanístico e representa o direito de participar plenamente da vida urbana, de produzir e usufruir o espaço social em condições de igualdade. Inspirado na concepção de Henri Lefebvre, esse direito expressa a possibilidade de reconstruir a cidade como uma obra coletiva, baseada na apropriação social do espaço e na superação da lógica capitalista que segrega e mercantiliza o território. De acordo com a leitura de Ana Fani Alessandri Carlos (2019), Lefebvre entende o direito à cidade como a expressão do reconhecimento de que o urbano se tornou o novo horizonte histórico da humanidade, no qual o espaço assume papel central na organização da vida social e política.

A cidade, antes resultado direto do processo de industrialização, transforma-se no principal cenário de reprodução das relações sociais. O espaço, que outrora parecia neutro, revela-se como produto social e político, moldado pelas dinâmicas do poder e da economia. O direito à cidade, nesse sentido, constitui um ideal transformador, um horizonte de emancipação que busca romper com a alienação do cotidiano e com a submissão da vida ao valor de troca. Ele propõe uma racionalidade voltada para o uso, a convivência e o pertencimento, deslocando o foco da acumulação para a vida coletiva.

Dentro dessa perspectiva, a regularização fundiária urbana adquire papel essencial, pois viabiliza a efetivação concreta desse direito. Ao reintegrar à cidade formal populações historicamente excluídas, a Reurb promove o acesso democrático ao território e reafirma a função social do espaço urbano como lugar de convivência, cidadania e realização humana.

A regularização fundiária urbana representa, portanto, o elo entre o texto constitucional e a realidade vivida. Ao reconhecer juridicamente as ocupações consolidadas e incorporar os assentamentos informais ao planejamento urbano, ela materializa os direitos fundamentais à moradia, à propriedade com função social e à cidade. Carmona (2015) observa que esse é um processo de alta complexidade, que articula dimensões jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas, buscando corrigir desigualdades históricas e promover o uso sustentável do território.

O princípio que sustenta esse processo é o da função social da propriedade, o qual rompe com a visão tradicional de caráter exclusivamente patrimonial. Treccani (2009) recorda que a formação da estrutura fundiária brasileira consolidou um modelo excludente, no qual o acesso à terra permaneceu restrito a poucos. A Lei de Terras de 1850, ao exigir pagamento para a aquisição de terras públicas, reforçou esse cenário de exclusão, afastando o trabalhador livre e o ex-escravizado da possibilidade de acesso à propriedade. Essa herança histórica ainda se reflete nas cidades contemporâneas, onde vastas áreas permanecem fora da legalidade formal, mesmo sendo ocupadas por milhões de pessoas.

Assim, a regularização fundiária deve ser compreendida como muito mais do que um procedimento de titulação. Trata-se de um instrumento de urbanização e inclusão social, que busca integrar assentamentos irregulares à cidade formal e garantir o acesso da população aos serviços públicos, ao saneamento, à iluminação, ao transporte e à infraestrutura básica. Outeiro (2019) destaca que, ao formalizar a ocupação, a regularização cria condições para o investimento público e privado nas comunidades, estimulando o desenvolvimento local e fortalecendo o vínculo entre cidadania e território.

Dessa maneira, a regularização fundiária urbana se revela como a expressão prática dos direitos fundamentais, transformando a moradia em direito efetivo, a propriedade em instrumento de solidariedade social e a cidade em espaço de dignidade e pertencimento. Ao tornar concretas as liberdades positivas previstas pela Constituição, a Reurb cumpre a missão essencial do Estado Democrático de Direito, convertendo os direitos sociais em realidades tangíveis e assegurando que o território urbano seja um espaço de habitação, cidadania e justiça social.

1.4 Regularização Fundiária e Desenvolvimento Regional: Um Novo Paradigma De Justiça Territorial

O conceito de desenvolvimento regional passou, ao longo das últimas décadas, por um processo de ampliação significativa, superando a antiga concepção que o reduzia ao simples crescimento econômico e à expansão das atividades produtivas. As abordagens contemporâneas o entendem como um fenômeno multidimensional,

que abrange aspectos econômicos, sociais, ambientais e institucionais, reconhecendo que o avanço de uma região depende não apenas da geração de riqueza, mas também da distribuição justa de oportunidades, da qualidade de vida da população e da sustentabilidade do território. Essa compreensão encontra respaldo em Diniz (2009), ao afirmar que o verdadeiro desenvolvimento é aquele que combina crescimento econômico com justiça social, coesão territorial e fortalecimento das capacidades locais, de modo a transformar o território em espaço de cidadania e não de exclusão.

A mudança desse entendimento resultou de um longo processo histórico. No início do século XX, prevalecia uma visão centrada na produção e na renda per capita, em que o desenvolvimento era medido pelo aumento do capital e pela industrialização. Contudo, como adverte Furtado (1972), esse modelo mostrou-se incapaz de corrigir as desigualdades estruturais e territoriais, já que a concentração de riqueza em alguns centros urbanos e a marginalização das periferias perpetuaram desequilíbrios regionais. Após a crise de 1929 e o colapso do modelo liberal clássico, o Estado passou a assumir o papel de indutor do desenvolvimento, por meio de políticas regionais e investimentos em infraestrutura. Entretanto, a aplicação uniforme dessas políticas, desconsiderando as particularidades locais, acabou reforçando dependências e reproduzindo desigualdades, revelando a urgência de um novo paradigma de desenvolvimento territorial.

Nas décadas seguintes, o debate sobre o desenvolvimento regional incorporou novas dimensões, associando-o à sustentabilidade ambiental, à inclusão social e à democratização das instituições. Furtado (1972) destacou que o desenvolvimento não deve ser confundido com a simples modernização econômica, mas com a capacidade de uma sociedade em ampliar sua autonomia e distribuir oportunidades de forma equitativa. Diniz (2009) complementa essa visão ao sustentar que as políticas regionais bem-sucedidas são aquelas que equilibram competitividade e equidade, reconhecendo a importância do capital humano, da inovação e da governança democrática. A partir dessa perspectiva, o desenvolvimento regional sustentável passou a ser compreendido como uma articulação entre variáveis econômicas, sociais e ambientais, orientada para alcançar simultaneamente eficiência produtiva e justiça territorial.

Essa concepção encontra sintonia com a Agenda 2030 das Nações Unidas, que propõe o alinhamento das políticas públicas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). No contexto brasileiro, a Regularização Fundiária Urbana se destaca como um instrumento capaz de contribuir de forma concreta para essas metas, ao integrar dimensões jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais em uma mesma política pública. A Reurb, assim, deixa de ser apenas uma medida cartorial para se firmar como uma política estruturante, apta a transformar a relação entre Estado, território e cidadania, traduzindo direitos fundamentais em ações efetivas e duradouras no espaço urbano.

A contribuição da Reurb é especialmente relevante para o ODS 1, que trata da erradicação da pobreza. Ao atuar sobre as condições materiais de vida das populações vulneráveis, a política garante segurança jurídica da posse e valorização patrimonial dos imóveis, permitindo que famílias historicamente excluídas do mercado formal tenham acesso a crédito, infraestrutura e políticas públicas. Diniz (2009) ressalta que o desenvolvimento se concretiza somente quando se traduz em melhorias reais nas condições de vida. A Reurb, ao integrar moradia, renda e inclusão produtiva, rompe o ciclo de pobreza urbana e reafirma a moradia como um direito fundamental ligado à dignidade humana.

O ODS 6, que trata do acesso à água potável e ao saneamento, também é atendido pela regularização fundiária, na medida em que a formalização dos assentamentos permite a ampliação da infraestrutura de saneamento básico e o acesso universal à água e à coleta de esgoto. A urbanização regularizada viabiliza a implantação de redes hidráulicas e de esgotamento, o que melhora indicadores de saúde pública e de qualidade ambiental. Para Furtado (1972), o desenvolvimento genuíno é aquele que harmoniza economia, bem-estar e sustentabilidade, e o saneamento básico constitui uma das bases dessa integração. Ao garantir serviços essenciais, a Reurb fortalece a justiça territorial e amplia a resiliência ambiental.

No que se refere ao ODS 9, que aborda indústria, inovação e infraestrutura, a regularização fundiária desempenha papel estratégico, pois cria as condições jurídicas e urbanísticas necessárias para investimentos produtivos e tecnológicos. A pavimentação, as redes de energia e as obras públicas fomentadas em áreas regularizadas impulsionam economias locais e promovem a sustentabilidade. Diniz

(2009) observa que a infraestrutura é um elemento decisivo para reduzir desigualdades regionais e estimular o desenvolvimento endógeno. Desse modo, a Reurb transforma territórios marginalizados em polos de dinamismo econômico, ampliando o acesso à inovação e à mobilidade.

A relação com o ODS 10, que trata da redução das desigualdades, é igualmente evidente. A Reurb contribui para a redistribuição espacial de oportunidades e para o fortalecimento da cidadania, ao reconhecer o direito à moradia e à cidade como expressão da justiça social. Furtado (1972) lembra que o desenvolvimento não pode coexistir com estruturas de poder e propriedade que perpetuam desigualdades. Nesse sentido, a regularização fundiária atua como instrumento de reparação histórica, democratizando o território urbano e promovendo vínculos comunitários mais sólidos, o que torna o desenvolvimento mais inclusivo e equilibrado.

O ODS 11, que trata de cidades e comunidades sustentáveis, é o eixo central da política de regularização fundiária. A Reurb, ao incorporar assentamentos irregulares ao ordenamento territorial, incentiva o uso racional do solo, o adensamento planejado e a proteção de áreas ambientalmente sensíveis. O espaço urbano passa, assim, a ser compreendido como um ambiente de convivência e não apenas de especulação econômica. Ao promover habitação digna, planejamento participativo e infraestrutura sustentável, a Reurb requalifica as cidades e fortalece os laços sociais.

No ODS 16, voltado para paz, justiça e instituições eficazes, a regularização fundiária urbana encontra campo de aplicação concreto. Sua efetividade depende de governança transparente, segurança jurídica e articulação institucional entre diferentes órgãos públicos, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e as prefeituras. Ao reduzir conflitos fundiários e assegurar o cumprimento da função social da propriedade, a Reurb fortalece a confiança nas instituições e contribui para a paz social, reforçando o elo entre justiça territorial e desenvolvimento sustentável.

Com base na leitura contemporânea do desenvolvimento regional e à luz do Estado Democrático de Direito, pode-se afirmar que o desenvolvimento efetivo exige políticas públicas articuladas, intersetoriais e inclusivas, capazes de concretizar as promessas constitucionais de igualdade e justiça social. Santos (2007) enfatiza que as instituições devem atuar de forma coordenada, eliminando barreiras estruturais e

promovendo fluxos institucionais eficientes, sempre sob a legitimidade democrática. Nesse contexto, a Reurb se destaca como política estruturante, ao reduzir incertezas jurídicas, gerar infraestrutura, atrair investimentos e fortalecer a coesão social e territorial.

Os impactos da regularização fundiária são amplos, tanto no plano econômico quanto no territorial. A titulação de áreas informais aumenta o valor dos imóveis, amplia o acesso ao crédito e incrementa a arrecadação municipal, o que gera recursos para novas políticas públicas. A formalização das posses estimula investimentos em mobilidade, saneamento e equipamentos comunitários, melhorando a qualidade de vida e dinamizando economias locais. Oliveira e Ribeiro (2019) apontam que a Reurb cria um ciclo virtuoso de inclusão: a segurança jurídica gera confiança social, o que atrai investimentos e reduz custos futuros decorrentes de conflitos, desastres ou exclusão.

No campo territorial, a regularização contribui para um uso mais racional do solo, evitando a expansão sobre áreas de risco e de preservação ambiental. Outeiro (2019) observa que a integração dos assentamentos irregulares à cidade formal redefine o espaço urbano como lugar de solidariedade, convivência e sustentabilidade.

A Reurb sintetiza, portanto, o ideal de justiça social e coesão territorial consagrado pela Constituição de 1988. Ao transformar a moradia em um direito efetivo, a propriedade em instrumento de solidariedade e a cidade em espaço de dignidade, a regularização fundiária concretiza os princípios da função social da propriedade e da cidade. Conforme destacam Carmona (2015) e Treccani (2009), trata-se de uma política pública que ultrapassa o caráter administrativo e assume dimensão ética e política, comprometida com a reconstrução territorial e com a superação das desigualdades históricas.

A justiça social que emerge desse processo é, ao mesmo tempo, material e simbólica. Ao reconhecer juridicamente territórios e seus habitantes, o Estado confere visibilidade e legitimidade a grupos que permaneceram por décadas à margem das estruturas de poder. Essa incorporação institucional fortalece o sentimento de pertencimento e consolida laços comunitários. Furtado (1972) ensina que o desenvolvimento só é autêntico quando reduz desigualdades e garante que todos

participem dos frutos do progresso. Assim, a Reurb não apenas regulariza o solo, mas também reconstrói vínculos sociais e cria bases para uma economia urbana mais justa e sustentável.

Por fim, a regularização fundiária urbana se revela como instrumento de integração territorial e de reconstrução do pacto social. Ao alinhar-se aos valores constitucionais da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da justiça distributiva, promove a inclusão das periferias, a proteção ambiental e o fortalecimento das capacidades locais. Desse modo, reafirma o território como espaço de emancipação e cidadania ativa, superando o paradigma da desigualdade espacial. A Reurb, nesse sentido, consagra a justiça social como fundamento do desenvolvimento regional e a coesão territorial como condição indispensável à democracia substancial, transformando o direito à cidade em um direito a um futuro comum e sustentável.

1.5 Considerações Finais

A presente pesquisa demonstrou que a Regularização Fundiária Urbana constitui um instrumento essencial à efetivação dos direitos fundamentais, à consolidação da função social da propriedade e à promoção de um modelo de desenvolvimento regional sustentável, compatível com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da justiça social. Constatou-se que, embora a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade tenham instituído um arcabouço jurídico robusto para a implementação da política urbana, a persistência da irregularidade fundiária revela a distância entre a normatividade constitucional e a realidade fática.

Tal dissonância decorre da histórica desigualdade na distribuição do solo urbano, da ausência de planejamento territorial inclusivo e da limitada capacidade institucional dos entes federativos em operacionalizar a Reurb como política pública efetiva e contínua. Sob a ótica jurídico-constitucional, a regularização fundiária urbana não se limita à formalização da propriedade, mas representa a materialização dos direitos à moradia, à cidade e à propriedade com função social, pilares que sustentam a construção do Estado Democrático de Direito.

A efetividade desses direitos amplia o acesso a políticas públicas de infraestrutura, saneamento, transporte, educação e saúde, convertendo o espaço urbano em um ambiente de cidadania e dignidade. Do ponto de vista socioeconômico e territorial, verificou-se que a regularização fundiária atua como catalisadora do desenvolvimento regional, ao integrar áreas informais à economia formal, ampliar a arrecadação tributária municipal, valorizar o patrimônio imobiliário das famílias e impulsionar o mercado local. Sob essa perspectiva, o desenvolvimento regional não se reduz ao crescimento econômico, mas envolve a distribuição equitativa de oportunidades e a redução das desigualdades territoriais.

A análise também evidenciou a importância da justiça territorial como novo paradigma de desenvolvimento. Essa concepção propõe uma reorganização ética e política do espaço urbano, em que a cidade é reconhecida como bem coletivo e o acesso ao solo, à infraestrutura e aos serviços públicos é condição para a plena cidadania.

A regularização fundiária, ao democratizar o território, concretiza esse ideal de justiça espacial e social. Conclui-se, portanto, que a Regularização Fundiária Urbana deve ser compreendida como política pública estratégica de desenvolvimento humano e regional, na medida em que articula o direito à moradia, a função social da propriedade e a justiça territorial. Sua consolidação depende do fortalecimento das instituições, da cooperação federativa e da participação social, condições indispensáveis para que a cidade se converta em espaço de realização de direitos, e não de reprodução das desigualdades.

Em síntese, a regularização fundiária urbana representa a passagem do direito formal à concretude da cidadania, transformando a moradia em vetor de inclusão, o território em expressão de justiça e o desenvolvimento em instrumento de liberdade humana. Trata-se, pois, de um novo paradigma de política pública e de desenvolvimento regional, fundado na centralidade da pessoa, na solidariedade social e na democratização do espaço urbano.

1.6 Referências

BIASOTTO, Rosane Coreixas. **Planejamento, legislação urbanística e instrumentos de gestão do solo urbano em disputa.** In: FERREIRA, Regina

Fátima C. F.; BIASOTTO, Rosane Coreixas (Orgs.). Políticas públicas e direito à cidade: política habitacional e o direito à moradia digna. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

BRASIL. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**: Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 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 nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 8 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 21 out. 2025.

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 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 12 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L0601-1850.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

CARLOS, A. F. A. **Henri Lefebvre: a problemática urbana em sua determinação espacial**. Geousp – Espaço e Tempo (Online), v. 23, n. 3, p. 458-477, dez. 2019

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Jus Podivm; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015.

DINIZ, Clélio Campolina. **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Nova Economia. Belo Horizonte, vol. 19, n. 2, p. 227- 249, mai.-ago. 2009.

FURTADO, Celso. **Análise do modelo brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

MASTRODI, Josué. **Direitos Sociais Fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

OLIVEIRA, Fernanda Loures de; RIBEIRO, Gustavo Ferreira. **Regularização fundiária e teoria da primeira posse: o caso de condomínio de alto padrão no Distrito Federal**. RFD – Revista da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro, n. 36, dez. 2019.

OUTEIRO, Gabriel Moraes. **Um estudo histórico-institucional do Programa Terra Legal de Regularização Fundiária na Amazônia**. Revista Estudos Institucionais, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 559-585, maio/dez. 2019.

PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. **Rentismo à brasileira, uma via de desenvolvimento capitalista**. 742 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Por uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007

TRECCANI, Girolamo Domenico. **O Título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade**. Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará. Belém: Procuradoria Geral do Estado do Pará, n. 20, p. 121-158, 2009.

