

Formalizar Sem Integrar? Regularização Fundiária, Cidadania e Apropriação Social no Descompasso entre a Cidade Informal e a Cidade Formal

Jeane Aparecida Rombi de Godoy

Professora do Centro Universitário de Várzea Grande (UNIVAG).
Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela UPM.

jeane.godoy@univag.edu.br

<https://orcid.org/0000-0003-4577-4651>

Sandra Medina Benini

Professora do Centro Universitário de Várzea Grande (UNIVAG).
Doutora em Geografia pela FCT/UNESP e em Arquitetura e Urbanismo pela UPM.

sandra.benini@univag.edu.br

<https://orcid.org/0000-0002-7109-8717>

Allan Leon Casemiro da Silva

Doutor em Agronegócio e Desenvolvimento pela UNESP.

allan.leon@unesp.br

<https://orcid.org/0000-0002-2397-3492>

Submissão: 03/01/2026

Aceite 05/05/2026

GODOY, Jeane Aparecida Rombi de; BENINI, Sandra Medina; SILVA, Allan Leon Casemiro da. Formalizar Sem Integrar? Regularização Fundiária, Cidadania e Apropriação Social no Descompasso entre a Cidade Informal e a Cidade Formal. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, [S. l.], v. 14, n. 92, p. e2550, 2026.

DOI: [10.17271/23188472149220266379](https://doi.org/10.17271/23188472149220266379). Disponível

em: https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/6379.

Licença de Atribuição CC BY do Creative Commons <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Formalizar Sem Integrar? Regularização Fundiária, Cidadania e Apropriação Social no Descompasso entre a Cidade Informal e a Cidade Formal

RESUMO

Objetivo - analisar os limites da política de regularização fundiária no Brasil como mecanismo de integração urbana, propondo a categoria analítica de formalização incompleta.

Metodologia - adota-se abordagem mista de caráter crítico-documental, articulando revisão bibliográfica, exame normativo e análise descritiva de dados secundários de repositórios oficiais, especialmente IBGE, Fundação João Pinheiro e IPEA.

Originalidade/relevância - o estudo enfrenta a lacuna teórica relativa às situações pós-formais em que o território é juridicamente reconhecido, mas permanece materialmente segregado e institucionalmente integrado de maneira parcial.

Resultados - os resultados indicam que a centralidade conferida à titulação individual, quando desvinculada de infraestrutura, serviços urbanos e participação social, tende a produzir integração seletiva e cidadania territorial de baixa intensidade.

Contribuições teóricas/metodológicas - delimita-se operacionalmente a formalização incompleta em relação a categorias vizinhas, tais como tolerância precária, integração precária, cidadania insurgente e informalidade como modo de regulação estatal.

Contribuições sociais e ambientais - evidencia-se a necessidade de associar segurança da posse, urbanização, saneamento, mobilidade, permanência dos moradores e justiça socioespacial nas políticas de regularização fundiária.

PALAVRAS-CHAVE: informalidade urbana; regularização fundiária; formalização incompleta; cidadania territorial; direito à cidade.

Formalize Without Integrating? Land Regularization, Citizenship and Social Appropriation in the Mismatch between the Informal City and the Formal City

ABSTRACT

Objective - to analyze the limits of land regularization policy in Brazil as a mechanism of urban integration, proposing the analytical category of incomplete formalization.

Methodology - the article adopts a mixed critical-documentary approach, combining literature review, regulatory analysis and descriptive analysis of secondary data from official repositories, especially IBGE, Fundação João Pinheiro and IPEA.

Originality/Relevance - the study addresses the theoretical gap related to post-formal situations in which territory is legally recognized but remains materially segregated and institutionally integrated only partially.

Results - the findings indicate that the emphasis on individual titling, when detached from infrastructure, urban services and social participation, tends to produce selective integration and low-intensity territorial citizenship.

Theoretical/Methodological Contributions - the article operationally distinguishes incomplete formalization from neighboring concepts such as precarious tolerance, precarious integration, insurgent citizenship and informality as a mode of state regulation.

Social and Environmental Contributions - the study highlights the need to associate tenure security, urbanization, sanitation, mobility, residents permanence and sociospatial justice in land regularization policies.

KEYWORDS: urban informality; land regularization; incomplete formalization; territorial citizenship; right to the city.