2. SEGUNDO ARTIGO – A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SEUS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO PROGRAMA REGULARIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

LAND REGULARIZATION AND ITS IMPACTS ON REGIONAL DEVELOPMENT: THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY IN THE REGULARIZAÇÃO PROGRAM OF THE COURT OF JUSTICE OF THE STATE OF GOIÁS

Elaine Cristina Juliano Rossi

Prof. Dr. Guilherme Resende Oliveira

Resumo

A presente pesquisa propõe-se a analisar a regularização fundiária enquanto instrumento de efetivação da justiça social e de fomento ao desenvolvimento regional, tendo como referência o Programa “RegularizAÇÃO”, instituído pelo Provimento Conjunto nº 14/2023 do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, que se compromete a enfrentar a exclusão de expressiva parcela da população goiana do ordenamento jurídico formal no que se refere ao direito à moradia, concentrada em áreas não regularizadas e, por conseguinte, à margem da plena fruição dos direitos fundamentais assegurados constitucionalmente. A partir de uma análise qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica e documental, parte-se da hipótese de que a atuação estatal, por meio do Poder Judiciário, no contexto do Estado Democrático de Direito, revela-se essencial para a efetivação da função social da propriedade e para a integração de territórios historicamente marginalizados, contribuindo, assim, para a justiça territorial e o desenvolvimento sustentável, com atuações que rompem com o paradigma da jurisdicionalidade. Assim, objetiva-se avaliar em que medida a política judiciária de regularização fundiária promovida pelo judiciário goiano contribui para a superação das desigualdades territoriais e para a consolidação de um modelo inclusivo de desenvolvimento regional, destacando-se a análise da função social da propriedade, da segurança jurídica e da articulação institucional necessária à efetividade dessas políticas. Com isso, concluiu-se que a referida política representa um avanço relevante ao facilitar a titulação de imóveis e o acesso a direitos sociais, embora ainda enfrente desafios relacionados à simplificação procedimental, à coordenação interinstitucional e à contenção da especulação fundiária.

Palavras-chave: regularização fundiária; desenvolvimento regional; função social da propriedade; políticas judiciárias.

Abstract

This research aims to analyze land regularization as an instrument for the realization of social justice and the promotion of regional development, taking as a reference the "RegularizaÇÃO" Program, established by Joint Provision No. 14/2023 of the Court of Justice of the State of Goiás. The program is committed to addressing the exclusion of a significant portion of the population of Goiás from the formal legal framework regarding the right to housing, as many reside in unregulated areas and, consequently, remain on the margins of the full enjoyment of constitutionally guaranteed fundamental rights. Based on a qualitative approach, supported by bibliographical and documentary research, the hypothesis is that State action—through the Judiciary—within the context of the Democratic Rule of Law, is essential for enforcing the social function of property and integrating historically marginalized territories. This contributes to territorial justice and sustainable development through actions that break with the traditional paradigm of mere jurisdictional activity. Accordingly, the objective is to assess the extent to which the judicial land regularization policy promoted by the Judiciary of Goiás contributes to overcoming territorial inequalities and consolidating an inclusive model of regional development. Particular emphasis is placed on the analysis of the social function of property, legal certainty, and the institutional coordination necessary for the effectiveness of such policies. It is concluded that this policy represents a significant advancement by facilitating property titling and access to social rights, although challenges remain, particularly concerning procedural simplification, interinstitutional coordination, and the containment of land speculation.

Keywords: land regularization; regional development; social function of property; judicial policies.

2.1 Introdução

O direito à moradia, consagrado como direito social fundamental de segunda geração, consolidou-se, a partir do século XX, como um dos pilares estruturantes do Estado Social (Bonavides 2007). No ordenamento jurídico brasileiro, encontra-se positivado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), revelando-se essencial à promoção da dignidade da pessoa humana, à inclusão social e ao desenvolvimento regional equilibrado.

Sua concretização em plano prático, contudo, pressupõe o acesso a condições mínimas de habitação digna, infraestrutura urbana adequada e segurança jurídica quanto à posse ou propriedade dos imóveis — fatores cuja ausência compromete de forma direta e sistêmica o bem-estar social e econômico de milhões de brasileiros, aprofundando desigualdades históricas e territorialmente localizadas.

Nesse contexto, a informalidade fundiária — caracterizada pela ocupação de áreas urbanas e rurais sem a devida regularização jurídica e administrativa — representa um dos principais entraves à concretização do direito à moradia e à efetivação de políticas públicas voltadas ao ordenamento territorial. Essa situação não apenas impede o acesso às políticas provenientes dos direitos fundamentais, como o crédito habitacional, os serviços públicos de bem-estar social e os investimentos em infraestrutura, mas também compromete o pleno desenvolvimento das cidades e regiões afetadas sob o viés urbanístico. Além disso, a ausência de segurança jurídica decorrente dessas irregularidades gera instabilidade econômica e social, inviabiliza projetos de urbanização e limita as possibilidades de inclusão produtiva das populações mais vulneráveis.

Diante desse cenário, a regularização fundiária revela-se como instrumento estratégico de promoção da justiça social, da inclusão territorial e da construção de um modelo de desenvolvimento regional sustentável. Para além da formalização da posse e da titulação da propriedade, ela se constitui como mecanismo de reparação histórica, capaz de integrar territórios marginalizados ao sistema jurídico formal.

Nessa perspectiva, destaca-se o papel do Poder Judiciário como ator proativo na formulação e execução de políticas públicas no âmbito do Estado Democrático de Direito, contribuindo diretamente para a transformação estrutural das dinâmicas fundiárias brasileiras e para a efetividade de direitos fundamentais negligenciados.

Essa abordagem, respaldada nos fundamentos constitucionais (tais quais dignidade da pessoa humana e a função social da propriedade), encabeçaram as diretrizes internacionais das quais o Brasil compromete-se como signatário, consubstanciado nos “17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU)”, que propõem a erradicação das desigualdades, o fortalecimento da governança institucional e a construção de sociedades mais justas e resilientes (ONU, 2025).

Nesse sentido, a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), disciplinada pela Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017), surge como um marco normativo fundamental no enfrentamento da informalidade fundiária no Brasil: compreendida como um conjunto de diretrizes e procedimentos destinados à legalização de imóveis ocupados irregularmente, a Reurb visa conferir segurança jurídica aos ocupantes, permitindo-

lhes o exercício pleno de direitos sociais, como o acesso à infraestrutura, aos serviços públicos e ao crédito habitacional.

Não obstante seu potencial transformador, a efetivação dos planos da referida normativa enfrenta desafios significativos, sobretudo no que tange à repartição de competências federativas, à complexidade procedimental e à ausência de articulação interinstitucional. Nesse contexto, o Programa “RegularizAÇÃO”, instituído pelo Provimento Conjunto nº 14/2023 do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, se apresenta como uma iniciativa inovadora do Poder Judiciário para fomentar a titulação de propriedades em situação irregular: ao buscar a simplificação dos procedimentos, estimular parcerias institucionais e promover a função social da propriedade, o programa visa reduzir a insegurança fundiária e contribuir para o desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável. Nesse sentido, este estudo busca preencher uma lacuna na literatura nacional ao analisar, sob uma perspectiva crítica e empírica, a atuação do Poder Judiciário na implementação da regularização fundiária como política pública inovadora, tema ainda incipientemente explorado nas investigações acadêmicas.

Recentemente, Vieira, Correia e Farias (2024) também contribuíram para a ampliação do debate ao analisarem a regularização fundiária urbana (Reurb) como política de gestão de conflitos fundiários no Brasil, destacando seu papel como instrumento jurídico-normativo de enfrentamento à insegurança jurídica e aos riscos de remoções forçadas. A presente pesquisa, contudo, avança ao trazer uma análise empírica específica do Programa “RegularizAÇÃO” do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, ainda não explorado pela literatura, abordando não apenas a perspectiva normativa da Reurb, mas também os impactos concretos da atuação do Poder Judiciário goiano para a consolidação do direito à moradia e a redução das desigualdades territoriais. Assim, o estudo busca preencher uma importante lacuna na produção acadêmica nacional ao integrar a função social da propriedade com a análise crítica da judicialização como política pública inovadora de desenvolvimento regional.

Assim, o presente artigo tem como objetivo analisar a regularização fundiária como instrumento de desenvolvimento regional e de promoção da justiça social, com ênfase na atuação do Programa “RegularizAÇÃO” (Goiás, 2023), a partir da

articulação entre a autonomia municipal para o ordenamento territorial e os desafios estruturais, burocráticos e jurídicos que dificultam a efetividade das políticas fundiárias.

Para tanto, a pesquisa organiza-se em quatro partes: primeiramente, discute-se a transição do Estado Liberal para o Estado Social, com foco na evolução da atuação estatal, da garantia dos direitos sociais e da nova roupagem conferida ao Poder Judiciário como garantidor de direitos, no qual fundamenta-se a legitimidade do Poder Judiciário sobre as referidas atuações. Posteriormente, examina-se a função social da propriedade como vetor do desenvolvimento regional, com ênfase na regularização fundiária enquanto instrumento de enfrentamento das desigualdades territoriais, descolando-se, em grande medida, das abordagens economicistas e centradas no crescimento do capital que historicamente têm pautado as concepções hegemônicas reducionistas de desenvolvimento social.

Ainda, analisa-se o Programa “RegularizAÇÃO”, em sua estrutura, seus desafios e impactos, a fim de analisar a incidência substancial da política judiciária no estado de Goiás. Por fim, urge a emergência de proposições estratégias de aprimoramento da política judiciária, com foco na melhoria da governança interinstitucional, na simplificação dos procedimentos e na contenção de práticas especulativas, em que se busca, de fato, consolidar a regularização fundiária como mecanismo efetivo de justiça social e desenvolvimento sustentável, em conformidade com os princípios constitucionais e internacionais.

2.2 Estado Democrático de Direito, Políticas Judiciárias e Desenvolvimento Regional

No marco do Estado Democrático de Direito, o Poder Judiciário tem progressivamente assumido um papel que ultrapassa os limites tradicionais da função jurisdicional. Isso porque se reconhece, com a evolução das teorias sobre seus papéis, que não se trata apenas de julgar com base em normas postas, mas de atuar como um agente legítimo na promoção da justiça e do desenvolvimento social. Assim, essa nova roupagem confere ao Judiciário uma função institucional substancial de

garantia da ordem constitucional e da justiça social, sobretudo em decorrência da omissão e ineficiência na atuação de outros Poderes.

A superação da ideia de neutralidade judicial e a abertura à historicidade das decisões judiciais refletem um novo modelo de racionalidade jurídica, que incorpora elementos da hermenêutica filosófica e da ontologia existencial. Nessa perspectiva, o juiz não é mais o intérprete isolado de um texto normativo, mas um sujeito situado, inserido no mundo da vida, condicionado por um horizonte de pré-compreensões e responsável por atualizar os compromissos axiológicos inscritos na Constituição. A atuação judicial passa, então, a operar sob a lógica da alteridade e da responsabilidade ética para com o outro, na busca por justiça material e pela realização da igualdade substancial (Garapon, 1996).

Nesse novo cenário, o surgimento das chamadas “Políticas Judiciárias” traduz o reposicionamento ativo e propositivo do Judiciário na construção de soluções estruturais para demandas históricas e estruturais da sociedade brasileira, que, em certa medida, aproximasse da formulação executiva e legislativa das políticas públicas em sentido *lato*.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, nesse contexto, não se apresenta como um repositório estático de normas, mas como um projeto normativo em contínua construção, que demanda dos seus intérpretes o engajamento prático com a transformação da realidade social. A noção de Constituição dirigente, que orienta e vincula a atuação dos Poderes públicos, legitima a atuação propositiva da magistratura na implementação de políticas — ainda que, por vezes, em tensão com o ideal democrático da representação política (Garapon, 1996).

Ao assumir essa posição, o Judiciário abandona a passividade do passado e reivindica um papel ativo na concretização das promessas constitucionais, especialmente diante de situações em que a política majoritária se revela capturada por interesses setoriais ou inoperante diante das urgências sociais. Assim, nesse cenário, consolida-se a judicialização das políticas públicas e, com ela, o ativismo judicial, fenômeno que, embora controverso, surge como uma resposta institucional à crise da representação e à exigência de um Estado social efetivo.

Contudo, é preciso distinguir a judicialização legítima — aquela que visa suprir lacunas normativas para garantir direitos constitucionalmente assegurados — do

ativismo exacerbado que, ao exceder os limites funcionais da jurisdição, compromete a separação dos Poderes e enfraquece os mecanismos democráticos de deliberação pública. Isso porque a legitimidade da atuação judicial em matéria de políticas exige, portanto, a observância de critérios de autocontenção, fundamentação robusta e deferência às escolhas públicas democraticamente formuladas, quando estas estiverem em consonância com os parâmetros constitucionais (Garapon, 1996).

A nova roupagem do Judiciário, portanto, não se confunde com a usurpação de competências legislativas ou com o protagonismo voluntarista de magistrados desvinculados do pacto democrático: trata-se, antes, da assunção de uma responsabilidade institucional que reconhece a Constituição como instrumento de emancipação social e exige do Poder Judiciário um compromisso ativo com a justiça distributiva, a proteção das minorias e a efetivação dos direitos sociais.

Nessa direção, a atuação judicial deixa de ser um fim em si mesma para se tornar parte de uma engrenagem institucional voltada à promoção do bem-estar coletivo. Essa transformação sinaliza não apenas uma reconfiguração do papel do juiz, mas também uma renovação das formas de produção do Direito, cada vez mais permeadas por valores, princípios e exigências éticas que transcendem a lógica formalista e positivista (Garapon, 1996). O Judiciário, assim, se insere como agente da história, partícipe da realização do projeto constitucional, e não mero espectador da inércia estatal.

Para mais, vislumbra-se a necessidade de compreender a atuação contemporânea do Poder Judiciário a partir de um retorno à teoria clássica do Estado. A partir da tradição iluminista, especialmente com Montesquieu, consagrou-se a tripartição dos poderes — Legislativo, Executivo e Judiciário — como forma de contenção e equilíbrio institucional. Cada Poder, a partir de suas competências, desempenharia funções essenciais à estrutura do Estado: legislar, administrar e julgar (Garapon, 1996).

Com a evolução histórica, sobretudo no século XX, essa estrutura sofreu ressignificações diante da complexificação das demandas sociais e do esgotamento da lógica formal do Estado Liberal. No Estado Democrático de Direito, o Judiciário ultrapassa seu papel de árbitro neutro para tornar-se também um formulador de

respostas institucionais diante das omissões legislativas e administrativas, sobretudo na garantia de direitos fundamentais (Garapon, 1996).

O Estado Liberal emergiu no século XVIII com o fortalecimento da burguesia e a ascensão do mercado autorregulado como pilar da economia. Inspirado pelo liberalismo econômico e político, esse modelo de Estado se baseava na livre iniciativa, na propriedade privada e na mínima intervenção estatal (Polanyi, 1957). O direito e a economia eram concebidos como esferas separadas, com a regulação econômica sendo vista como uma violação dos princípios da livre concorrência (Moreira, 1973).

A Revolução Francesa (1789) consolidou as bases do Estado Liberal Burguês, garantindo formalmente direitos individuais e promovendo a separação entre Estado e economia (Hobsbawn, 1979). No entanto, essa liberdade era predominantemente formal, pois favorecia a burguesia enquanto mantinha o proletariado em condições de exploração e miséria (Comparato, 2001). Assim, o Estado Liberal de Direito estruturou-se como um Estado burguês, cujo principal objetivo era proteger a propriedade privada e a livre iniciativa (Miranda, 1997).

Com o avanço do capitalismo industrial no século XIX, as contradições do Estado Liberal tornaram-se evidentes. A liberdade contratual irrestrita resultou em condições precárias de trabalho, concentração de riqueza e desigualdade social, o que gerou intensas mobilizações operárias e o fortalecimento de ideologias como o socialismo e o marxismo (Laski, 1973).

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) demonstrou que o mercado autorregulado não era sustentável, levando os governos a intervir na economia para garantir o esforço de guerra e evitar colapsos sociais (Bercovici, 2009). Com isso, surge uma nova concepção de Estado: o Estado Social, que passa a reconhecer a necessidade de intervenção estatal para garantir direitos sociais e reduzir as desigualdades econômicas.

As primeiras iniciativas de um Estado do Bem-Estar Social surgiram na Alemanha, com as leis de seguro obrigatório para trabalhadores (1883-1889), que buscavam pacificar as tensões sociais e conter o avanço dos movimentos socialistas (Regonini, 1983). No entanto, foi apenas com a crise de 1929 e a ascensão de regimes totalitários na Europa que a intervenção estatal passou a ser considerada indispensável para garantir a estabilidade econômica e social.

O Estado Social consolidou-se no século XX como resposta às falhas do liberalismo clássico. Diferentemente do Estado Liberal, que se limitava a garantir direitos civis e políticos, o Estado Social incorporou direitos econômicos e sociais, como educação, saúde, previdência e condições dignas de trabalho (Bonavides, 2007).

A partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o modelo keynesiano e as políticas de bem-estar social foram amplamente adotadas, resultando na ampliação da participação estatal na economia e na criação de políticas de proteção ao trabalhador. Assim, o Estado Social de Direito passou a integrar os princípios do constitucionalismo moderno, conciliando liberdades individuais com justiça social (Silva, 1999).

Dessa forma, a transição do Estado Liberal para o Estado Social representa um momento crucial na evolução do constitucionalismo, evidenciando a necessidade de equilibrar desenvolvimento econômico com inclusão social e equidade (Silva, 1999). Essa mudança pavimentou o caminho para a construção do Estado Democrático de Direito, no qual a participação cidadã e a promoção dos direitos sociais são fundamentais para a consolidação da democracia.

Nesse contexto, a transição para o Estado Social trouxe a necessidade de intervenção estatal para garantir direitos fundamentais, entre eles o direito à moradia e à regularização fundiária. A partir desse paradigma, políticas públicas voltadas à organização territorial passaram a ser desenvolvidas, refletindo diretamente no desenvolvimento regional e na promoção da justiça social. O Estado Democrático de Direito tem como um de seus pilares fundamentais a promoção do desenvolvimento regional, atuando como agente regulador e fomentador de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades territoriais e à promoção da justiça social.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 reforça essa função ao estabelecer, em seu artigo 3º, que um dos objetivos fundamentais da República é a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades regionais e sociais. Dentro dessa lógica, a atuação estatal no desenvolvimento regional deve se pautar pela combinação de mecanismos de planejamento territorial, políticas de incentivo econômico e implementação de infraestrutura e serviços públicos adequados às especificidades de cada localidade.