¿Formalizar Sin Integrar? Regularización fundiaria, ciudadanía y apropiación social en el desajuste entre la ciudad informal y la ciudad formal

RESUMEN

Objetivo - analizar los límites de la política de regularización fundiaria en Brasil como mecanismo de integración urbana, proponiendo la categoría analítica de formalización incompleta.

Metodología - se adopta un enfoque mixto de carácter crítico-documental, articulando revisión bibliográfica, examen normativo y análisis descriptivo de datos secundarios de repositorios oficiales, especialmente IBGE, Fundação João Pinheiro e IPEA.

Originalidad/Relevancia - el estudio aborda la brecha teórica relativa a situaciones posformales en las que el territorio es jurídicamente reconocido, pero permanece materialmente segregado e institucionalmente integrado de forma parcial.

Resultados - los resultados indican que la centralidad conferida a la titulación individual, cuando se desvincula de infraestructura, servicios urbanos y participación social, tiende a producir integración selectiva y ciudadanía territorial de baja intensidad.

Contribuciones Teóricas/Metodológicas - se diferencia operacionalmente la formalización incompleta de conceptos próximos, como tolerancia precaria, integración precaria, ciudadanía insurgente e informalidad como modo de regulación estatal.

Contribuciones Sociales y Ambientales - se evidencia la necesidad de asociar seguridad de la tenencia, urbanización, saneamiento, movilidad, permanencia de los residentes y justicia socioespacial en las políticas de regularización fundiaria.

PALABRAS CLAVE: informalidad urbana; regularización fundiaria; formalización incompleta; ciudadanía territorial; derecho a la ciudad.

1 INTRODUÇÃO

A informalidade urbana não constitui um desvio fortuito ou um fenômeno residual no processo de urbanização brasileira; trata-se de um traço estrutural da produção do espaço nas cidades do país. Ao longo da história, o crescimento célere dos centros urbanos, em articulação com a insuficiência de políticas habitacionais e fundiárias, consolidou um padrão de acesso ao solo marcado pela exclusão. O Censo Demográfico de 2022 corrobora a magnitude desse quadro ao identificar 12.348 Favelas e Comunidades Urbanas, onde residem 16,4 milhões de pessoas — o equivalente a 8,1% da população total (IBGE, 2024). Esse contingente, superior ao de diversos países europeus, evidencia que a informalidade é a regra de produção do habitat para as classes populares no Brasil. Estimativas de 2014 do Ministério das Cidades apontavam, adicionalmente, que os domicílios urbanos irregulares — incluindo loteamentos clandestinos e parcelamentos sem titulação — poderiam alcançar a ordem de 18 milhões de unidades, embora essa estimativa careça de metodologia padronizada e de atualização sistemática.¹

O reconhecimento dessa realidade impulsionou a construção de um arcabouço normativo voltado à regularização fundiária. Da Constituição Federal de 1988 ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o país institucionalizou instrumentos que visavam a garantir a função social da propriedade e o direito à moradia. Contudo, a promulgação da Lei nº 13.465/2017 operou uma mudança de paradigma de grande alcance. Sob o pretexto da desburocratização, o novo marco legal deslocou o eixo da política — do foco na integração socioespacial e no direito à cidade para uma lógica de titulação massiva e inserção de ativos no mercado de terras (Alfonsin, 2019; Rolnik, 2015). Essa inflexão suscita o problema central desta investigação: o risco de que a regularização se reduza a um ato administrativo-cadastral, produzindo o que aqui se denomina formalização incompleta.

A literatura crítica internacional e latino-americana oferece chaves de leitura para esse descompasso. A compreensão da informalidade como modo de regulação estatal — e não como ausência de Estado (Roy, 2005) — permite identificar como o poder público administra a legalidade de forma seletiva. No plano regional, as análises de Abramo (2003) sobre o mercado informal de solo e de Nunez (2022) sobre a integração precária em assentamentos periféricos reforçam que o título de propriedade, por si só, não dissolve as barreiras da segregação. É necessário, contudo, diferenciar a categoria aqui proposta desses conceitos anteriores: enquanto a tolerância precária (Gonçalves; Santos, 2021) descreve a permanência do território sob instabilidade jurídica sem regularização, a formalização incompleta descreve situações em que a regularização já ocorreu, mas produziu integração urbana apenas parcial. A contribuição deste artigo reside, portanto, no deslocamento do debate de uma condição pré-formal para uma condição pós-formal insuficiente.

A pergunta que orienta este trabalho é: em que medida a política de regularização fundiária no Brasil, sob a égide do atual marco legal, produz formas de integração seletiva que

¹ A estimativa de 18 milhões de domicílios irregulares foi amplamente citada em documentos do Ministério das Cidades durante o ciclo de debates sobre o Marco da Regularização Fundiária. Reconhece-se que se trata de estimativa baseada em metodologia não padronizada e de período anterior ao Censo 2022. Sua utilização neste artigo tem caráter contextual.

formalizam o título sem integrar o território? A hipótese central sustenta que a ênfase na titulação individual, desacompanhada de investimentos em infraestrutura e serviços, consolida uma cidadania territorial de baixa intensidade. Dados do IPEA revelam que, entre 2019 e abril de 2022, 84,7% dos títulos emitidos em assentamentos foram de caráter provisório (CCU — Contrato de Concessão de Uso), evidenciando a fragilidade do reconhecimento jurídico (Gómez; Vieira Filho, 2023). Ao mesmo tempo, o Censo 2022 aponta que, embora a rede de água alcance 86,4% dos domicílios em favelas, o esgotamento sanitário adequado ainda é uma carência para parcelas significativas da população, com disparidades regionais severas em estados como Amapá (IBGE, 2024).

Além desta introdução, o texto organiza-se em seções dedicadas aos objetivos, à metodologia, à delimitação conceitual da formalização incompleta, à trajetória socioespacial dos núcleos urbanos informais, ao panorama empírico da informalidade e da regularização fundiária, aos limites da formalização jurídica, à cidadania territorial e à conclusão.

2 OBJETIVOS

O objetivo geral deste artigo é analisar em que medida a política de regularização fundiária no Brasil, sob a égide do atual marco legal, produz formas de integração seletiva que formalizam o título sem integrar plenamente o território.

Como objetivos específicos, busca-se: (i) delimitar conceitualmente a categoria formalização incompleta; (ii) diferenciar essa categoria de noções próximas presentes na literatura crítica urbana; (iii) examinar indicadores nacionais sobre informalidade, déficit habitacional, titulação e infraestrutura; e (iv) discutir as implicações jurídico-territoriais da regularização fundiária para a cidadania urbana.

3 METODOLOGIA

Metodologicamente, o artigo adota uma abordagem mista de caráter crítico-documental, que combina revisão bibliográfica com análise descritiva de dados secundários de repositórios oficiais.² A investigação articula: (i) revisão bibliográfica da produção nacional e internacional sobre informalidade e direito à cidade; (ii) análise descritiva de indicadores do Censo Demográfico 2022 (IBGE), da Fundação João Pinheiro (FJP) e do IPEA; e (iii) exame do marco regulatório da regularização fundiária pós-2017. Reconhece-se que os dados de escala nacional conferem suporte empírico descritivo à tese da formalização incompleta, mas que a comprovação causal plena exigiria pesquisa longitudinal de trajetórias territoriais no pós-regularização — lacuna identificada e apontada como agenda de pesquisa futura.

² A abordagem mista adotada neste artigo combina análise documental qualitativa com o uso descritivo de dados quantitativos secundários de repositórios oficiais. Essa combinação não implica uso de técnicas estatísticas inferenciais, limitando-se à análise de indicadores agregados já sistematizados pelas fontes citadas.

4 DA INFORMALIDADE URBANA À FORMALIZAÇÃO INCOMPLETA: DELIMITAÇÃO CONCEITUAL

A exegese dos processos contemporâneos de regularização fundiária impõe a superação da hermenêutica convencional que interpreta a informalidade urbana como mera ausência de lei, déficit de planejamento ou desvio episódico em face da ordem formal da cidade. Tal abordagem reduz os assentamentos populares a espaços de carência, transferindo aos moradores a responsabilidade por uma condição que resulta, em larga medida, da própria estrutura seletiva de produção do espaço urbano.

Nas formações urbanas periféricas, a informalidade não constitui exterioridade em relação ao urbano, mas uma de suas formas constitutivas. A expansão das cidades brasileiras ocorreu de modo indissociável da concentração fundiária, da valorização desigual da terra, da insuficiência das políticas habitacionais e da distribuição seletiva da infraestrutura. Favelas, loteamentos irregulares, ocupações populares e periferias autoconstruídas não surgiram como exceções ao modelo urbano dominante; foram parte orgânica de sua realização (Maricato, 2003; Grostein, 2001; Santos, 1993).