Assim, a partir as teorizações do Desenvolvimento Regional, tem sido amplamente debatida como um instrumento para mitigar disparidades entre regiões, enfatizando o papel do Estado na formulação e implementação de estratégias voltadas à integração socioeconômica dos territórios. Segundo Antônio Ernani Martins Lima (2006), as políticas públicas de fomento ao desenvolvimento têm buscado reduzir os desequilíbrios de renda e acesso a recursos, tanto em termos nacionais quanto estaduais, reconhecendo que a economia regional é marcada por desigualdades estruturais que não podem ser corrigidas apenas pelos mecanismos de mercado. Nesse sentido, a Economia Regional se dedica a estudar os fatores que explicam a distribuição heterogênea das atividades econômicas e propõe normas para que o Estado possa atuar como regulador desse processo.

O modelo tradicional de desenvolvimento regional, influenciado pela abordagem neoclássica, defendia que o mercado, por meio da livre concorrência, seria capaz de equilibrar as disparidades regionais ao longo do tempo. No entanto, a realidade empírica demonstrou que a concentração das atividades produtivas em determinadas áreas resultou em um aprofundamento das desigualdades regionais. Como apontado por Aydalot (1985), o mercado por si só não garante a realização do desenvolvimento equitativo, sendo necessária a intervenção do Estado para corrigir falhas e criar políticas direcionadas ao crescimento sustentável das regiões menos desenvolvidas.

Ao longo do século XX, com a ascensão do Estado do Bem-Estar Social, consolidou-se a ideia de que o Estado deve intervir ativamente na economia para garantir direitos sociais e reduzir desigualdades. No contexto brasileiro, isso se reflete na implementação de programas de desenvolvimento regional que visam integrar economicamente áreas periféricas ao centro produtivo do país. Lima (2006) destaca que a evolução das teorias do desenvolvimento regional levou ao reconhecimento do papel crucial do Estado na estruturação territorial da economia, especialmente por meio de investimentos estratégicos em infraestrutura e incentivos produtivos.

Dentro dessa lógica, políticas públicas baseadas no modelo de desenvolvimento endógeno passaram a ser defendidas como alternativas mais eficazes para estimular a economia regional. Essa abordagem, conforme descrita por Amaral Filho (2001), destaca a importância do protagonismo local na formulação de

estratégias de crescimento, incorporando a participação da comunidade e a valorização de recursos locais como fatores determinantes para o sucesso das políticas regionais.

Esse modelo se contrapõe ao paradigma neoclássico da especialização produtiva, pois reconhece que regiões periféricas precisam de incentivos específicos para desenvolver setores econômicos diversos, evitando a dependência de atividades produtivas instáveis.

Ademais, a Teoria dos “Pólos de Crescimento”, formulada por François Perroux, exerceu relevante influência nas estratégias de desenvolvimento regional, ao postular que determinadas unidades produtivas dotadas de elevada capacidade de indução econômica seriam capazes de dinamizar o crescimento em regiões periféricas ou menos desenvolvidas (Lima, 2006).

Todavia, referida abordagem sofreu críticas por fomentar a concentração de investimentos em grandes conglomerados industriais, desconsiderando a valorização de iniciativas locais, sustentáveis e socialmente inclusivas. Nesse sentido, conforme ressalta Lima (2006), observa-se uma inflexão nas políticas contemporâneas, com a adoção de diretrizes que buscam articular os ganhos da industrialização à promoção do desenvolvimento territorial, com ênfase na inclusão social, na redução das desigualdades regionais e na diversificação econômica.

No Brasil, a atuação do Poder Judiciário também tem desempenhado um papel relevante no desenvolvimento regional, especialmente por meio de decisões que garantem o direito à moradia e a regularização fundiária. O Programa RegularizAÇÃO, criado pelo Provimento Conjunto nº 14/2023 do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, é um exemplo dessa atuação, pois busca reduzir a insegurança jurídica das famílias em situação irregular e garantir a titulação formal da propriedade. Essa iniciativa reflete a importância do ordenamento territorial para o desenvolvimento sustentável, alinhando-se aos princípios da função social da propriedade e da justiça social.

Dessa forma, o Estado Democrático de Direito, ao incorporar a perspectiva do desenvolvimento regional em suas políticas públicas, reafirma seu compromisso com a equidade territorial e a inclusão social. A transição do modelo tradicional de desenvolvimento, baseado apenas na lógica de mercado, para uma abordagem que

reconhece a necessidade da intervenção estatal, representa um avanço na construção de um Brasil mais justo e equilibrado.

Assim, ao reconhecer a centralidade do Poder Judiciário na promoção do desenvolvimento regional e na superação das desigualdades territoriais, revela-se a importância de compreender como esse papel se articula com a dimensão fundiária no Brasil. A regularização da terra e a efetividade de sua função social despontam como instrumentos centrais não apenas de ordenamento territorial, mas de justiça distributiva. A seguir, analisa-se a trajetória normativa e política da função social da terra no Brasil, compreendendo seus desafios e potencialidades à luz da atuação judicial e das políticas públicas contemporâneas.

2.3 O Programa “Regularização” do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e seus Impactos no Desenvolvimento Regional: Desafios e Conquistas

A regularização fundiária tem sido um dos principais instrumentos do Estado para garantir segurança jurídica à população e promover o desenvolvimento regional. No Estado de Goiás, essa iniciativa foi fortalecida com a criação do Programa RegularizAÇÃO, instituído pelo Provimento Conjunto nº 14/2023 do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, que busca viabilizar a titulação de propriedades em áreas ocupadas irregularmente, garantindo direitos fundamentais e assegurando a efetivação da função social da propriedade.

O programa se insere dentro da política de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), conforme previsto na Lei nº 13.465/2017, que estabelece diretrizes para a legalização de imóveis em assentamentos informais urbanos, estabelecendo normas e critérios específicos para a atuação do Judiciário na viabilização do registro das propriedades, simplificando procedimentos administrativos e garantindo maior agilidade na concessão de títulos.

Segundo o provimento, a regularização deve observar os princípios da desburocratização, celeridade e acesso à justiça, permitindo que famílias de baixa renda possam formalizar a propriedade de seus imóveis de maneira acessível. Esse processo de regularização, inicia-se, primariamente, com a identificação das áreas passíveis de regularização, realizada em parceria com prefeituras, cartórios e órgãos

competentes, garantindo a coordenação eficiente das ações, facilitando a atuação dos cartórios e reduzindo custos para beneficiários em situação de vulnerabilidade.

Na etapa subsequente, as ocupações são classificadas nos termos da Lei nº 13.465/2017, podendo ser enquadradas como Reurb-S, quando destinadas à população de baixa renda, ou como Reurb-E, nos casos em que não se verifica tal perfil socioeconômico. O Provimento Conjunto reforça o compromisso do Poder Judiciário com a promoção do direito fundamental à moradia e com a concretização da função social da propriedade. Concluído o processo de regularização, procede-se à emissão dos títulos de propriedade, conferindo segurança jurídica aos ocupantes e viabilizando o acesso ao crédito, a serviços públicos e a investimentos urbanos. Essa iniciativa revela-se estratégica para a mitigação dos impactos negativos decorrentes da informalidade fundiária, promovendo a formalização da posse e a consequente integração social, econômica e territorial das comunidades beneficiadas.

Portanto, a regularização fundiária desempenha um papel essencial na redução das desigualdades territoriais e na promoção do desenvolvimento regional, ao integrar áreas irregulares ao planejamento urbano e garantir segurança jurídica aos ocupantes. No Brasil, conforme explorado, a informalidade fundiária dificulta o acesso ao crédito, à infraestrutura e à implementação de políticas públicas, reforçando o quadro de segregação socioespacial.

Esse cenário evidencia a necessidade de intervenção estatal, conforme destacado por Lima (2006), que aponta a atuação do Estado como determinante para a mitigação das disparidades regionais e a promoção do crescimento econômico equilibrado. O Programa RegularizAÇÃO, instituído pelo Provimento Conjunto nº 14/2023 do TJGO, insere-se nessa perspectiva: ao proporcionar a formalização da posse, viabiliza-se o cumprimento da função social da propriedade, princípio fundamental do Estado Democrático de Direito.

A função social da propriedade, conforme estabelecido no artigo 182 da Constituição Federal, orienta o ordenamento territorial ao determinar que a terra deve atender ao interesse coletivo e não apenas à lógica patrimonialista. Essa concepção reflete o movimento de transição do Estado Liberal para o Estado Social, conforme discutido por Bonavides (2007), no qual o Estado assume o papel de regulador do espaço urbano, buscando equilibrar o direito de propriedade com a justiça social. O

Provimento Conjunto nº 14/2023, ao facilitar a regularização de imóveis ocupados por populações vulneráveis, alinha-se a esse modelo ao estabelecer diretrizes que garantam a titulação de propriedades de forma acessível e desburocratizada.

A regularização fundiária também impulsiona o desenvolvimento regional ao inserir os imóveis formalizados no mercado imobiliário e financeiro, permitindo o acesso a crédito e a realização de investimentos. Essa dinâmica é destacada por Krugman (1991), ao analisar como a valorização de ativos imobiliários influencia diretamente o crescimento econômico das cidades e regiões. O Programa RegularizAÇÃO atua nesse sentido ao possibilitar que as propriedades regularizadas sejam utilizadas como garantias reais, estimulando o financiamento habitacional e fomentando a economia local. Além disso, a titulação dos imóveis facilita a ampliação da infraestrutura urbana, uma vez que a formalização da propriedade permite a expansão de serviços públicos essenciais, como saneamento básico, eletrificação e pavimentação, promovendo a inclusão social e melhorando a qualidade de vida dos moradores.

A atuação do Programa RegularizAÇÃO, se insere, principalmente, no contexto dos compromissos assumidos pelo Brasil com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Entre os objetivos mais diretamente relacionados à regularização fundiária, destacam-se: o ODS 1 (Erradicação da pobreza), ODS 10 (Redução das desigualdades), ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis), ODS 16 (Paz, justiça e instituições eficazes) e ODS 17 (Parcerias e meios de implementação).

A regularização da posse e da propriedade territorial impacta diretamente na capacidade de acesso à moradia digna, à justiça social e ao ordenamento urbano, viabilizando ações interinstitucionais que refletem o princípio da cooperação global para o desenvolvimento sustentável. Assim, o Programa se alinha não apenas aos preceitos constitucionais nacionais, mas também aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, posicionando o Poder Judiciário como ator relevante na implementação dos ODS.

Outro impacto fundamental da regularização fundiária é a redução dos conflitos fundiários, um problema recorrente em regiões de ocupação informal. Como aponta Myrdal (1957), a falta de segurança jurídica gera instabilidade social e impede o

desenvolvimento sustentável das cidades. O artigo 4º do Provimento Conjunto nº 14/2023 reforça essa preocupação ao determinar que o processo de regularização deve priorizar a estabilidade das comunidades, promovendo soluções pacíficas para litígios e evitando remoções arbitrárias. Essa diretriz se insere no contexto de um Estado intervencionista, que reconhece a necessidade de atuação ativa para garantir o direito à moradia e a segurança jurídica dos cidadãos.

Dessa forma, a regularização fundiária não apenas garante a formalização da posse, mas também se consolida como um instrumento estratégico para a redução das desigualdades regionais e a promoção da justiça social. Como enfatizado por Lima (2006), o desenvolvimento regional depende da conjugação de políticas públicas eficazes com a implementação de instrumentos pragmáticos voltados à inclusão territorial. O Programa RegularizAÇÃO, ao viabilizar a titulação de propriedades e fomentar o acesso a infraestrutura e crédito, reforça esse compromisso, garantindo um crescimento econômico mais equilibrado e sustentável no Estado de Goiás.

O Provimento Conjunto nº 14/2023, assinado pela Presidência e pela Corregedoria-Geral da Justiça do TJGO, representa o marco jurídico inaugural do Programa RegularizAÇÃO. Sua finalidade central é instituir, no âmbito do Poder Judiciário estadual e dos serviços registrais, um programa permanente de regularização fundiária urbana voltado à efetivação da Reurb-S, conforme previsto na Lei nº 13.465/2017.

O documento enfatiza a necessidade de assegurar a titulação das propriedades ocupadas por famílias de baixa renda, priorizando a desburocratização dos procedimentos, a atuação coordenada com os municípios e a proteção da dignidade da pessoa humana. O provimento também estabelece a criação de um Núcleo de Governança em Regularização Fundiária, responsável por planejar, fiscalizar e coordenar as ações do programa nos municípios signatários, garantindo a articulação interinstitucional e o cumprimento das etapas estabelecidas nos cronogramas de execução.

Complementarmente ao provimento, o Plano de Projeto/Programa Simplificado do Programa RegularizAÇÃO delinea os objetivos estratégicos da política, seus macrodesafios e metas institucionais. Identifica-se, entre as metas, a capacitação de magistrados, cartorários e agentes municipais, o estímulo à integração entre os entes

federativos e a sistematização dos métodos de fiscalização. A proposta metodológica busca promover maior transparência e celeridade, com foco na regularização de imóveis urbanos em situação de informalidade e na redução das desigualdades territoriais, por meio da titulação de propriedade como vetor de inclusão social e acesso à cidadania.

A leitura dos documentos também revela o comprometimento institucional do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás com a produção de dados e indicadores de impacto. De acordo com os relatórios públicos divulgados pelo programa, até março de 2024 foram regularizados 57 municípios e 154 bairros, com a entrega de 9.432 Certidões de Regularização Fundiária (CRFs) e outros 9.276 processos em tramitação. Esses números demonstram a expressividade da política e sua aderência aos objetivos traçados nos documentos analisados. Além disso, o provimento estabelece que a adesão dos municípios ao programa se dá mediante termo de compromisso, o que garante maior previsibilidade e uniformidade na condução das etapas, configurando um modelo de governança orientado à cooperação federativa e à segurança jurídica.

Embora a regularização fundiária represente um avanço para a promoção da segurança jurídica e do desenvolvimento regional, sua implementação enfrenta uma série de desafios estruturais, burocráticos e políticos. A informalidade da posse de terras no Brasil tem raízes históricas, estando relacionada à concentração fundiária e à ausência de políticas efetivas para democratizar o acesso à propriedade.

Como aponta Myrdal (1957), a desigualdade regional tende a se perpetuar sem intervenções estatais capazes de corrigir assimetrias de poder e garantir condições equitativas de desenvolvimento. No caso do Estado de Goiás, a execução do Programa RegularizaÇÃO, instituído pelo Provimento Conjunto nº 14/2023 do TJGO, enfrenta barreiras que vão desde entraves cartoriais e burocráticos até a necessidade de maior articulação entre os diferentes entes públicos responsáveis pela política fundiária.

Um dos principais desafios está na própria burocracia dos processos de regularização, que, apesar das diretrizes de desburocratização estabelecidas pelo Provimento Conjunto nº 14/2023, ainda encontra resistência em sua execução. A exigência de documentação específica e a complexidade dos procedimentos cartoriais

dificultam o acesso à titulação, especialmente para populações de baixa renda. Esse problema reflete o que Lima (2006) chama de "falha de governança estatal na implementação de políticas regionais", uma vez que a descentralização das competências entre municípios, estados e cartórios pode gerar dificuldades operacionais e conflitos de competência.

Outro entrave relevante é a especulação imobiliária, que pode comprometer a efetividade da regularização fundiária caso não haja mecanismos de controle e fiscalização adequados. Como discutido por Krugman (1991), a valorização imobiliária decorrente da formalização da posse pode gerar distorções no mercado, favorecendo a expulsão de moradores originais e a apropriação dos imóveis regularizados por agentes do setor privado interessados apenas no lucro. O risco de gentrificação é um aspecto que precisa ser considerado na implementação do Programa RegularizAÇÃO, pois, sem salvaguardas eficazes, a regularização pode beneficiar investidores em detrimento das comunidades mais vulneráveis.

A falta de infraestrutura urbana e serviços públicos adequados nas áreas regularizadas também representa um desafio significativo. A titulação da propriedade não pode ser vista como um fim em si mesma, mas sim como parte de um processo mais amplo de inclusão territorial e desenvolvimento social. Como destaca Bonavides (2007), o Estado Social se caracteriza não apenas pelo reconhecimento formal de direitos, mas pela implementação de políticas que garantam sua efetividade na vida cotidiana da população. No contexto da regularização fundiária, isso significa que a entrega de títulos deve ser acompanhada de investimentos em saneamento básico, transporte, educação e saúde, garantindo que as áreas regularizadas sejam plenamente integradas ao planejamento urbano e regional.

Além disso, a falta de recursos financeiros e técnicos para a condução da regularização fundiária representa uma limitação considerável. Conforme apontado por Lima (2006), o desenvolvimento regional exige a adoção de métodos pragmáticos e estratégias de financiamento público, o que demanda a articulação entre os governos estadual e federal para a viabilização de políticas sustentáveis. O Provimento Conjunto nº 14/2023 estabelece diretrizes para facilitar a titulação, mas sua implementação efetiva depende da disponibilidade de recursos para

georreferenciamento, atualização cadastral e estruturação de núcleos de assistência jurídica às comunidades beneficiadas.

Por fim, a resistência política e institucional também constitui um obstáculo para a efetivação da regularização fundiária. Como ressaltado por Myrdal (1957), interesses políticos e econômicos muitas vezes atuam para manter a desigualdade regional, dificultando a implementação de políticas que alterem a estrutura fundiária consolidada.

No caso de Goiás, setores ligados à especulação imobiliária e ao agronegócio podem exercer pressões contrárias à regularização de determinadas áreas, buscando restringir o acesso da população de baixa renda à terra formalizada. Isso reforça a necessidade de que o Poder Judiciário, os órgãos fundiários e as prefeituras atuem de forma coordenada, garantindo que a regularização fundiária cumpra seu papel social e não seja utilizada como instrumento de exclusão ou apropriação privada.