A crítica ao dualismo formal/informal torna-se central. Ao tratar cidade formal e cidade informal como esferas separadas, corre-se o risco de obscurecer as relações de interdependência entre ambas. Formalidade e informalidade são expressões de uma mesma racionalidade urbana desigual (Roy, 2005; Gonçalves; Bautès; Maneiro, 2018; Balbim; Santiago; Polli, 2025). Roy (2005) oferece contribuição decisiva ao compreender a informalidade como modo de urbanização produzido pelo próprio Estado:

Informality is not the object of state regulation but rather is produced by the state itself. The state has the power to determine what is informal and what is not, and to determine which forms of informality will thrive and which will disappear. State power is reproduced through the capacity to construct and reconstruct categories of legitimacy and illegitimacy, legality and illegality, order and disorder in the urban realm (ROY, 2005, p. 149, tradução nossa).

Essa perspectiva evidencia que a informalidade urbana não se situa fora do Estado, mas no interior das formas pelas quais o poder público classifica, administra e hierarquiza os territórios.³ Como observa Santos (2020), a política urbana brasileira avançou em termos normativos, mas continuou enfrentando dificuldades para regular uma urbanização periférica sustentada pela valorização excludente da terra.

4.1 Formalização incompleta: diferenciação em relação a conceitos vizinhos

A regularização fundiária surge como instrumento ambivalente: de um lado, representa conquista no reconhecimento do direito à moradia e da segurança da posse; de outro, pode limitar-se à incorporação jurídico-administrativa dos territórios sem alterar as

³ Tradução livre: "A informalidade não é o objeto da regulação estatal, mas é produzida pelo próprio Estado. O Estado tem o poder de determinar o que é informal e o que não é, e de determinar quais formas de informalidade prosperarão e quais desaparecerão. O poder do Estado se reproduz pela capacidade de construir e reconstruir categorias de legitimidade e ilegitimidade, legalidade e ilegalidade, ordem e desordem no âmbito urbano" (Roy, 2005, p. 149).

condições materiais que sustentam sua inserção subordinada na cidade (Fernandes, 2011; Alfonsin et al., 2002). É dessa ambivalência que emerge a categoria formalização incompleta.

A distinção em relação a conceitos vizinhos é fundamental para precisar a contribuição teórica do artigo. Quatro categorias merecem confronto direto:

- (a) Tolerância precária (Gonçalves; Santos, 2021): descreve a condição de territórios ainda não regularizados, nos quais o Estado permite a permanência sem assegurar integração plena. A formalização incompleta, diferentemente, refere-se a territórios que já passaram pelo processo de regularização, mas cuja integração urbana permanece parcial e seletiva. São condições distintas: uma é pré-formal; a outra é pós-formal insuficiente.
- (b) Integração precária (Nunez, 2022): conceito desenvolvido no contexto argentino para descrever os limites da regularização dominial em villas de Buenos Aires. A formalização incompleta incorpora essa perspectiva, mas a amplia para incluir dimensões de cidadania territorial — pertencimento, mobilidade, acesso a equipamentos e participação social —, não se restringindo ao registro fundiário.
- (c) Cidadania insurgente (Holston, 2013): descreve a produção de direitos de baixo para cima nas periferias brasileiras, por meio de lutas coletivas por infraestrutura e reconhecimento. A formalização incompleta não nega essa dimensão, mas analisa o momento em que o reconhecimento estatal chega e, ainda assim, revela-se insuficiente — descrevendo o hiato entre a cidadania outorgada pelo Estado via registro e a cidadania vivida reivindicada pelos moradores.
- (d) Informalidade como modo de regulação (Roy, 2005): descreve a produção estrutural da informalidade pelo Estado. A formalização incompleta avança nesse diagnóstico ao identificar como a regulação estatal pode perpetuar formas de exclusão mesmo após o ato formal de legalização — ou seja, como o Estado pode incluir juridicamente sem incluir materialmente.

Desse modo, a formalização incompleta designa processos nos quais a incorporação institucional dos territórios populares ocorre sem a correspondente democratização das condições de urbanidade. Há formalização incompleta quando a legalidade avança, mas a infraestrutura permanece insuficiente; quando a posse é reconhecida, mas a mobilidade continua precária; quando o território entra no cadastro urbano, mas permanece distante dos equipamentos públicos, das centralidades e das oportunidades econômicas.

A passagem da cidade informal para a cidade formal não deve ser entendida como movimento linear de inclusão: entre a irregularidade plena e a integração urbana substantiva há múltiplas formas intermediárias de reconhecimento, nas quais legalidade formal e precariedade material coexistem sob o mesmo título jurídico. Essa categoria permite deslocar o debate da pergunta "o território foi regularizado?" para uma indagação mais substantiva: que tipo de integração urbana foi produzida? Sob essa perspectiva, a regularização fundiária deve ser compreendida como processo político-territorial, e não apenas como procedimento técnico-jurídico.

5 PRODUÇÃO TERRITORIAL DA IRREGULARIDADE URBANA E TRAJETÓRIA SOCIOESPACIAL DO

NÚCLEO URBANO INFORMAL

A análise dos processos de regularização fundiária exige precisão conceitual quanto ao objeto territorial em exame. Nem todo assentamento popular é, por definição, informal ou irregular; existem conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público, loteamentos de interesse social com reconhecimento jurídico e bairros populares inseridos na cidade formal, ainda que marcados por precariedades urbanas. Por essa razão, este artigo adota a noção de núcleo urbano informal (NUI) para designar territórios ocupados e consolidados à margem da regularidade jurídico-fundiária e urbanística, nos quais a permanência da população antecede o reconhecimento pleno pelo Estado.

Essa distinção é fundamental porque evita a confusão entre pobreza urbana e informalidade jurídica. A precariedade socioeconômica, por si só, não define a informalidade territorial. O que caracteriza o núcleo urbano informal é a combinação entre ocupação consolidada, ausência ou insuficiência de titulação, inadequação aos parâmetros urbanísticos formais e inserção parcial nos sistemas institucionais da cidade. No ordenamento brasileiro, a Lei nº 13.465/2017 define núcleo urbano informal como aquele clandestino, irregular ou no qual não tenha sido possível realizar a titulação de seus ocupantes. Castelhana, Maciorowski e Beck (2024), ao analisarem a atuação estatal na produção da cidade informal em Florianópolis, demonstram que a classificação desses núcleos envolve dimensões jurídico-fundiárias e urbanísticas, sendo a ausência de propriedade ou posse formal um critério decisivo.

A formação dos NUIs resulta, em grande medida, da incapacidade estrutural do mercado formal de terras de garantir acesso à moradia urbanizada para a população de baixa renda. A terra regularizada, dotada de infraestrutura e bem localizada, permaneceu submetida a processos de valorização incompatíveis com a renda da maioria da população trabalhadora (Maricato, 2003; Santos, 2020). Ocupações progressivas, parcelamentos irregulares, autoconstrução e a consolidação de bairros sem reconhecimento jurídico constituíram respostas sociais a essa exclusão.

O contributo de Lefebvre (2008) é indispensável para compreender que o espaço urbano não constitui suporte neutro das relações sociais — ele é produzido por práticas, conflitos, usos, representações e estratégias de apropriação. Assim, ainda que o NUI seja classificado pelo Estado como irregular, ele já é socialmente produzido, vivido e apropriado por seus moradores. Holston (2013), ao discutir a cidadania insurgente nas periferias brasileiras, demonstra que esses territórios foram também espaços de reivindicação política: a luta por infraestrutura, regularização, transporte e equipamentos públicos transformou muitos NUIs em arenas de disputa pelo direito à cidade.

A relação entre o NUI e o Estado é marcada por ambiguidade. Gonçalves e Santos (2021) denominam essa condição de tolerância precária: a permanência ocorre sob instabilidade jurídica, dependente de arranjos institucionais que não garantem integração plena. Essa trajetória é decisiva para compreender a formalização incompleta: a regularização não inaugura o território, ela chega depois que ele já foi socialmente produzido. Se o NUI já possui densidade social e territorial antes da regularização, o desafio não é apenas integrá-lo à legalidade formal, mas reconhecer e fortalecer suas formas de apropriação. Quando a regularização desconsidera essa trajetória, corre o risco de impor uma racionalidade que reconhece a posse sem

compreender o território como espaço vivido.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO: PANORAMA EMPÍRICO DA INFORMALIDADE E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

A tese da formalização incompleta exige suporte em evidências de escala nacional que demonstrem a magnitude do fenômeno. Esta seção analisa dados de repositórios oficiais — Censo Demográfico do IBGE, Fundação João Pinheiro (FJP) e IPEA — com o objetivo de identificar padrões descritivos do descompasso entre formalização jurídica e integração urbanística. Reconhece-se, desde o início, a heterogeneidade temporal das fontes utilizadas, conforme detalhado em nota de rodapé.