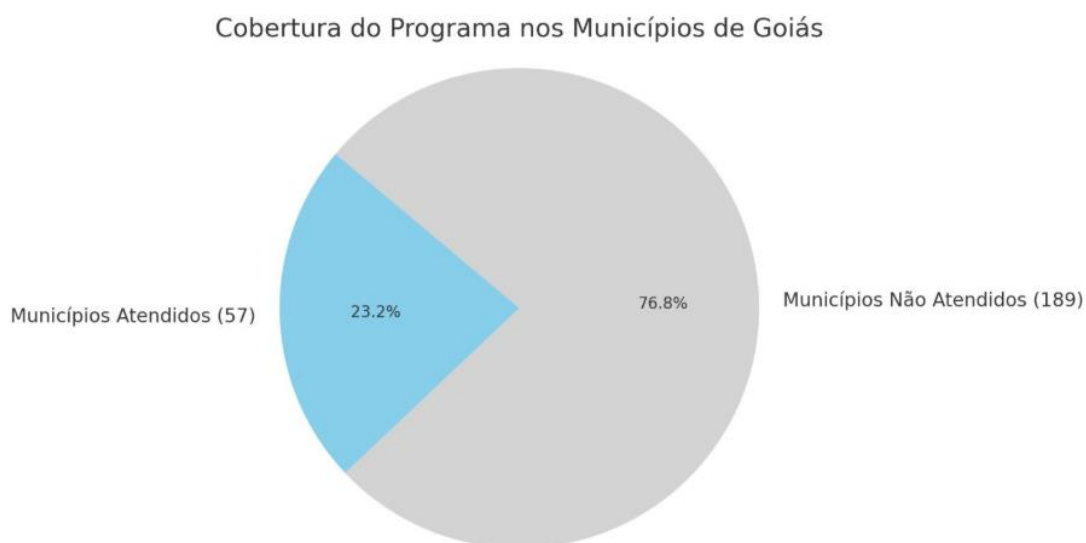
Dessa forma, os desafios enfrentados pelo Programa RegularizAÇÃO evidenciam a necessidade de aprimoramento contínuo das políticas de regularização fundiária. A superação desses entraves exige não apenas ajustes legislativos e administrativos, mas também maior investimento estatal, participação social e mecanismos eficazes de fiscalização e controle.

A implementação do Programa RegularizAÇÃO pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás tem gerado impactos significativos na segurança jurídica dos ocupantes de áreas irregulares e no fortalecimento do desenvolvimento regional. A entrega de títulos de propriedade promove a inclusão social e a valorização imobiliária, permitindo que as famílias beneficiadas tenham acesso a crédito e infraestrutura, além de reduzir conflitos fundiários e proporcionar maior estabilidade territorial. Como discutido por Lima (2006), políticas públicas voltadas ao ordenamento territorial são essenciais para a mitigação de desigualdades regionais, pois contribuem para a integração das áreas periféricas ao espaço urbano formal, permitindo o acesso pleno a serviços essenciais.

Conforme será visto no gráfico abaixo, os dados referentes ao Programa RegularizAÇÃO evidenciam sua relevância enquanto política pública voltada à promoção da justiça social e do desenvolvimento regional. Até o presente momento, o programa alcançou resultados expressivos, abrangendo 57 municípios e 154

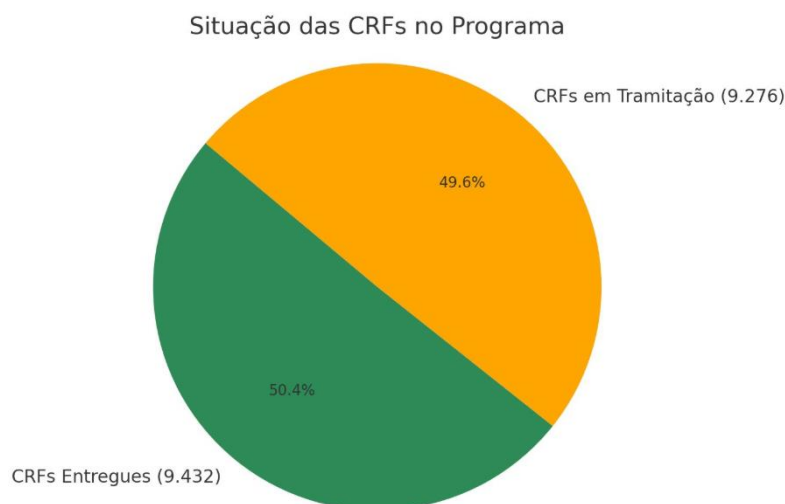
bairros, resultando na entrega de 9.432 Certidões de Regularização Fundiária, ao passo que outros 9.276 processos ainda se encontram em tramitação. Essa abrangência demonstra um avanço significativo na efetivação da função social da propriedade, conforme preconizado pelo artigo 182 da Constituição Federal de 1988, uma vez que a formalização das propriedades não apenas reduz a informalidade fundiária, mas também possibilita a plena integração dos territórios ao desenvolvimento urbano e social.

Gráfico 1 – Cobertura do Programa de Regularização Fundiária nos Municípios do Estado de Goiás



(Fonte: Dados elaborados pela autora a partir do TJGO, Programa RegularizAÇÃO, 2025)

Gráfico 2 – Situação das Certidões de Regularização Fundiária (CRFs) no Programa de Regularização Fundiária do Estado de Goiás



(Fonte: Dados elaborados pela autora a partir do TJGO, Programa RegularizAÇÃO, 2025)

Conforme bem assinalado por Bonavides (2007), a atuação do Estado na promoção do acesso à terra é essencial para a consolidação de um modelo de justiça social e equidade territorial. Nesse sentido, o impacto positivo do Programa RegularizAÇÃO pode ser verificado na valorização econômica dos bairros regularizados, uma vez que a titulação formal da propriedade favorece investimentos em melhorias habitacionais, garantindo maior segurança jurídica para as famílias beneficiadas e promovendo a ampliação do crédito e do acesso a serviços públicos adequados.

Além disso, a regularização fundiária fomenta o crescimento econômico local ao permitir que os imóveis regularizados sejam utilizados como garantias reais para obtenção de financiamentos e para inserção no mercado imobiliário formal. Krugman (1991) aponta que a valorização dos ativos imobiliários é um fator determinante para o dinamismo econômico regional, contribuindo para a promoção do desenvolvimento sustentável e para a redução das desigualdades sociais.

Outro aspecto relevante é a redução dos conflitos fundiários e da insegurança jurídica nas áreas atendidas pelo Programa RegularizAÇÃO. Segundo Myrdal (1957), a instabilidade territorial é um fator que contribui para a perpetuação das

desigualdades regionais, impedindo o crescimento estruturado e equilibrado das cidades. Nesse sentido, a formalização das propriedades promove não apenas a pacificação social, mas também a criação de um ambiente jurídico mais seguro para os moradores e para o setor produtivo, ao estabelecer um ordenamento territorial mais claro e acessível.

Não obstante os avanços alcançados, os dados revelam que aproximadamente 50,4% dos processos de regularização fundiária ainda aguardam conclusão, o que evidencia a necessidade de continuidade e aprimoramento do programa. Cidades como Nova Glória e Senador Canedo, por exemplo, ainda não concluíram nenhum processo de regularização, o que sugere desafios específicos a serem enfrentados na implementação da política pública nesses territórios. Ademais, o mapeamento dos períodos de maior adesão ao programa, como os registrados em agosto de 2023 e março de 2024, indica a necessidade de desenvolvimento de estratégias mais consistentes para garantir maior participação municipal e acelerar os processos em curso.

Nesse cenário, o aperfeiçoamento do Programa RegularizaÇÃO exige a adoção de um conjunto de medidas integradas que visem consolidar os avanços já obtidos e ampliar o alcance do programa. Tais medidas incluem o fortalecimento da governança interinstitucional, a simplificação dos processos burocráticos e o suporte técnico e financeiro aos municípios, especialmente àqueles que apresentam menor capacidade administrativa para conduzir os processos de regularização.

Uma das estratégias mais promissoras para o aprimoramento do programa consiste na criação de um núcleo estadual de apoio à regularização fundiária, que reúna representantes do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, prefeituras, cartórios, Ministério Público e Defensoria Pública. Esse núcleo teria como principal função a coordenação das ações entre os diferentes entes envolvidos, garantindo maior uniformidade nos procedimentos adotados e monitorando o andamento dos processos de regularização nos municípios, com vistas a reduzir a fragmentação institucional. Como bem enfatiza Myrdal (1957), a coordenação interinstitucional é essencial para que as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional sejam implementadas de maneira eficaz e sustentável.

Outra medida essencial para o aprimoramento do Programa RegularizAÇÃO reside na simplificação dos trâmites administrativos, especialmente no que tange aos municípios que enfrentam dificuldades para aderir ao programa. Embora o Provimento Conjunto nº 14/2023 já preveja diretrizes para a desburocratização, a realidade demonstra que os procedimentos ainda apresentam entraves que dificultam a titulação das propriedades. Nesse sentido, a adoção de processos digitais e automatizados pode contribuir para acelerar a análise dos pedidos de regularização, reduzir custos e ampliar o acesso da população ao serviço de maneira mais eficiente e transparente.

A ampliação do suporte técnico e financeiro aos municípios também se mostra essencial para garantir a continuidade e a eficácia do programa. Muitas prefeituras, especialmente aquelas localizadas em regiões de menor desenvolvimento econômico, carecem de estrutura administrativa adequada para conduzir os processos de regularização fundiária. Nesse sentido, parcerias estratégicas com universidades e institutos de pesquisa podem contribuir para a capacitação de gestores e técnicos municipais, promovendo uma execução mais qualificada e eficiente da política pública.

Outro ponto fundamental para a consolidação do Programa RegularizAÇÃO é a criação de mecanismos eficazes de proteção contra a especulação imobiliária. É necessário garantir que a regularização fundiária beneficie efetivamente as populações mais vulneráveis e que não seja utilizada como instrumento de valorização imobiliária para setores privados interessados exclusivamente no lucro. Para tanto, medidas como a implementação de cláusulas que impeçam a venda imediata dos imóveis regularizados, a fiscalização rigorosa das transações imobiliárias em áreas recém-tituladas e a promoção de políticas de habitação social complementares à regularização são essenciais para evitar distorções no mercado fundiário.

A análise dos dados do Programa RegularizAÇÃO também demonstra a importância da expansão territorial planejada, priorizando os municípios que ainda não iniciaram processos de regularização. O estabelecimento de metas regionais pode contribuir para equilibrar o impacto do programa em diferentes áreas do estado e garantir que os benefícios da política alcancem o maior número possível de famílias.

Portanto, o aprimoramento do Programa RegularizAÇÃO requer a adoção de estratégias articuladas que envolvem governança interinstitucional, desburocratização dos processos, suporte técnico e financeiro adequado, proteção contra a especulação imobiliária e expansão territorial planejada. Somente por meio dessas ações integradas será possível consolidar o programa como um instrumento efetivo de justiça social e desenvolvimento regional sustentável.

Com o intuito de proporcionar uma compreensão mais aprofundada acerca das potencialidades e limitações do Programa RegularizAÇÃO enquanto política pública de regularização fundiária, propõe-se a utilização da matriz F.O.F.A.S. como instrumento analítico, apto a viabilizar uma leitura crítica a partir das dimensões internas e externas que perpassam sua estrutura e dinâmica operacional.

Fundamentada na metodologia FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), a referida abordagem permite identificar os ativos institucionais e os pontos de vulnerabilidade que demandam reconfigurações estratégicas, ao mesmo tempo em que possibilita a antecipação de riscos e o aproveitamento de oportunidades voltadas à ampliação da eficácia das intervenções estatais (Araújo, 2015). No contexto específico das ações desenvolvidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, a aplicação da matriz evidencia um conjunto de fatores determinantes para a formulação e implementação da política, destacando-se, entre as forças identificadas, a expressiva robustez institucional da Corte, a qual demonstra capacidade de conceber e executar políticas públicas com considerável grau de autonomia, inclusive em contextos de restrição orçamentária e sem dependência direta de aportes externos.

Além disso, destaca-se sua institucionalização normativa por meio do Provimento Conjunto nº 14/2023, o que confere segurança jurídica e previsibilidade aos procedimentos. A articulação com os cartórios extrajudiciais, favorecendo a cooperação entre o Poder Judiciário e os serviços registrais, também constitui um ponto de destaque. Além disso, observa-se uma significativa adesão de municípios goianos à política, o que possibilitou a entrega de milhares de Certidões de Regularização Fundiária e revela uma capilaridade que fortalece os objetivos do programa.

No campo das oportunidades, o Programa RegularizAÇÃO apresenta grande potencial de expansão territorial, podendo alcançar municípios ainda não

contemplados. A integração com outras políticas públicas, como as de habitação, saneamento e mobilidade urbana, constitui uma perspectiva promissora para a ampliação dos impactos da política fundiária. A formalização das propriedades permite também o acesso a crédito por parte das famílias beneficiadas, ampliando sua inserção econômica. Soma-se a isso o fortalecimento institucional do Poder Judiciário como agente ativo na governança fundiária e no fomento ao desenvolvimento regional.

Apesar dessas qualidades, o programa ainda enfrenta algumas fraquezas estruturais. A burocracia dos trâmites administrativos, mesmo diante de diretrizes de desburocratização, continua sendo um entrave à efetivação da política. A ausência de estrutura técnica adequada em diversos municípios, aliada à baixa digitalização dos processos, compromete a celeridade e a acessibilidade da regularização. Outro ponto crítico é o déficit de capacitação de gestores e servidores municipais, que dificulta a condução técnica dos procedimentos.

As ameaças ao sucesso do programa também são relevantes. A especulação imobiliária nas áreas recém-regularizadas representa um risco concreto, podendo gerar processos de gentrificação e expulsão dos moradores originários. Além disso, existem resistências institucionais de setores econômicos que se opõem à democratização do acesso à terra urbana, especialmente quando esta interfere em interesses de valorização patrimonial. A insegurança jurídica em áreas litigiosas e a possibilidade de instrumentalização política do programa também se apresentam como fatores que podem comprometer seus objetivos sociais.

Diante desse panorama, algumas sugestões são fundamentais para o aprimoramento do Programa RegularizaÇÃO. A criação de um núcleo estadual de apoio à regularização fundiária, com a participação de representantes do Tribunal de Justiça, das prefeituras, dos cartórios, do Ministério Público e da Defensoria Pública, pode promover maior coordenação entre os atores envolvidos. A adoção de soluções digitais e automatizadas, além de parcerias com instituições acadêmicas para a capacitação técnica de gestores locais, tende a qualificar a execução da política. Por fim, a implementação de mecanismos de proteção contra a especulação, como cláusulas que limitem a venda imediata dos imóveis regularizados e medidas de

fiscalização sobre as transações fundiárias, é essencial para garantir que os benefícios da regularização cheguem efetivamente às populações vulneráveis.

2.4 Considerações finais

A regularização fundiária configura-se como um instrumento indispensável para a promoção da justiça social, a concretização da função social da propriedade e o fortalecimento das políticas de desenvolvimento regional. No Brasil, a informalidade fundiária apresenta-se como um dos principais entraves à efetivação do direito à moradia digna, comprometendo não apenas a segurança jurídica dos ocupantes de áreas irregulares, mas também suas oportunidades de acesso ao crédito e à infraestrutura adequada. A persistência desse fenômeno contribui para a perpetuação de desigualdades territoriais historicamente construídas e dificulta a implementação de políticas públicas eficazes voltadas ao ordenamento urbano e rural, comprometendo, assim, o desenvolvimento sustentável de cidades e regiões.

Nesse cenário, o Programa RegularizaÇÃO, instituído pelo Provimento Conjunto nº 14/2023 do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, emerge como uma iniciativa inovadora do Poder Judiciário voltada à superação dos desafios impostos pela irregularidade fundiária. Ao simplificar procedimentos e promover parcerias interinstitucionais, o programa busca impulsionar a titulação de imóveis e reduzir os entraves burocráticos que frequentemente dificultam a regularização de ocupações urbanas consolidadas. A proposta se alinha ao princípio da função social da propriedade, consagrado pela Constituição Federal de 1988, e busca assegurar que o direito à moradia se efetive de maneira concreta e acessível.

A presente pesquisa demonstrou que a transição do Estado Liberal para o Estado Social consolidou a necessidade de uma atuação estatal mais ativa e abrangente na garantia de direitos fundamentais, especialmente no que tange ao direito à moradia e à segurança jurídica. No âmbito do Estado Democrático de Direito, a regulação fundiária emerge como um mecanismo imprescindível para a redução das desigualdades regionais e para a promoção da justiça social. Esse instrumento, quando adequadamente implementado, contribui para a integração de áreas

irregulares ao planejamento urbano formal, promovendo a inclusão social e a valorização econômica dessas regiões.

O estudo do Programa RegularizaÇÃO evidencia importantes avanços na ampliação do acesso à titulação formal da propriedade e na incorporação de áreas informais ao ordenamento territorial. Todavia, também foram identificados desafios significativos que precisam ser enfrentados para que a política de regularização fundiária atinja plenamente seus objetivos. Dentre esses desafios, destacam-se a necessidade de maior articulação entre os entes públicos envolvidos, a desburocratização dos processos administrativos e a criação de mecanismos eficazes para mitigar os riscos de especulação imobiliária, que frequentemente comprometem o acesso à terra por populações vulneráveis.

Diante desse contexto, propõe-se a adoção de medidas que possam aprimorar a política de regularização fundiária em Goiás, tais como o fortalecimento da governança interinstitucional, a criação de salvaguardas que impeçam a valorização predatória dos imóveis recém-regularizados e a ampliação do suporte técnico e financeiro disponibilizado aos municípios para garantir uma execução mais eficiente e abrangente do programa. Ao adotar essas medidas, a regularização fundiária poderá consolidar-se como um verdadeiro pilar estruturante do desenvolvimento regional, promovendo inclusão social, segurança jurídica e crescimento econômico sustentável, em consonância com os princípios constitucionais de justiça social e função social da propriedade.

2.5 Referências

AMARAL FILHO, J. **A teoria do desenvolvimento regional no Brasil: uma abordagem crítica**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 32, n. 3, p. 261-280, 2001.

ARAÚJO, J. C. et al. **Análise de Swot: uma ferramenta na criação de uma estratégia empresarial**. V Encontro Científico e Simpósio de Educação Salesiano, Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium: Faculdade de Lins, 2015.

AYDALOT, P. **Economie régionale et urbaine**. Paris: Economica, 1985.

BERCOVICI, Gilberto. **O ainda indispensável direito econômico**. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita et al. (Org.). Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

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, sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GARAPON, Antoine. **O guardador de promessas: Justiça e democracia**. Tradução de Francisco Aragão. Lisboa: Piaget, 1996.

HOBBSBAWN, Eric J. **A era das revoluções**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KRUGMAN, Paul. **Geography and trade**. Cambridge: MIT Press, 1991.

LASKI, Harold J. **O liberalismo europeu**. São Paulo: Mestre Jou, 1973.

LIMA, Antônio Ernani Martins. **A teoria do desenvolvimento regional e o papel do Estado**. *Revista Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 24, n. 45, p. 1-45, 2006.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. Coimbra: Centelha, 1973.

MYRDAL, Gunnar. **Economic theory and underdeveloped regions**. London: Duckworth, 1957.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 31 mar. 2025.

POLANYI, Karl. **The great transformation**. Boston: Beacon Press, 1957.

PORTER, Michael. **The competitive advantage of nations**. New York: Free Press, 1990.

REGONINI, Gloria. **Estado do Bem-Estar**. In: BOBBIO, Norberto et al. (Org.). *Dicionário de política*. Brasília: UNB, 1983.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. Provimento Conjunto nº 14, de 22 de maio de 2023. **Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Goiás**. Diário da Justiça Eletrônico, Goiânia, 22 maio 2023.

VIEIRA, Anderson Henrique; CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. **Regularização fundiária urbana (Reurb) enquanto política de gestão de conflitos fundiários no Brasil**. *Revista Ratio Juris*, Medellín, v. 19, n. 39, p. 319-352, nov. 2024.

3. TERCEIRO ARTIGO - O PROGRAMA REGULARIZAÇÃO COMO POLÍTICA JUDICIÁRIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ANÁLISE CRÍTICA DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS NA PROMOÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM GOIÂNIA

The RegularizAÇÃO Program as a Judicial Policy for Regional Development: A Critical Analysis of the Role of the Court of Justice of the State of Goiás in Promoting Urban Land Regularization in Goiânia

Elaine Cristina Juliano Rossi

Prof. Dr. Guilherme Resende Oliveira

Resumo

O presente estudo analisa o Programa RegularizAÇÃO, instituído pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, sob a perspectiva das políticas judiciárias e de sua contribuição para o desenvolvimento regional no município de Goiânia. Partindo da compreensão do Poder Judiciário como ator institucional legítimo na formulação e implementação de políticas públicas, o trabalho investiga de que modo o RegularizAÇÃO se estrutura como política pública judiciária voltada à regularização fundiária urbana de interesse social, à promoção da segurança jurídica e à efetivação de direitos fundamentais, especialmente o direito à moradia digna e à função social da propriedade. Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa, de natureza analítico-descritiva, com base em pesquisa documental e normativa, complementada pela aplicação da matriz FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), como instrumento de diagnóstico estratégico da política. A análise evidencia que o programa apresenta sólida base normativa, institucionalização progressiva, mecanismos de governança e articulação interinstitucional, o que o qualifica como política pública estruturada. Por outro lado, o estudo identifica fragilidades relacionadas à dependência da capacidade administrativa municipal, à ausência de monitoramento pós-titulação e a riscos externos associados à instabilidade política e à especulação imobiliária. Conclui-se que o Programa RegularizAÇÃO representa iniciativa relevante de política judiciária, com potencial para induzir inclusão socioespacial e contribuir para o desenvolvimento regional, desde que acompanhado de aperfeiçoamentos institucionais capazes de assegurar sua sustentabilidade e efetividade no longo prazo.

Palavras-chave: Política judiciária; Regularização fundiária urbana; Desenvolvimento regional; Poder Judiciário; Direitos fundamentais.

Abstract

This study analyzes the RegularizaÇÃO Program, established by the Court of Justice of the State of Goiás, from the perspective of judicial policies and their contribution to regional development in the municipality of Goiânia. Based on the understanding of the Judiciary as a legitimate institutional actor in the formulation and implementation of public policies, the research examines how the RegularizaÇÃO Program is structured as a judicial public policy aimed at urban land regularization of social interest, the promotion of legal certainty, and the realization of fundamental rights, especially the right to adequate housing and the social function of property. Methodologically, the study adopts a qualitative, analytical-descriptive approach, grounded in documentary and normative research, complemented by the application of the SWOT matrix (Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats) as a strategic diagnostic tool for the policy. The analysis shows that the program presents a solid normative framework, progressive institutionalization, governance mechanisms, and interinstitutional articulation, which qualify it as a structured public policy. On the other hand, the study identifies weaknesses related to dependence on municipal administrative capacity, the absence of post-titling monitoring, and external risks associated with political instability and real estate speculation. It is concluded that the RegularizaÇÃO Program represents a relevant judicial policy initiative, with the potential to foster socio-spatial inclusion and contribute to regional development, provided that it is accompanied by institutional improvements capable of ensuring its long-term sustainability and effectiveness.

Keywords: Judicial policy; Urban land regularization; Right to housing; Legal certainty; Regional development; Social interest urban policy

3.1 Introdução

A regularização fundiária urbana ocupa posição central no debate contemporâneo sobre direitos fundamentais, justiça social e desenvolvimento urbano, sobretudo em realidades marcadas por expansão desordenada, ocupações informais consolidadas e persistente déficit habitacional. Em contextos como o brasileiro, a irregularidade fundiária não representa apenas um problema registral, mas um fenômeno estrutural que incide diretamente sobre o direito à moradia digna, a função social da propriedade e o acesso à cidade, produzindo insegurança jurídica e aprofundando desigualdades socioespaciais. A Constituição Federal de 1988, ao consolidar a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito, atribuiu densidade normativa aos direitos sociais e impôs aos poderes públicos deveres positivos de concretização desses direitos (Comparato, 2019).

Nesse horizonte, a exigência de efetividade material das normas constitucionais reforça a necessidade de respostas institucionais aptas a enfrentar problemas urbanos complexos e multifatoriais (Sarlet, 2012).

A atuação do Estado na questão habitacional no Brasil consolidou-se historicamente de forma ambígua, marcada tanto pelo reconhecimento da moradia como problema social quanto pela instrumentalização da política habitacional em estratégias mais amplas de desenvolvimento econômico e legitimação política. A intervenção estatal, especialmente a partir do período Vargas, não se estruturou como política articulada e universal, mas como um conjunto fragmentado de iniciativas que, embora relevantes, frequentemente deslocaram para o próprio trabalhador o ônus da produção da moradia, contribuindo para a expansão periférica das cidades e para a reprodução de padrões de segregação socioespacial (Bonduki, 1994). Nesse contexto, a política habitacional assumiu papel central na conformação do espaço urbano brasileiro, ao mesmo tempo em que revelou limites estruturais na capacidade estatal de enfrentar, de forma integrada, a desigualdade no acesso à terra e à cidade.

A compreensão da regularização fundiária urbana como política pública estruturante pressupõe reconhecer que a crise urbana brasileira não decorre da ausência de normas ou instrumentos de planejamento, mas da forma como a cidade é historicamente produzida sob a lógica da mercantilização do solo urbano. Nesse contexto, a cidade assume a condição de mercadoria especial, cujo valor é definido sobretudo pela localização e pela apropriação privada dos investimentos públicos, instaurando uma tensão permanente entre valor de uso e valor de troca no espaço urbano. Tal dinâmica desloca o fundo público de sua função social, direcionando-o prioritariamente à valorização imobiliária, em detrimento da reprodução da força de trabalho e da garantia de condições dignas de vida (Maricato, 2015). A irregularidade fundiária, assim, não se apresenta como desvio excepcional, mas como elemento estrutural do modelo de urbanização periférica, funcional à produção de desigualdades socioespaciais e à exclusão territorial persistente.

Paralelamente, a atuação do Poder Judiciário também passou por transformações relevantes, deixando de ser compreendido exclusivamente como instância reativa de solução de litígios para assumir papel institucional ampliado na efetivação de direitos fundamentais e na promoção de cidadania. A crise de

legitimidade das instâncias políticas tradicionais e a expansão da normatividade constitucional reconfiguraram as expectativas sociais em relação aos tribunais, que passaram a ser demandados não apenas para decidir casos concretos, mas também para contribuir com respostas estruturantes a problemas públicos.

Nessa direção, a leitura de Garapon permite compreender o deslocamento simbólico e institucional que aproxima a justiça das promessas democráticas formuladas no texto constitucional (Garapon, 2008). Contudo, conforme Streck, a ampliação do protagonismo judicial não pode prescindir de limites democráticos e hermenêuticos, sob pena de confundir políticas institucionais com voluntarismo decisório (Streck, 2014). Em perspectiva convergente, Barroso ressalta que o constitucionalismo contemporâneo reforçou a centralidade do Judiciário na concretização de valores constitucionais e na proteção de direitos fundamentais, especialmente em sociedades marcadas por desigualdades persistentes (Barroso, 2020).

É nesse marco que se insere o Programa RegularizAÇÃO, instituído pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás como política judiciária voltada a fomentar, coordenar e conferir celeridade às medidas de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), em articulação com municípios, serviços extrajudiciais e demais instituições públicas. O programa dialoga diretamente com o arcabouço normativo da regularização fundiária urbana, notadamente a Lei nº 13.465/2017 e o Decreto nº 9.310/2018, ao propor a estruturação de fluxos procedimentais, instrumentos de governança e mecanismos de cooperação interinstitucional voltados à titulação e à inclusão socioespacial.

No recorte urbano de Goiânia, marcado por desigualdades territoriais e por histórico de informalidade urbana, a análise do RegularizAÇÃO permite investigar em que medida políticas judiciárias podem produzir impactos relevantes para o desenvolvimento regional, compreendido para além de indicadores estritamente econômicos. Nessa chave, o desenvolvimento regional deve ser interpretado como categoria multidimensional, sensível a aspectos institucionais, sociais e territoriais vinculados ao acesso a direitos (Santos, 2007). Além disso, a compreensão de políticas públicas como instrumentos estatais orientados à concretização de objetivos coletivos contribui para situar a política judiciária como modalidade específica de

intervenção institucional (Rua, 2009).

Diante disso, o objetivo deste trabalho é analisar criticamente o Programa RegularizAÇÃO como política pública judiciária no município de Goiânia, examinando seus fundamentos normativos, sua estrutura institucional, sua forma de implementação e suas condições de efetividade, com especial atenção aos potenciais impactos sobre o desenvolvimento regional.

O problema de pesquisa pode ser sintetizado na seguinte indagação: em que medida a atuação do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por meio do Programa RegularizAÇÃO, configura uma política judiciária capaz de induzir inclusão socioespacial e promover desenvolvimento regional em Goiânia, e quais limites e desafios condicionam sua sustentabilidade?

Como estratégia metodológica de diagnóstico, utiliza-se a matriz FOFA, por permitir a sistematização de fatores internos e externos que incidem sobre o programa, organizando potencialidades e fragilidades, bem como oportunidades e ameaças ao seu funcionamento no território analisado (Araújo et al., 2015).

O primeiro capítulo do artigo dedica-se à construção do enquadramento teórico-institucional que fundamenta a atuação do Poder Judiciário como formulador e executor de políticas judiciárias. Parte-se da reconfiguração do papel do Judiciário no Estado Democrático de Direito a partir da Constituição Federal de 1988, destacando-se a ampliação de suas funções para além da jurisdição tradicional e sua inserção no campo das políticas públicas. Nesse contexto, são mobilizados aportes teóricos do constitucionalismo contemporâneo, da teoria dos direitos fundamentais e da literatura sobre políticas públicas e políticas judiciárias, com o objetivo de situar o Programa RegularizAÇÃO como política pública judiciária legitimamente estruturada no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

O segundo capítulo concentra-se na análise empírica e normativa da implementação do Programa RegularizAÇÃO no município de Goiânia. Nessa etapa, o artigo mapeia o desenho institucional do programa, sua base normativa, seus mecanismos de governança e sua articulação interinstitucional com os municípios, os serviços extrajudiciais e outros órgãos públicos. A análise busca relacionar a estrutura e o funcionamento do programa aos desafios urbanos específicos de Goiânia, como a existência de núcleos urbanos informais, a desigualdade socioespacial e a

necessidade de efetivação do direito à moradia digna, evidenciando os limites e potencialidades da atuação do Judiciário na regularização fundiária urbana em contexto metropolitano.

No terceiro capítulo, procede-se à análise estratégica do Programa RegularizAÇÃO a partir da utilização da matriz FOFA, instrumento que permite sistematizar elementos relevantes para a compreensão de sua dinâmica institucional. Por meio desse referencial, examinam-se tanto os fatores internos quanto os condicionantes externos que influenciam a execução da política judiciária e seus possíveis reflexos no desenvolvimento regional. A identificação das forças e fragilidades internas possibilita aferir o grau de estruturação institucional e a capacidade operacional do programa, enquanto a consideração das oportunidades e ameaças direciona o olhar para o contexto político, econômico e urbano no qual o programa se insere. Com isso, constrói-se uma análise crítica de caráter prospectivo, que favorece a reflexão sobre os limites e as potencialidades do RegularizAÇÃO, bem como sobre caminhos para o aprimoramento de políticas judiciárias orientadas à justiça social e à inclusão socioespacial.

Sob esse enquadramento interpretativo, a regularização fundiária urbana é examinada de forma ampliada, deslocando-se de uma compreensão limitada ao plano técnico ou jurídico para inseri-la no campo mais abrangente das políticas públicas e dos processos de desenvolvimento socioespacial. Ao tratar a REURB como instrumento capaz de produzir transformações no território e de viabilizar a efetivação de direitos fundamentais, a análise evidencia que sua importância não se restringe à observância de trâmites administrativos formais. Ao contrário, destaca-se seu potencial de enfrentamento das desigualdades urbanas e de fortalecimento da cidadania, na medida em que contribui para a integração de áreas historicamente marginalizadas à cidade formal. Nessa lógica, a regularização fundiária assume a condição de meio concreto de concretização dos objetivos constitucionais voltados à justiça social e ao ordenamento urbano equilibrado, projetando o direito à moradia como pressuposto material para o pleno exercício do direito à cidade.

3.2 O Programa Regularização como Política Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

A compreensão contemporânea do papel do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito passou por transformações significativas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Anteriormente formulado como uma instância reativa, voltada primordialmente à solução de litígios individuais e à aplicação da lei ao caso concreto, o Judiciário brasileiro sofreu transformações, passando a desempenhar funções que extrapolam a jurisdição estrita, ocasionando em uma atuação institucional mais ampla, orientada à efetivação de direitos fundamentais e à correção de desigualdades estruturais.

Conforme Garapon (2008), essa transformação do papel do Poder Judiciário está diretamente relacionada às crises de legitimidade vivenciadas pelas instituições políticas tradicionais nas democracias contemporâneas. Segundo o autor, o Judiciário passa a ocupar um espaço simbólico e institucional deixado pela fragilização da representação política, assumindo a função de “guardião das promessas democráticas” inscritas no texto constitucional. Nesse cenário, os tribunais deixam de atuar apenas como aplicadores mecânicos da lei e passam a ser demandados como instâncias capazes de assegurar a efetividade de direitos fundamentais, especialmente quando os demais Poderes falham em concretizá-los.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, além de redefinir a arquitetura institucional do Estado brasileiro, fortaleceu o papel do Poder Judiciário enquanto um dos pilares centrais do Estado Democrático de Direito. O protagonismo judicial, anteriormente circunscrito a funções predominantemente declaratórias e à aplicação formal da lei, ampliou-se de modo significativo, posicionando o Judiciário como agente relevante na promoção da cidadania e na concretização material dos direitos fundamentais. Essa ampliação funcional decorre da compreensão de que a efetividade constitucional depende da atuação ativa das instituições judiciais, especialmente em situações de omissão ou insuficiência das políticas públicas tradicionais, o que confere ao Judiciário papel estratégico na redução de desigualdades e na proteção de grupos socialmente vulneráveis (Santos, 2007).

Sob essa perspectiva, a ampliação do papel do Poder Judiciário no Estado

Democrático de Direito encontra fundamento na própria historicidade dos direitos humanos e na centralidade da dignidade da pessoa humana como princípio estruturante da ordem constitucional.

Conforme Comparato (2019), os direitos humanos não constituem concessões abstratas do Estado, e sim conquistas históricas resultantes de lutas sociais, cuja efetividade depende da atuação concreta das instituições públicas. A positivação desses direitos, especialmente dos direitos sociais, econômicos e culturais, exige mais do que reconhecimento formal, demandando políticas públicas e práticas institucionais capazes de assegurar condições materiais mínimas de existência digna. Dessa forma, o Judiciário passa a desempenhar papel relevante na garantia da efetividade dos direitos fundamentais, atuando não apenas como intérprete da norma, mas como agente institucional comprometido com a realização da dignidade humana e com a promoção da justiça social, sobretudo em conjunturas marcadas por desigualdades estruturais e insuficiência de atuação estatal (Comparato, 2019).

A centralidade assumida pelo Poder Judiciário no constitucionalismo pós-1988 encontra respaldo na força normativa da Constituição e na necessidade de efetivação concreta dos direitos fundamentais. Nesse sentido, Sarlet sustenta que a eficácia dos direitos fundamentais não se exaure em sua proclamação formal, exigindo a atuação ativa das instituições estatais para sua concretização no plano da realidade social. A Constituição passa a ser compreendida como ordem jurídica dotada de normatividade vinculante, impondo deveres positivos aos poderes públicos, inclusive ao Judiciário, como forma de assegurar condições materiais mínimas para o exercício da dignidade humana. Assim, a atuação judicial voltada à efetividade dos direitos fundamentais revela-se elemento essencial do Estado Democrático de Direito, mormente em quadros de omissão ou insuficiência das políticas públicas tradicionais (Sarlet, 2012).