O ponto de partida é a magnitude da informalidade urbana no país. O Censo Demográfico de 2022 registrou a existência de 12.348 Favelas e Comunidades Urbanas, nas quais residem 16,4 milhões de pessoas (8,1% da população total). As maiores proporções de população residente nessas comunidades encontram-se no Amazonas (34,7%), Amapá (24,4%) e Pará (18,8%) — dados que desconstróem a visão de que a informalidade seria fenômeno exclusivo das metrópoles do Sudeste (IBGE, 2024). O déficit habitacional totalizou 6,2 milhões de domicílios em 2022, equivalente a 8,3% das habitações ocupadas (FJP, 2024).⁴

No plano da regularização fundiária, o IPEA documenta que, entre 2019 e abril de 2022, foram emitidos 312.799 títulos em projetos de assentamentos. Desse total, 84,7% (264.822 títulos) corresponderam a Contratos de Concessão de Uso (CCU) — instrumentos de caráter provisório que não conferem propriedade plena e mantêm o morador sob dependência de renovações estatais. Apenas uma fração mínima atingiu o estágio de Títulos de Domínio (TD) definitivos (Gómez; Vieira Filho, 2023).⁵

A dimensão material do descompasso torna-se evidente ao cruzar os dados de titulação com os de infraestrutura. Segundo o IBGE (2024), 86,4% dos domicílios em Favelas e Comunidades Urbanas possuem ligação à rede geral de água. No entanto, o esgotamento sanitário adequado alcança apenas 74,6% dessas unidades — uma diferença de 11,8 pontos percentuais que revela a seletividade da provisão estatal de serviços. Em estados como o Amapá, onde apenas 28,1% dos domicílios em comunidades urbanas contam com esgoto adequado, a precariedade material coexiste com a informalidade jurídica de forma especialmente severa. Cabe ressaltar que essa correlação não implica relação causal direta entre titulação e provisão de saneamento: a provisão de serviços depende primariamente de decisões políticas de investimento e não é condicionada, em si mesma, pela situação jurídica da posse.

A convergência desses indicadores aponta para a persistência de um padrão de exclusão que se mantém mesmo diante dos avanços normativos. A preponderância de títulos provisórios, combinada com a carência de infraestrutura em parcelas significativas dos

⁴ Os dados de inadequação habitacional da FJP (2021) referem-se ao período 2016-2019, enquanto os dados de déficit habitacional (FJP, 2024) e os dados do Censo (IBGE, 2024) referem-se a 2022. A justaposição desses indicadores é utilizada neste artigo exclusivamente para fins contextuais, não comparativos.

⁵ Cálculo de verificação: $264.822 / 312.799 = 84,66\%$, arredondado para 84,7% no texto do TD nº 2851 (Gómez; Vieira Filho, 2023). A pequena diferença entre o percentual e o valor absoluto decorre de arredondamento na publicação original.

territórios populares, descreve um cenário em que a política de regularização opera em escala insuficiente e com instrumentos de efetividade limitada. Esses dados fornecem o substrato para as análises das seções seguintes, que examinarão os mecanismos jurídicos dessa integração seletiva (Seção 7) e suas implicações para a cidadania territorial (Seção 8).

Quadro 1 - Síntese dos principais indicadores de informalidade e regularização fundiária no Brasil

Indicador	Valor	Fonte / Ano-base
Favelas e Comunidades Urbanas	12.348 comunidades; 16,4 milhões de pessoas (8,1% da pop.)	IBGE (2024) — Censo 2022
Déficit habitacional	6,2 milhões de domicílios (8,3%)	FJP (2024) — 2022
Títulos emitidos em assentamentos (2019–abr. 2022)	312.799 títulos; 84,7% provisórios (CCU)	GÓMEZ; VIEIRA FILHO (2023) — IPEA TD nº 2851
Acesso à rede de água (favelas)	86,4% dos domicílios	IBGE (2024) — Censo 2022
Esgotamento sanitário adequado (favelas)	74,6% (25,4% sem acesso adequado)	IBGE (2024) — Censo 2022
Pop. em favelas — maiores proporções (estados)	AM: 34,7%; AP: 24,4%; PA: 18,8%	IBGE (2024) — Censo 2022
Esgoto adequado — Amapá (favelas)	28,1% dos domicílios	IBGE (2024) — Censo 2022

Fonte: Elaboração do autor com base nas fontes indicadas.