Todavia, essa ampliação funcional do Judiciário não pode ser compreendida de forma dissociada de limites democráticos e hermenêuticos. Conforme adverte Streck, o fortalecimento da jurisdição constitucional não autoriza uma atuação voluntarista ou arbitrária dos tribunais, sendo imprescindível distinguir protagonismo institucional legítimo de ativismo judicial. Para o autor, a legitimidade da atuação judicial decorre do compromisso com a Constituição e com a coerência do sistema jurídico, e não da substituição indevida das escolhas políticas democraticamente

estabelecidas. Nesse aspecto, políticas judiciárias institucionalizadas, planejadas e normativamente fundamentadas diferenciam-se de decisões judiciais expansivas em casos concretos, permitindo que o Judiciário atue de maneira estruturante sem violar o princípio da separação de Poderes (Streck, 2014).

Essa compreensão é reforçada pela análise de Barroso, ao destacar que o constitucionalismo contemporâneo brasileiro promoveu uma redefinição do papel do Judiciário, atribuindo-lhe função relevante na concretização dos valores constitucionais e na proteção dos direitos fundamentais. Para o autor, o protagonismo judicial decorre da centralidade normativa da Constituição de 1988 e da expansão dos direitos fundamentais, que passaram a orientar a atuação de todas as instituições estatais. Dessa forma, o Judiciário assume papel de garante da efetividade constitucional, não apenas por meio da jurisdição tradicional, mas também mediante iniciativas institucionais voltadas à promoção do acesso à justiça e à implementação de políticas públicas compatíveis com os objetivos constitucionais, especialmente em sociedades marcadas por profundas desigualdades sociais e territoriais (Barroso, 2020).

Sob essa perspectiva, políticas públicas não se restringem à atuação do Poder Executivo, mas correspondem a instrumentos de ação estatal destinados à concretização de objetivos coletivos socialmente relevantes (Rua, 2009). Ao transpor esse modelo analítico para o âmbito do Poder Judiciário, torna-se possível reconhecer que os tribunais também identificam gargalos estruturais, como a exclusão territorial do acesso à justiça, a morosidade processual ou a inefetividade de direitos urbanos, e formulam respostas institucionais sistemáticas para enfrentá-los.

É nesse sentido que se insere o conceito de políticas judiciárias, que podem ser compreendidas como modalidades específicas de políticas públicas, formuladas e implementadas pelo Poder Judiciário, com o objetivo de aprimorar o funcionamento do sistema de justiça e ampliar o acesso a direitos fundamentais. Embora possuam características próprias, essas políticas compartilham com as políticas públicas em geral a orientação finalística, a base normativa, a institucionalização administrativa e a busca por resultados socialmente relevantes. Assim, toda política judiciária constitui, em essência, uma política pública, ainda que produzida por um Poder distinto daquele tradicionalmente incumbido de formular políticas governamentais (Rua, 2009).

O fortalecimento institucional do Conselho Nacional de Justiça, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, contribuiu decisivamente para a consolidação desse entendimento. Ao editar resoluções e estabelecer diretrizes nacionais voltadas à modernização do sistema de justiça e à ampliação do acesso jurisdicional, o CNJ passou a exercer papel central na indução de políticas judiciárias em âmbito nacional. Tais iniciativas conferiram racionalidade, planejamento e unidade à atuação dos tribunais, permitindo a sistematização, avaliação e replicação de experiências institucionais exitosas.

Nesse ambiente, os tribunais estaduais passaram a desenvolver políticas próprias, alinhadas tanto às diretrizes nacionais quanto às especificidades territoriais de seus respectivos Estados. A atuação do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás insere-se plenamente nesse movimento. Assim, o TJGO tem assumido protagonismo na formulação de políticas judiciárias autônomas voltadas à ampliação do acesso à justiça, à promoção da cidadania e à redução de desigualdades regionais, evidenciando a transição do Judiciário de uma função predominantemente reativa para uma postura institucional propositiva e comprometida com a efetivação de direitos fundamentais.

É a partir desse referencial teórico-institucional que se torna possível compreender os programas desenvolvidos pelo Judiciário goiano como expressões legítimas de políticas públicas judiciárias. Ao articularem fundamentos normativos consistentes, estrutura administrativa própria, cooperação interinstitucional e mecanismos de monitoramento e avaliação, tais iniciativas superam a lógica de ações pontuais ou meramente administrativas, projetando-se como instrumentos estatais voltados à transformação de realidades concretas e à produção de impactos sociais, urbanos e territoriais relevantes, em consonância com os objetivos do Estado Democrático de Direito (Comparato, 2006). Essa compreensão também se harmoniza com a concepção de políticas públicas como ações institucionalizadas, dotadas de planejamento e orientadas à realização de finalidades coletivas socialmente relevantes (Rua, 2009).

Dessa forma, a vinculação entre política judiciária e política pública configura pressuposto analítico fundamental para a compreensão de iniciativas institucionais desenvolvidas no âmbito do Poder Judiciário. Ao reconhecer o Judiciário como ator

legítimo na formulação de políticas públicas autônomas, estabelece-se o arcabouço teórico necessário para a análise de programas judiciais voltados à efetivação de direitos fundamentais, como aqueles destinados à regularização fundiária urbana e à promoção do desenvolvimento regional em contextos urbanos específicos.

Sob esse viés, o Programa RegularizAÇÃO, instituído pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, constitui exemplo paradigmático de política pública judiciária, orientada à promoção de direitos urbanos e sociais, moradia digna, segurança jurídica e inclusão socioespacial.

O Programa RegularizAÇÃO foi formalmente instituído no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Goiás por meio do Provimento Conjunto nº 14/2023, editado pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e pelo Corregedor-Geral da Justiça. O referido ato normativo definiu o programa como instrumento institucional voltado à regularização fundiária urbana de interesse social, estabelecendo de forma expressa seus objetivos e diretrizes, nos seguintes termos:

“fomentar, definir, coordenar, orientar, implementar, fiscalizar e dar celeridade às medidas relativas à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – REURB-S, assegurando o direito à titulação da propriedade dos imóveis ocupados na forma prevista na legislação pertinente” (TJGO, 2023).

Essa definição normativa pode ser observada pela via de que o programa RegularizAÇÃO não se trata de uma ação administrativa eventual, mas apresenta escopo amplo de intervenção pública, com objetivos finalísticos diretamente vinculados à efetivação de direitos fundamentais e à redução de desigualdades territoriais no Estado de Goiás.

A importância de o RegularizAÇÃO ser considerado uma política pública reside, primeiramente, na sua própria conceituação normativa e operacional. Ao estabelecer uma coordenação sistêmica de ações relativas à regularização fundiária urbana de interesse social, que envolve desde a articulação institucional até a implementação efetiva de procedimentos previstos na legislação (como a Lei nº 13.465/2017 e o Decreto nº 9.310/2018), o programa assume a forma típica de política pública, caracterizada pela existência de objetivos explícitos, sustentação normativa, responsabilidades institucionais e instrumentos de gestão e avaliação.

Além disso, a caracterização do Programa RegularizAÇÃO como política pública pode ser observada a partir de sua vinculação direta à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, temática de reconhecida relevância constitucional e sociopolítica, associada a direitos fundamentais como o direito à moradia digna, a função social da propriedade e o acesso à cidade. A adoção de mecanismos institucionais voltados à garantia da titularidade da propriedade aos ocupantes de imóveis urbanos em situação de precariedade não se restringe a um procedimento jurídico de natureza técnica, mas insere-se no campo das políticas de inclusão social, na medida em que contribui para a redução da vulnerabilidade social e para o fortalecimento da cidadania. Nessa perspectiva, a atuação da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás ultrapassa a gestão administrativa de procedimentos registrares, apresentando-se como ação institucional com impactos diretos sobre as condições de vida de populações historicamente marginalizadas.

A caracterização do RegularizAÇÃO como política pública pode igualmente ser observada a partir da forma como o programa se materializa por meio de ações articuladas com os Encontros Regionais organizados pela Corregedoria-Geral da Justiça e pela Corregedoria do Foro Extrajudicial. Distribuídos em diferentes localidades do território goiano, os Encontros Regionais assumem a função de espaços institucionais de articulação e troca de experiências, nos quais se reúnem atores diversos do sistema de justiça, da administração pública municipal e da sociedade civil organizada. Nessas ocasiões, são promovidas atividades voltadas à difusão de diretrizes, ao aperfeiçoamento técnico dos agentes envolvidos e à uniformização de procedimentos relacionados à regularização fundiária urbana. A presença do Programa RegularizAÇÃO nesse ambiente evidencia que sua implementação se insere em uma lógica integrada de atuação estatal, articulada com estratégias mais amplas de coordenação institucional e cooperação intergovernamental. Esse arranjo evidencia uma concepção de política pública fundada na interação entre múltiplos setores e na construção progressiva de entendimentos comuns, característica de iniciativas contemporâneas orientadas ao enfrentamento de assimetrias territoriais e à promoção da inclusão socioespacial.

Outro aspecto relevante que permite compreender o RegularizAÇÃO como política pública refere-se à sua lógica formal de adesão, que exige dos municípios

interessados a manifestação expressa de vontade por meio de instrumentos específicos, como o Termo de Adesão e Compromisso. Ao estabelecer critérios de participação, etapas procedimentais e responsabilidades institucionais para a execução das ações de regularização fundiária, o programa estrutura um modelo de governança compartilhada, no qual se definem de maneira clara os papéis dos entes públicos envolvidos. Essa articulação formal entre o Tribunal de Justiça, os municípios aderentes e instituições parceiras evidencia a natureza programática e normativa da iniciativa, aproximando-a dos parâmetros empíricos geralmente atribuídos às políticas públicas eficazes, caracterizadas por planejamento, definição de metas e mecanismos de cooperação institucional.

A análise empírica dos resultados alcançados pelo Programa RegularizAÇÃO reforça sua caracterização como política pública judiciária dotada de efetividade material. Dados institucionais sistematizados pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás indicam crescimento expressivo da atuação do programa ao longo dos últimos anos, tanto no que se refere à emissão de Certidões de Regularização Fundiária (CRF) quanto aos procedimentos em andamento. No ano de 2023, foram entregues aproximadamente 18.000 CRFs, com 5.976 processos de regularização ainda em curso; em 2024, registrou-se a emissão de 7.484 CRFs, acompanhada de 1.801 processos em fase de regularização; já em 2025, contabilizaram-se 709 CRFs entregues, sem registros de processos em tramitação no período analisado (Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, 2025).

Esses números evidenciam não apenas a capacidade operacional do programa, mas também sua materialização em resultados concretos, especialmente no tocante à formalização da propriedade urbana e à ampliação do acesso a direitos por populações residentes em áreas urbanas irregulares. A evolução dos dados revela impactos sociais relevantes, sobretudo na redução de vulnerabilidades e no fortalecimento da segurança jurídica de grupos historicamente marginalizados, confirmando a dimensão prática do RegularizAÇÃO enquanto política pública judiciária estruturada. Esses resultados permitem observar que o programa não se limita à formulação de diretrizes abstratas, mas se materializa em ações capazes de transformar realidades socioespaciais, assegurando direitos e reduzindo situações de precariedade, dimensões centrais das políticas públicas em suas fases de

implementação e avaliação.

Diante desses elementos (normativos, institucionais, operacionais e empíricos) torna-se possível compreender que o Programa RegularizAÇÃO ultrapassa a lógica da atuação jurisdicional ou administrativa episódica, apresentando-se como política pública judiciária dotada de objetivos socialmente relevantes, base normativa consistente, mecanismos de governança e cooperação interinstitucional, bem como efeitos concretos sobre a realidade socioespacial dos municípios goianos. Essa compreensão permite reconhecer o papel ampliado do Poder Judiciário na efetivação de direitos fundamentais e na promoção da justiça social no Estado de Goiás, em consonância com os pressupostos do Estado Democrático de Direito.

3.3 Análise crítica do Programa RegularizAÇÃO no Município de Goiânia

A caracterização do Programa RegularizAÇÃO como política pública judiciária pode ser compreendida a partir de sua inserção em um arcabouço normativo, institucional e operacional mais amplo, que articula diretrizes nacionais de regularização fundiária urbana com estratégias próprias do Poder Judiciário do Estado de Goiás. Nesse sentido, o programa encontra fundamento jurídico direto na Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana, e no Decreto nº 9.310/2018, responsável por regulamentar seus procedimentos e instrumentos de implementação da REURB. Esses diplomas normativos conferiram densidade constitucional e legal à regularização fundiária como política pública voltada à efetivação do direito à moradia digna, à função social da propriedade e à promoção do desenvolvimento urbano sustentável, especialmente sob a modalidade de interesse social.

A partir desse marco normativo nacional, o Poder Judiciário goiano estruturou uma resposta institucional própria para enfrentar os entraves históricos à efetivação da regularização fundiária urbana, materializada na criação do Programa RegularizAÇÃO. Inicialmente instituído no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás por meio de ato normativo conjunto, o programa passou por processo de amadurecimento institucional, culminando na edição do Provimento Conjunto nº 22/2025, que reformulou sua estrutura, consolidou suas diretrizes e revogou o

Provimento Conjunto nº 14/2023. Essa evolução normativa evidencia que o RegularizAÇÃO não se trata de iniciativa episódica ou experimental, mas de política judiciária progressivamente institucionalizada, dotada de continuidade administrativa e estabilidade normativa.

O processo de institucionalização do Programa RegularizAÇÃO foi conduzido no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás por meio do Processo Administrativo nº 202307000422481, instaurado sob a competência da Presidência e da Corregedoria-Geral da Justiça. A análise dos atos decisórios constantes desse procedimento evidencia que a criação do programa não decorreu de iniciativa pontual ou contingencial, mas resultou de reflexão administrativa orientada à organização sistêmica da política de regularização fundiária. Nesse contexto, os fundamentos expostos no despacho e na decisão administrativa ressaltam a importância da articulação entre os diferentes atores institucionais, da uniformização de rotinas procedimentais e da mitigação de obstáculos burocráticos que, historicamente, comprometeram a implementação da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social no Estado de Goiás. Tais elementos revelam uma lógica de planejamento e racionalidade institucional compatível com os parâmetros clássicos de formulação e estruturação de políticas públicas, conferindo densidade administrativa e estratégica ao RegularizAÇÃO.

Outro elemento relevante para a compreensão do RegularizAÇÃO como política pública judiciária estruturada refere-se à criação de instâncias específicas de governança interna. A Portaria nº 093/2023 instituiu o Núcleo de Governança em Regularização Fundiária, atribuindo-lhe competências relacionadas ao planejamento, à coordenação, ao acompanhamento e à resolução de questões técnicas e institucionais vinculadas à execução do programa. A existência desse núcleo demonstra a adoção de mecanismos formais de governança, monitoramento e articulação interna, características que distinguem políticas públicas consolidadas de ações pontuais ou meramente administrativas.

A constatação do RegularizAÇÃO como política pública também pode ser observada a partir de sua articulação com os municípios e com os serviços extrajudiciais, mediante instrumentos formais de adesão e cooperação. A exigência de manifestação expressa de interesse por parte dos entes municipais, por meio de

termos específicos de adesão e compromisso, estabelece uma lógica de governança compartilhada, na qual são definidos papéis, responsabilidades e etapas procedimentais para a implementação da regularização fundiária. Esse arranjo institucional reforça o caráter programático da iniciativa e evidencia a adoção de um modelo de coordenação intergovernamental compatível com políticas públicas contemporâneas.

No plano operacional, a atuação do Programa RegularizAÇÃO pode ser mapeada a partir de um conjunto articulado de etapas que envolvem identificação de núcleos urbanos informais, articulação com os municípios, orientação técnica aos serviços extrajudiciais e acompanhamento dos procedimentos registrais. O programa atua como instância indutora e coordenadora da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, estimulando os entes municipais a instaurarem os processos administrativos de REURB-S, ao mesmo tempo em que fornece suporte normativo e técnico para a tramitação célere dos registros imobiliários correspondentes. Essa atuação integrada busca reduzir assimetrias institucionais, uniformizar procedimentos e superar entraves burocráticos historicamente associados à regularização fundiária, promovendo maior eficiência administrativa e segurança jurídica na titulação dos imóveis urbanos ocupados por populações em situação de vulnerabilidade.

Além disso, a implementação do RegularizAÇÃO ocorre de forma integrada com ações de capacitação e difusão institucional, notadamente por meio dos Encontros Regionais promovidos pela Corregedoria-Geral da Justiça e pela Corregedoria do Foro Extrajudicial. Esses espaços de articulação institucional envolvem magistrados, servidores, registradores, gestores municipais e representantes da sociedade civil, contribuindo para a disseminação de boas práticas, o alinhamento interpretativo e a qualificação técnica dos atores envolvidos na regularização fundiária. Essa dinâmica evidencia que o programa opera de maneira transversal e colaborativa, em consonância com modelos de políticas públicas baseados em articulação multissetorial.

A observação dos dados empíricos associados à execução do Programa RegularizAÇÃO evidencia a produção de efeitos materiais significativos, sobretudo no que diz respeito à regularização dominial de imóveis urbanos ocupados por grupos socialmente vulneráveis. A concessão do título de propriedade, nesse contexto, não

se limita à estabilização jurídica da posse, mas atua como elemento indutor de integração dessas áreas ao conjunto das políticas urbanas. A partir da formalização, ampliam-se as possibilidades de acesso a serviços públicos essenciais, investimentos em infraestrutura e instrumentos de crédito habitacional, produzindo reflexos que extrapolam o plano jurídico e alcançam a esfera socioeconômica. Esses resultados permitem identificar o programa como iniciativa dotada de conteúdo social relevante, alinhada a estratégias mais amplas de inclusão urbana e de promoção do desenvolvimento territorial.

Diante desse conjunto de elementos (base normativa nacional, institucionalização no âmbito do Tribunal de Justiça, governança estruturada, articulação interinstitucional e resultados concretos) torna-se possível compreender o Programa RegularizAÇÃO como política pública judiciária legítima e consolidada. Sua atuação transcende a lógica da jurisdição tradicional e da gestão administrativa isolada, inserindo o Poder Judiciário como ator relevante na formulação e implementação de políticas públicas voltadas à efetivação de direitos fundamentais e à promoção da justiça social no território urbano goiano.

3.4 Diagnóstico Estratégico do Programa RegularizAÇÃO: Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças na Implementação da Política Judiciária de Regularização Fundiária e seu Impacto no Desenvolvimento Regional

A avaliação do Programa RegularizAÇÃO, considerado como política judiciária voltada à regularização fundiária urbana de interesse social, exige um olhar analítico que permita organizar, de maneira sistemática, seus fundamentos institucionais, os resultados alcançados e as limitações identificadas ao longo de sua implementação. Diante dessa necessidade, a utilização da matriz FOFA (Forças e Fraquezas) mostra-se adequada como ferramenta de análise estratégica, pois possibilita a leitura articulada dos fatores internos e externos que influenciam o desempenho da política no contexto do município de Goiânia. Por meio desse instrumento, torna-se viável examinar simultaneamente as capacidades e fragilidades do programa, bem como os condicionantes do ambiente urbano e regional que potencializam ou restringem seus efeitos sobre o desenvolvimento territorial.

A escolha da matriz FOFA justifica-se por sua capacidade de articular fatores internos e externos à política pública, permitindo uma leitura que ultrapassa análises normativas ou meramente descritivas. Ao identificar forças e fraquezas internas ao desenho institucional e operacional do Programa RegularizAÇÃO, bem como oportunidades e ameaças decorrentes do contexto político, econômico, social e urbano em que se insere, torna-se possível avaliar de maneira crítica o alcance da política judiciária e suas condições de sustentabilidade no médio e longo prazo.

FORÇAS	OPORTUNIDADES
Características internas que permitem reconhecer capacidades já consolidadas (recursos humanos, estrutura organizacional, capacidade de coordenação e liderança institucional).	Fatores externos favoráveis que podem ser explorados estrategicamente para impulsionar o desempenho: (fatores políticos, econômicos , sociais ou institucionais).
FRAQUEZAS	AMEAÇAS
Características internas que evidenciam limitações estruturais, falhas de planejamento, deficiências na gestão, insuficiência de recursos (centralização decisória, características históricas, critérios políticos em administrativos).	Produção de efeitos contraditórios quando implementado de forma isolada em contextos de intensa valorização imobiliária (elevação do valor do solo, expulsão das populações originalmente beneficiadas – gentrificação).

Conforme destacam Araújo et al. (2015), a Matriz FOFA (também referida como Análise SWOT) integra o repertório de ferramentas clássicas de planejamento estratégico, sendo amplamente utilizada para apoiar processos decisórios e orientar a formulação de ações institucionais. Sua relevância decorre, sobretudo, da capacidade de articular, em um mesmo quadro analítico, variáveis de natureza interna e externa ao objeto examinado, permitindo uma leitura simultaneamente diagnóstica e prospectiva. Ao organizar forças e fraquezas como fatores internos, e oportunidades e ameaças como condicionantes externos, a matriz favorece uma compreensão mais sistematizada do contexto de atuação, contribuindo para o aprimoramento da coerência entre objetivos, meios e resultados esperados.

Nessa perspectiva, a Matriz FOFA não se limita a uma descrição estática de características organizacionais, mas opera como instrumento de racionalização estratégica, pois evidencia relações de compatibilidade e tensão entre capacidades institucionais e ambiente político, econômico e social. A integração desses elementos permite identificar, por exemplo, quais potencialidades internas podem ser

mobilizadas para aproveitar oportunidades externas, ou quais fragilidades internas podem ampliar a exposição a riscos e ameaças, orientando a construção de planos de ação mais consistentes. Assim, ao propiciar maior densidade analítica e melhor alinhamento entre diagnóstico e intervenção, a matriz contribui para qualificar decisões de gestão e planejamento, especialmente em políticas públicas e programas institucionais que dependem de coordenação intersetorial e de sustentabilidade no médio e longo prazo (Araújo et al., 2015).

As forças correspondem aos fatores internos positivos que integram a estrutura de uma organização, programa ou política pública e que favorecem a consecução de seus objetivos institucionais. Tratam-se de características internas capazes de gerar vantagens comparativas, seja por representarem diferenciais estratégicos, seja por facilitarem o alcance das metas previamente estabelecidas (Freitas, 2012). Ressalta-se que as forças constituem pontos positivos que devem ser potencializados ao máximo, pois contribuem diretamente para o cumprimento da missão institucional e para a mitigação de fragilidades internas (Lima, 2016). Em termos analíticos, a identificação das forças permite reconhecer capacidades já consolidadas (recursos humanos qualificados, estrutura organizacional adequada, capacidade de coordenação e liderança institucional) que podem ser mobilizadas estrategicamente para ampliar a efetividade das ações e sustentar processos de transformação organizacional ou territorial.

As fraquezas também se referem a fatores internos, porém de natureza negativa, que comprometem o desempenho institucional e dificultam o alcance dos objetivos estratégicos. Assim, fraquezas representam aspectos internos que, quando não adequadamente controlados ou superados, colocam a organização em situação de vulnerabilidade em relação ao ambiente em que atua (Freitas, 2012). Para além, acrescenta-se que tais fragilidades tendem a gerar desconforto institucional e perda de eficiência, razão pela qual devem ser identificadas e enfrentadas de forma sistemática (Lima, 2016). A análise das fraquezas permite evidenciar limitações estruturais, falhas de planejamento, deficiências na gestão ou insuficiência de recursos, elementos que, se não corrigidos, podem comprometer a sustentabilidade e a coerência das estratégias adotadas.

Em Goiás, as políticas fundiárias e habitacionais implementadas revelam

experiências históricas que demonstram fragilidades internas relevantes relacionadas à forma de concepção, execução e gestão dessas iniciativas. Deste modo, a centralização decisória, a limitada participação dos beneficiários e a priorização de critérios políticos e administrativos em detrimento de diagnósticos territoriais e sociais consistentes comprometeram a capacidade institucional de produzir inclusão urbana efetiva (Maricato; Moraes, 2011). Ademais, a adoção de soluções padronizadas, dissociadas das dinâmicas locais e das necessidades concretas das populações atendidas, contribuiu para a reprodução de assentamentos periféricos e para a fragilização do vínculo dos moradores com a política pública implementada. Tais elementos evidenciam que deficiências internas de planejamento, governança e escuta social podem reduzir a eficácia das ações estatais, transformando iniciativas voltadas à promoção do direito à moradia em instrumentos de gestão precária da pobreza urbana, com impactos duradouros sobre a legitimidade e a sustentabilidade institucional da política.

As oportunidades correspondem a fatores externos favoráveis que podem ser explorados estrategicamente para impulsionar o desempenho institucional. As oportunidades decorrem de tendências ou condições específicas do ambiente que, quando adequadamente identificadas, possibilitam a obtenção de ganhos ao atender demandas não plenamente supridas por outros agentes. Deste modo, esses fatores positivos estão diretamente relacionados ao contexto externo (político, econômico, social ou institucional) e, embora não sejam passíveis de controle direto, influenciam de maneira decisiva as escolhas estratégicas (Lima, 2016). Nesse sentido, as oportunidades funcionam como pontes entre o ambiente externo e as capacidades internas, podendo gerar visibilidade, legitimidade e expansão das ações institucionais quando corretamente incorporadas ao planejamento estratégico.

No âmbito da análise estratégica, as ameaças correspondem a condicionantes externos desfavoráveis que incidem sobre a organização ou política pública, afetando negativamente seu desempenho e colocando em risco o alcance de seus objetivos. Trata-se de fatores situados fora da esfera de controle institucional, mas que influenciam diretamente sua capacidade de atuação e seu posicionamento no contexto em que se insere (Lima, 2016). Essas adversidades podem manifestar-se sob múltiplas formas, como cenários de instabilidade política, limitações

orçamentárias, alterações normativas prejudiciais ou conjunturas econômicas adversas, todas capazes de comprometer a continuidade e a efetividade das ações desenvolvidas. Nesse sentido, reconhecer e analisar as ameaças assume papel central no planejamento estratégico, pois permite a adoção de medidas preventivas e adaptativas voltadas à redução de riscos e à manutenção da sustentabilidade da política ou programa em exame.

Assim, embora a regularização fundiária constitua instrumento central de garantia de direitos e segurança jurídica, ela pode produzir efeitos contraditórios quando implementada de forma isolada em contextos de intensa valorização imobiliária. A titulação formal da propriedade, ao incorporar áreas antes informais ao mercado legal, tende a desencadear processos de elevação do valor do solo que, na ausência de políticas de proteção social e de permanência no território, favorecem a expulsão indireta das populações originalmente beneficiadas. Nessas circunstâncias, a regularização corre o risco de converter-se em vetor de gentrificação, reforçando dinâmicas de exclusão socioespacial ao invés de mitigá-las. A efetividade social da regularização fundiária, portanto, depende de sua articulação com instrumentos de planejamento urbano, políticas habitacionais e mecanismos capazes de conter a captura privada do valor produzido coletivamente, assegurando o direito à permanência e à cidade (Maricato, 2014).

No que se refere às forças, destaca-se, em primeiro lugar, a sólida base normativa e institucional que sustenta o Programa RegularizAÇÃO. A instituição do programa por meio do Provimento Conjunto nº 14/2023 do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e da Corregedoria-Geral da Justiça confere-lhe legitimidade formal e estabilidade jurídica, elementos essenciais para a implementação de políticas públicas no âmbito do Poder Judiciário. Essa base normativa permite a padronização de procedimentos, a definição clara de competências e a articulação entre os diversos atores institucionais envolvidos, reduzindo incertezas e conflitos interpretativos historicamente associados à regularização fundiária urbana.

Entre os elementos que se destacam como força do Programa RegularizAÇÃO está sua capacidade de promover articulação interinstitucional de forma consistente. A construção de uma atuação coordenada envolvendo o Poder Judiciário, os entes municipais, os serviços extrajudiciais e demais órgãos públicos representa ruptura

relevante com o histórico de fragmentação que marcou as políticas fundiárias no contexto brasileiro. No município de Goiânia, essa lógica cooperativa tem contribuído para tornar os procedimentos de regularização mais céleres e eficientes, ao minimizar entraves burocráticos e favorecer a implementação das ações. Nesse arranjo, a atuação da Corregedoria-Geral da Justiça, exercendo funções de orientação e fiscalização, assume papel estratégico na padronização das práticas e no fortalecimento da governança institucional da política pública.

A capilaridade territorial do Programa RegularizAÇÃO constitui igualmente uma força estratégica. A atuação em múltiplos municípios e bairros, com expressivo número de Certidões de Regularização Fundiária emitidas, evidencia a capacidade do programa de alcançar populações historicamente marginalizadas do ordenamento jurídico formal. Essa dimensão territorial amplia o impacto social da política e reforça seu potencial de indução do desenvolvimento regional, na medida em que a regularização fundiária possibilita a integração de áreas informais à cidade formal, com reflexos diretos na valorização dos territórios e na ampliação do acesso a serviços públicos.

No plano social, o RegularizAÇÃO revela um direcionamento claro para a concretização de direitos que ocupam posição central no constitucionalismo contemporâneo. A política não se limita à formalização registral da propriedade, mas se orienta pela garantia de condições materiais mínimas relacionadas à moradia digna, à estabilidade da posse e à observância da função social da propriedade urbana. Ao concentrar suas ações em segmentos socialmente vulneráveis, com destaque para mulheres responsáveis pelo sustento familiar, o programa incorpora critérios de justiça distributiva e dialoga com agendas atuais de inclusão social. Essa opção normativa e operacional reforça a aceitação social da iniciativa e amplia sua capacidade de produzir efeitos relevantes tanto no plano do desenvolvimento humano quanto na reorganização equilibrada do território urbano.

Em sentido oposto, o exame do Programa RegularizAÇÃO permite identificar limitações internas que interferem diretamente em sua capacidade de alcance e continuidade ao longo do tempo. Entre esses fatores, destaca-se a forte dependência da estrutura administrativa e técnica dos entes municipais responsáveis pela condução dos procedimentos de regularização. No caso de Goiânia, apesar de existir

aparato institucional mais desenvolvido quando comparado a municípios de menor porte, a dimensão territorial da cidade e a complexidade de sua malha urbana impõem obstáculos relevantes à execução uniforme da política. A carência de informações urbanísticas atualizadas, a escassez de equipes técnicas especializadas e a indefinição de atribuições administrativas tendem a gerar atrasos, reduzir a abrangência das ações e comprometer a eficiência dos processos de regularização fundiária

Outra fraqueza relevante refere-se à ausência de mecanismos sistemáticos de monitoramento e avaliação pós-titulação. Embora a emissão de títulos de propriedade represente marco fundamental da política, a regularização fundiária não se esgota nesse ato. A falta de acompanhamento estruturado dos impactos sociais, econômicos e urbanísticos após a titulação dificulta a mensuração dos efeitos de médio e longo prazo do programa sobre o desenvolvimento urbano e regional. Sem indicadores claros de acompanhamento, corre-se o risco de limitar a política à dimensão formal da titulação, sem assegurar a efetiva melhoria das condições de vida nos territórios regularizados.

A articulação entre diferentes órgãos e níveis institucionais constitui elemento central da dinâmica do Programa RegularizAÇÃO, mas sua excessiva dependência pode gerar efeitos adversos quando não sustentada por mecanismos formais e permanentes de coordenação. Na ausência de arranjos institucionais estáveis, a política tende a se tornar mais sensível a variações conjunturais, como mudanças nas agendas políticas locais ou limitações de ordem orçamentária. Essa condição fragiliza a capacidade de planejamento de médio e longo prazo, afetando a regularidade das ações e dificultando a consolidação do programa, sobretudo em cenários marcados por instabilidade administrativa ou restrições fiscais.

No campo das oportunidades, o Programa RegularizAÇÃO se insere em um contexto favorável marcado pela crescente valorização da regularização fundiária como instrumento de desenvolvimento urbano sustentável. A consolidação de marcos normativos nacionais, como a Lei nº 13.465/2017, e o fortalecimento de agendas internacionais, como a Agenda 2030 da ONU, criam ambiente propício para a ampliação e o aprofundamento da política. O alinhamento do programa com objetivos relacionados à redução das desigualdades, à promoção de cidades sustentáveis e ao

fortalecimento institucional amplia suas possibilidades de captação de apoio político, institucional e técnico.

Entre as possibilidades de fortalecimento do Programa RegularizAÇÃO, destaca-se a sua articulação com outras políticas públicas voltadas ao ordenamento urbano e à habitação. A regularização fundiária, quando integrada a iniciativas de infraestrutura, saneamento, mobilidade e habitação de interesse social, deixa de assumir caráter isolado e passa a desempenhar função estruturante no planejamento da cidade. No contexto de Goiânia, essa articulação amplia as condições para a requalificação de áreas historicamente precarizadas e para a construção de um desenvolvimento regional menos assimétrico, desde que sustentada por planejamento urbano consistente e pela alocação contínua de recursos públicos.

Em contrapartida, o diagnóstico estratégico revela ameaças externas que podem comprometer a efetividade do Programa RegularizAÇÃO. Uma das principais ameaças refere-se aos riscos de especulação imobiliária e gentrificação em áreas regularizadas. A valorização dos imóveis decorrente da titulação formal, se não acompanhada de políticas de proteção social e planejamento urbano inclusivo, pode resultar na expulsão indireta das populações originalmente beneficiadas, esvaziando o caráter social da política e reproduzindo dinâmicas de exclusão territorial.

Outra ameaça importante está associada às instabilidades políticas e institucionais, seja no plano municipal, seja no estadual. Alterações repentinas nas prioridades dos governos, restrições orçamentárias ou mesmo a descontinuidade de gestões podem enfraquecer a cooperação entre as instituições envolvidas, que é essencial para a execução do programa. Como a política depende de articulações administrativas e políticas permanentes, esses cenários acabam ampliando o risco de fragmentação das ações e de redução de sua efetividade ao longo do tempo.

Além disso, a intensificação da judicialização dos conflitos fundiários, somada à sobrecarga estrutural do Poder Judiciário, representa um obstáculo relevante à ampliação do programa. A escassez de recursos humanos e materiais, em um contexto de demanda crescente por serviços jurisdicionais, tende a limitar a atuação mais proativa e organizada do Judiciário na regularização fundiária. Esse cenário acaba por tensionar a instituição, que se vê dividida entre o exercício de sua função jurisdicional tradicional e o desempenho de um papel mais amplo, voltado à

formulação e à execução de políticas públicas.

Diante desse diagnóstico estratégico, observa-se que o Programa RegularizAÇÃO apresenta um conjunto expressivo de forças e oportunidades que reforçam seu potencial de contribuição para o desenvolvimento urbano e regional em Goiânia. Ao mesmo tempo, a presença de fraquezas internas e ameaças externas evidencia a necessidade de aprimoramentos institucionais, técnicos e políticos para assegurar a sustentabilidade e a efetividade da política no longo prazo.

FORÇAS	OPORTUNIDADES
Sólida base normativa e institucional, padronização de procedimentos, definição de competências, articulação entre os atores institucionais. Ações concentradas em segmentos socialmente vulneráveis, com destaque para mulheres responsáveis pelo sustento familiar, o que reforça a aceitação social da iniciativa e amplia a capacidade de produzir resultados relevantes;	Consolidação dos marcos normativos, alinhamento com objetivos de redução das desigualdades, promoção de cidades sustentáveis (Agenda 2030 da ONU), articulação e integração com políticas públicas de infraestrutura, saneamento, mobilidade e habitação, ampliando as condições para a readequação das áreas precarizadas.
FRAQUEZAS	AMEAÇAS
Forte dependência de estrutura administrativa e técnica dos entes municipais, dimensão territorial da cidade, complexidade da malha urbana, carência de informações urbanísticas atualizadas, escassez de equipes técnicas, indefinição de atribuições administrativas, ausência de monitoramento e avaliação pós-titulação.	Instabilidades políticas e institucionais no plano municipal e estadual, alterações repentinas nas prioridades dos governos, restrições orçamentárias, descontinuidade de gestões, intensificação da judicialização dos conflitos fundiários, sobrecarga estrutural do Poder Judiciário.