7 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E INTEGRAÇÃO SELETIVA: OS LIMITES DA FORMALIZAÇÃO JURÍDICA DO TERRITÓRIO

O exame crítico do marco regulatório da regularização fundiária no Brasil, em especial após a promulgação da Lei nº 13.465/2017, revela o substrato jurídico que sustenta a formalização incompleta. Se o arcabouço normativo anterior — consubstanciado no Estatuto da Cidade e na Lei nº 11.977/2009 — buscava articular a segurança da posse à integração urbanística e ambiental, a legislação vigente operou um deslocamento de paradigma. Sob o argumento da eficiência administrativa, o centro de gravidade da política urbana foi transferido da função social da propriedade para a função econômica da terra (Alfonsin, 2019).

7.1 O mecanismo jurídico da integração seletiva

Essa inflexão normativa é o que este artigo denomina integração seletiva. O mecanismo central dessa lógica reside na flexibilização das exigências de infraestrutura para a concessão do título. A Lei nº 13.465/2017 permite que núcleos urbanos informais consolidados sejam objeto de regularização sem que o poder público ou os agentes beneficiários realizem a totalidade das obras de urbanização exigidas para a cidade formal. Produz-se, assim, um regime de exceção: o Estado reconhece a legitimidade da ocupação no plano jurídico-cadastral, mas tolera a perpetuação da precariedade no plano material.

Os dados analisados na seção anterior conferem lastro empírico a essa crítica. A preponderância de Contratos de Concessão de Uso (84,7%) em face de Títulos de Domínio definitivos demonstra que a formalização jurídica opera em camadas de precariedade. Ao entregar documentos provisórios em territórios desprovidos de esgotamento sanitário

adequado — realidade de 25,4% dos domicílios em favelas (IBGE, 2024) —, o Estado não promove a integração urbana plena; ele administra a irregularidade em condições formalmente atenuadas. Deve-se, contudo, evitar a inferência de que essa dinâmica é necessariamente intencional: ela pode resultar também de restrições orçamentárias, fragilidade técnica dos municípios e da própria complexidade administrativa da regularização em escala.

7.2 Limites da regularização como instrumento redistributivo

A categoria de legitimação fundiária, introduzida pelo novo marco legal, exemplifica esses limites. Ao permitir a aquisição originária da propriedade por meio de ato administrativo, o instrumento acelera a titulação individual, mas pode desonerar o ente público de metas redistributivas de investimento. Como adverte Rolnik (2015), essa estratégia foca na inserção de ativos imobiliários no mercado formal, ignorando que a valorização da terra em áreas regularizadas — sem a devida proteção da permanência — pode deflagrar processos de deslocamento de moradores de menor renda.

A análise dos limites da formalização jurídica permite concluir que a regularização fundiária, tal como desenhada no atual marco legal, apresenta risco estrutural de atuar como mecanismo de gestão incremental da pobreza urbana, e não como vetor de reforma urbana redistributiva. Sublinha-se que essa conclusão é de natureza descritiva e analítica, não causal no sentido estrito: os dados disponíveis demonstram a coexistência de titulação e precariedade, mas não permitem isolar a contribuição específica da Lei nº 13.465/2017 em relação a outras variáveis explicativas.

8 APROPRIAÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO, PERTENCIMENTO E CIDADANIA TERRITORIAL

A exegese da formalização incompleta atinge seu ponto de maior tensão ao confrontar a racionalidade técnica do Estado com a dimensão vivida do território. Se as seções anteriores demonstraram o hiato entre o registro jurídico e a infraestrutura material, cabe agora examinar as implicações desse descompasso para a construção da cidadania. A apropriação social do espaço não constitui dado acessório, mas a condição de possibilidade para que o direito à cidade transcenda a abstração normativa e se converta em prática cotidiana (Lefebvre, 2008; Santos, 2007).

A distinção estabelecida por Lefebvre (2008) entre o habitat e o habitar é, nesse contexto, de grande valia analítica. Enquanto a política de regularização fundiária contemporânea foca na produção de um habitat legalizado — reduzido à parcela mínima do lote e ao registro cartorial —, ela tende a negligenciar a complexidade do habitar. O habitar pressupõe a capacidade de o sujeito reconhecer-se no espaço, produzir vínculos de vizinhança e acessar a totalidade das redes que compõem a vida urbana. A formalização incompleta corre o risco de produzir um cidadão cuja relação com a cidade é mediada pelo documento de posse, mas cuja experiência de urbanidade permanece fragmentada pela ausência de saneamento, iluminação e espaços de convívio (Rolnik, 2015; Maricato, 2003).