A matriz FOFA, nesse contexto, não apenas sistematiza os elementos analisados, mas também oferece subsídios para o aperfeiçoamento da atuação do Poder Judiciário enquanto agente de políticas públicas comprometidas com a justiça social, a segurança jurídica e o desenvolvimento regional.

3.5 Considerações finais

A análise desenvolvida permite concluir que o Programa RegularizAÇÃO, ao ser estruturado e conduzido no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, ultrapassa a ideia de iniciativa meramente administrativa e se consolida como política judiciária com vocação pública, orientada à efetivação de direitos e à redução de desigualdades territoriais. No recorte de Goiânia, a política revela potencial relevante para induzir inclusão socioespacial, conferir segurança jurídica e criar condições para a integração de núcleos urbanos informais ao planejamento urbano. Entretanto, os

resultados e a própria sustentabilidade do programa dependem, em grande medida, da forma como o desenho institucional enfrenta as ameaças externas identificadas no diagnóstico estratégico, especialmente porque são fatores que escapam ao controle direto do Judiciário, mas incidem sobre a continuidade, a legitimidade e o alcance social da regularização.

Entre as ameaças mais sensíveis, sobressai o risco de especulação imobiliária e gentrificação em áreas regularizadas. A titulação, embora seja instrumento de proteção e cidadania, pode também acelerar processos de valorização fundiária que, sem políticas urbanas compensatórias e mecanismos de proteção social, conduzem à substituição indireta das populações beneficiárias, esvaziando a finalidade social da REURB-S. Em Goiânia, onde a dinâmica imobiliária é intensa e marcada por desigualdades territoriais, esse risco exige atenção redobrada: sem salvaguardas, a regularização pode involuntariamente reforçar padrões de exclusão, convertendo o ganho jurídico-formal em vulnerabilidade econômica e territorial no médio prazo.

Nesse cenário, a política judiciária precisa dialogar de modo mais explícito com instrumentos municipais de planejamento urbano, com a política habitacional e com medidas de permanência no território, sob pena de a titulação operar como gatilho de deslocamentos e não como vetor de integração urbana.

Também se apresentam como ameaças relevantes as instabilidades políticas e fiscais e a consequente descontinuidade administrativa, capazes de fragilizar a cooperação interinstitucional que sustenta o programa. Como o RegularizAÇÃO depende de ação coordenada entre Judiciário, município, registradores e demais órgãos públicos, mudanças de prioridades governamentais, retração orçamentária ou perda de capacidade técnica municipal tendem a comprometer o ritmo de implementação e a efetividade territorial da política. Soma-se a isso a sobrecarga estrutural do sistema de justiça e a intensificação da judicialização de conflitos fundiários, o que pode tensionar a capacidade institucional de manter uma política proativa e estruturante, sobretudo quando o Judiciário é pressionado pela demanda jurisdicional tradicional.

Em termos práticos, a ausência de estabilidade na governança compartilhada e a competição por recursos administrativos podem produzir “ilhas” de regularização, com resultados desiguais no território e baixa previsibilidade para os beneficiários.

Diante dessas ameaças, alguns pontos de melhoria se mostram estratégicos para elevar a resiliência e a efetividade do Programa RegularizaÇÃO no longo prazo, como instituir monitoramento pós-titulação com indicadores claros de permanência, melhoria urbanística e acesso a serviços, evitando que o sucesso seja medido apenas pela emissão de CRFs; fortalecer salvaguardas socioespaciais contra gentrificação, articulando a regularização a políticas municipais de habitação, assistência social e instrumentos urbanísticos que preservem a permanência das famílias no território; formalizar arranjos de governança mais estáveis, com rotinas pactuadas, fluxos padronizados e responsabilidades definidas entre instituições, reduzindo a dependência de conjunturas políticas; ampliar transparência e interoperabilidade de dados, com plataformas de acompanhamento público e integração de bases (município, cartórios, Judiciário), favorecendo previsibilidade, controle social e eficiência; e priorizar uma estratégia territorial por critérios de vulnerabilidade, de modo a orientar a alocação de esforços para áreas com maior déficit de serviços e maior risco social, reforçando o caráter redistributivo da REURB-S.

Assim, conclui-se que o RegularizaÇÃO representa uma iniciativa institucional relevante do Judiciário goiano, com capacidade real de produzir efeitos sobre cidadania urbana e desenvolvimento regional em Goiânia. Contudo, a consolidação de seus resultados depende do enfrentamento sistemático das ameaças externas mapeadas, bem como da adoção de melhorias de governança, proteção social e avaliação continuada. Em última análise, a sustentabilidade do programa está ligada à sua aptidão de transformar titulação em permanência digna, e regularização formal em integração efetiva à cidade, preservando a finalidade social que legitima a política e evitando que ganhos jurídicos se convertam, paradoxalmente, em novos ciclos de exclusão territorial.

Como pretensão futura, vislumbra-se a necessidade de realização de pesquisas e estudos comparados entre tribunais que implementaram o mesmo tipo de programa, análises longitudinais sobre os impactos socioeconômicos da regularização fundiária ao longo do tempo, assim como investigações que integrem metodologias quantitativas mais estruturadas e objetivas para mensuração de indicadores de desenvolvimento associados a políticas judiciárias.

3.6 Referências

- ARAÚJO, J. C. et al. **Análise de SWOT: uma ferramenta na criação de uma estratégia empresarial**. In: *V Encontro Científico e Simpósio de Educação Salesiano*. Lins: Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium, Faculdade de Lins, 2015.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. *Análise Social*, Lisboa, 4. série, v. 29, n. 127, p. 711–732, 1994. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41011028>. Acesso em: 10 fev. 2026.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 1º dez. 2010.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 460, de 6 de maio de 2022**. Dispõe sobre a instalação, implementação e aperfeiçoamento da Justiça Itinerante, no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais de Justiça e dá outras providências. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 8 jun. 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 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 União*: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2018.
- 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 sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2017.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- FREITAS, Marcos da Silva. **Planejamento estratégico: aplicando uma análise SWOT na empresa Auto Sueco CO**. 2012. Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012. Disponível em:

http://bdm.unb.br/bitstream/10483/3904/1/2012_MarcosdaSilvaFreitas.pdf. Acesso em: 15 jan. 2026.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Processo Administrativo nº 202307000422481**. Instaurado no âmbito da Presidência e da Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, relativo à criação e institucionalização do Programa RegularizaÇÃO. Goiânia: TJGO, 2023.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Programa RegularizaÇÃO: dados de certidões de regularização fundiária (CRF) e procedimentos em andamento**. Painel de informações institucionais. Goiânia: TJGO, 2025. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojN2JjMmI1ZWMtMjU3ZS00OGQxLWI4YjMtNzQxZDM1YmI5NDE2liwidCI6IjJjNDQ3OGVILTcxNWItNGFjMC1hNjAwLWY4MWI2ZGM2M2JjZCJ9>. Acesso em: 25 jan 2025.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Provimento Conjunto nº 14, de 2023**. Institui o Programa RegularizaÇÃO no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Goiás. Goiânia: Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, 2023.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Provimento Conjunto nº 22, de 28 de agosto de 2025**. Reformula o Programa RegularizaÇÃO no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Goiás, regulamenta a atuação do Núcleo de Governança em Regularização Fundiária e Ambiental, revoga o Provimento Conjunto nº 14/2023, do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, e dá outras providências. Goiânia: Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, 2025.

LIMA, Rafael Correia de. **Análise SWOT: ferramenta para tomada de decisões: um estudo de caso na Cerâmica Soledade Ltda**. 2016. Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2016. Disponível em: <http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/14869/3/TCC%20-%20RAFAEL%20CORREIA%20DE%20LIMA.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2026.

MARICATO, Ermínia Terezinha Menon; MORAES, Lúcia Maria. **O mentirão, ou melhor, o mutirão de Goiás**. Lua Nova, São Paulo, n. 3, v. 2, p. 77–96, 16 mar. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451986000300013> . Acesso em: 9 fev. 2026.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. CaderNAU – Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, Rio Grande, v. 8, n. 1, p. 11–22, 2015.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica: hermenêutica e (neo)constitucionalismo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CONCLUSÃO

A presente dissertação, concebida sob a forma de uma coletânea de artigos científicos, propôs-se a examinar a centralidade do Poder Judiciário no processo de desenvolvimento regional contemporâneo, tomando o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás como estudo de caso para compreender como políticas judiciárias podem reconfigurar dinâmicas territoriais, ampliar a cidadania substantiva e fortalecer o Estado Democrático de Direito. Os três artigos já desenvolvidos permitiram construir um arcabouço teórico, jurídico e institucional sólido, capaz de demonstrar que o Judiciário ultrapassa a função tradicional de resolução de conflitos para afirmar-se como ator estratégico na produção de políticas públicas com impacto direto sobre desigualdades regionais.

O primeiro artigo estabeleceu as bases teóricas e conceituais necessárias para compreender o acesso à justiça como mecanismo estruturante do desenvolvimento. A partir de autores como Fraga e Domínguez Ávila, Amartya Sen, Boaventura de Sousa Santos e do paradigma normativo da Agenda 2030 da ONU, argumentou-se que o acesso à justiça não deve ser reduzido à mera instrumentalidade procedimental. Ao contrário, constitui-se como política pública dotada de alta densidade social e institucional, capaz de promover inclusão territorial, reduzir assimetrias de poder, fortalecer identidades comunitárias e ampliar as capacidades humanas. Demonstrou-se que o TJGO, ao formular políticas próprias (como justiça itinerante, núcleos de conciliação, programas de interiorização e iniciativas de ampliação da presença institucional no território) desempenha papel essencial na construção de um ambiente democrático mais equilibrado, inclusive na perspectiva da governança multinível e das relações interinstitucionais com outros atores estatais.

Esse primeiro artigo evidenciou, ainda, que o acesso à justiça opera como vetor de redistribuição simbólica e material, influenciando diretamente a organização socioespacial do território goiano. Políticas judiciárias bem-estruturadas funcionam como ferramentas de mitigação de desigualdades históricas entre regiões do Estado, permitindo que populações tradicionalmente excluídas passem a acessar serviços, direitos e garantias antes distantes, seja por barreiras geográficas, econômicas ou institucionais.

O segundo artigo, por sua vez, aprofundou a reflexão acerca da dimensão político-institucional do Poder Judiciário enquanto agente do desenvolvimento regional, destacando que sua atuação é cada vez mais marcada por racionalidade estratégica, planejamento institucional e comprometimento com diretrizes normativas de larga escala, como as emanadas do Conselho Nacional de Justiça. Ao analisar as políticas de acesso à justiça sob o prisma da segurança jurídica, o texto evidenciou que a estabilidade normativa, a previsibilidade das decisões, a efetividade das instituições e a articulação entre programas judiciais e demandas sociais constituem elementos essenciais para a promoção do desenvolvimento.

Demonstrou-se que a segurança jurídica não se resume à proteção de expectativas individuais, mas constitui base estrutural do desenvolvimento de territórios, da atração de investimentos e da ampliação da confiança dos cidadãos nas instituições públicas. Nesse sentido, quando o Judiciário articula políticas de longo prazo, metodologicamente estruturadas e territorialmente orientadas, ele fortalece não apenas o sistema de justiça, mas a própria capacidade estatal de promover desenvolvimento em bases democráticas, inclusivas e sustentáveis.

O segundo artigo também evidenciou que a atuação do TJGO ecoa o paradigma contemporâneo segundo o qual o desenvolvimento transcende parâmetros exclusivamente econômicos. Ele se revela multidimensional, envolvendo direitos, cidadania, governança, infraestrutura jurídica e políticas públicas integradas. Assim, a justiça deixa de ser um serviço meramente adjudicatório para tornar-se elemento de ordenação territorial e de reorganização das condições sociais de existência, sobretudo nas regiões mais vulnerabilizadas.

Somados, os dois artigos afirmam que o TJGO apresenta potencial para consolidar-se como instituição catalisadora de desenvolvimento regional, sobretudo quando suas ações são orientadas pelos princípios da universalidade do acesso, da eficiência institucional, da integração territorial e da equidade. Ambos os textos convergem na compreensão de que políticas judiciais não são acessórios administrativos, mas elementos estruturais de fortalecimento da cidadania e redução das desigualdades.

O terceiro artigo permitiu consolidar empiricamente as hipóteses teóricas construídas ao longo da dissertação ao examinar, de forma analítico-descritiva e

estratégica, a implementação da política de regularização fundiária urbana no município de Goiânia. A partir da investigação documental, normativa e da aplicação da matriz FOFA (Forças e Fraquezas), demonstrou-se que o RegularizAÇÃO não se configura como iniciativa administrativa episódica, mas como política pública judiciária estruturada, dotada de base normativa consistente, institucionalização progressiva, governança interna e articulação interinstitucional.

A análise evidenciou forças relevantes, como a capilaridade territorial e a promoção da segurança jurídica, bem como oportunidades decorrentes do alinhamento com a agenda nacional da REURB-S e com diretrizes internacionais de desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, o diagnóstico revelou fragilidades e ameaças, especialmente relacionadas à dependência da capacidade administrativa municipal, à ausência de monitoramento pós-titulação e aos riscos de gentrificação e instabilidade política. Assim, o terceiro artigo confirmou que o Programa RegularizAÇÃO possui efetivo potencial de induzir inclusão socioespacial e contribuir para o desenvolvimento regional, desde que acompanhado de aprimoramentos institucionais que assegurem sua sustentabilidade e seu compromisso com a permanência digna das populações beneficiadas no território regularizado.

Considerados em conjunto, os três artigos demonstram, de forma teórica e empiricamente fundamentada, que o Poder Judiciário pode desempenhar papel estruturante no desenvolvimento regional quando assume postura institucional estratégica, territorialmente orientada e comprometida com a efetividade dos direitos. O primeiro artigo forneceu a base conceitual ao redefinir o acesso à justiça como política pública de ampliação de capacidades e inclusão territorial; o segundo evidenciou que segurança jurídica, planejamento institucional e governança judicial constituem pilares do desenvolvimento sustentável; e o terceiro confirmou, a partir da análise concreta do Programa RegularizAÇÃO, que tais premissas não permanecem no plano abstrato, mas se materializam em políticas capazes de reorganizar o espaço urbano, promover formalização fundiária e fortalecer a cidadania substantiva. Assim, a articulação entre teoria normativa, análise institucional e investigação empírica permitiu demonstrar que políticas judiciárias territorializadas não apenas acompanham o desenvolvimento regional, mas podem efetivamente induzi-lo,

consolidando o Judiciário como ator relevante na arquitetura contemporânea da governança territorial democrática.

No que se refere às limitações da pesquisa, reconhece-se que o estudo se concentrou em um único caso institucional e territorial, o que impõe cautela quanto à generalização automática dos resultados para outros contextos estaduais. Ademais, a disponibilidade de dados quantitativos ainda em consolidação e a dependência de informações institucionais podem ter restringido a amplitude de algumas análises comparativas. Como agenda futura, sugerem-se pesquisas que realizem estudos comparados entre tribunais estaduais, análises longitudinais sobre os impactos socioeconômicos da regularização fundiária ao longo do tempo, bem como investigações que integrem metodologias quantitativas mais robustas para mensuração de indicadores de desenvolvimento associados a políticas judiciárias.

Por fim, os resultados alcançados contribuem de maneira significativa para a área do desenvolvimento regional ao ampliar o debate para além das variáveis econômicas tradicionais, inserindo o Poder Judiciário no rol de atores estratégicos da governança territorial. Ao demonstrar que políticas de acesso à justiça e regularização fundiária podem produzir efeitos estruturais sobre cidadania, segurança jurídica e organização do território, a dissertação oferece aporte teórico e empírico para a consolidação de uma abordagem multidimensional do desenvolvimento, na qual instituições jurídicas são compreendidas como elementos constitutivos (e não periféricos) da transformação regional sustentável, de forma que o desenvolvimento das regiões mais vulneráveis aconteça de forma estruturada, efetiva e permanente.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, J. C. *et al.* **Análise de SWOT: uma ferramenta na criação de uma estratégia empresarial.** In: *V Encontro Científico e Simpósio de Educação Salesiano*. Lins: Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium, Faculdade de Lins, 2015.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico.** Salvador: Jus Podivm; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 20 ed. São Paulo: Saraiva, 1998
- DINIZ, Clélio Campolina. **Celso Furtado e o desenvolvimento regional.** Nova Economia. Belo Horizonte, vol. 19, n. 2, p. 227- 249, mai.-ago. 2009.
- DOMÍNGUEZ, Carlos; DUARTE, Aldira Guimarães. **A qualidade da democracia, o estado de direito e a análise de políticas públicas: conceitos e práticas em transformação.** Revista Processus de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social. Brasília, n. 10, p. 79-92, jul/dez, 2024
- FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico.** 3ª edição. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2009.
- FURTADO, Celso. **Análise do modelo brasileiro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- LANG, Miriam. **Introdução: alternativas ao desenvolvimento.** In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Orgs.). *Decolonizar o imaginário. Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento.* São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016, p. 25-44.
- MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil.** 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- MASTRODI, Josué. **Direitos Sociais Fundamentais.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- OLIVEIRA, Fernanda Loures de; RIBEIRO, Gustavo Ferreira. **Regularização fundiária e teoria da primeira posse: o caso de condomínio de alto padrão no Distrito Federal.** RFD – Revista da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro, n. 36, dez. 2019.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 31 mar. 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Por uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Milton. **Economia Espacial: Críticas e Alternativas**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **O Título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade**. Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará. Belém: Procuradoria Geral do Estado do Pará, n. 20, p. 121-158, 2009.

YIN, Robert. **Pesquisa Qualitativa do Início ao Fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.