A noção de cidadania territorial é empregada neste artigo como categoria analítica —

não como dado empírico diretamente observável. Para fins analíticos, a cidadania territorial pode ser operacionalizada em quatro dimensões: (a) dimensão jurídica: segurança da posse e proteção contra remoção arbitrária; (b) dimensão material: acesso a infraestrutura, saneamento, mobilidade e equipamentos públicos; (c) dimensão relacional: pertencimento, vínculos comunitários e reconhecimento social do território; e (d) dimensão política: capacidade de participação nos processos de decisão sobre o território. A formalização incompleta atua prioritariamente na dimensão jurídica, deixando as demais dimensões carentes de intervenção.

Essa discussão dialoga com a tese da cidadania insurgente de Holston (2013). Para o autor, a luta por infraestrutura nas periferias brasileiras constitui o motor de uma nova forma de fazer política, na qual o direito é conquistado de baixo para cima. A formalização incompleta tensiona essa insurgência ao oferecer o título como um ponto de chegada, uma espécie de encerramento jurídico que pode desonerar o poder público de metas redistributivas. A cidadania territorial não se realiza na assinatura do documento; ela se efetiva na posse real da cidade, no acesso ao transporte de qualidade, na saúde pública de proximidade e na infraestrutura que protege o corpo e o ambiente.

Como adverte Milton Santos (2007), o território não é apenas o suporte das ações, mas um campo de forças onde se cruzam a psicosfera — as crenças e afetos — e a tecnosfera — os objetos e infraestruturas. Quando o Estado entrega o título em um território desprovido de tecnosfera adequada, opera-se uma cisão entre o reconhecimento jurídico e a realidade material. O pertencimento, nesse contexto, tende a se manifestar não como garantia de segurança, mas como resistência: os moradores pertencem ao lugar não porque o Estado os autorizou via registro, mas porque sua trajetória de autoconstrução e luta coletiva conferiu ao chão um sentido de lugar que o papel, por si só, não é capaz de outorgar (Holston, 2013; Santos, 2007).

Em última análise, a apropriação social e o pertencimento funcionam como dimensões indispensáveis para avaliar os resultados de uma política urbana. Um território formalizado, mas não integrado em suas dimensões material, relacional e política, permanece como enclave de precariedade sob o manto da legalidade. O desafio que se impõe à agenda de pesquisa e à gestão pública é a superação dessa formalização fantasma⁶ em favor de processos que articulem a segurança da posse à democratização das condições de vida urbana.

9 CONCLUSÃO

A investigação empreendida ao longo deste artigo permitiu examinar os limites da política de regularização fundiária no Brasil sob a ótica da formalização incompleta. A hipótese central — de que existe um descompasso estrutural entre o reconhecimento jurídico da posse e a democratização das condições materiais de vida urbana — encontrou suporte descritivo tanto no debate teórico quanto nos indicadores nacionais analisados. O percurso analítico revelou que a regularização, tal como desenhada pelo atual marco regulatório, apresenta risco de operar

⁶ A avaliação comparada da regularização fundiária em países como Peru (COFOPRI), México (PROCEDE) e Colômbia revela tanto convergências quanto divergências com o modelo brasileiro. Para uma síntese comparativa, ver Smolka e Mullahy (2007).

menos como vetor de integração socioespacial e mais como dispositivo de gestão incremental da pobreza urbana e de inserção de ativos no mercado de terras.

No plano teórico, a principal contribuição do artigo consistiu em diferenciar operacionalmente a categoria formalização incompleta de conceitos vizinhos já estabelecidos na literatura — tolerância precária, integração precária e cidadania insurgente. Essa delimitação é necessária para que a categoria possa cumprir função analítica precisa: descrever não a condição de territórios ainda informais, mas a condição de territórios que, mesmo após a regularização, permanecem em situação de integração urbana parcial e seletiva.

No plano empírico, os dados analisados — Censo 2022, FJP e IPEA — fornecem suporte descritivo à tese. A constatação de que 84,7% dos títulos emitidos em assentamentos entre 2019 e 2022 possuem caráter provisório, combinada com a disparidade de 11,8 pontos percentuais entre cobertura de rede de água e esgotamento sanitário adequado em favelas, descreve um padrão de reconhecimento jurídico sem integração material. Ressalva-se, contudo, que esses dados não permitem isolar o efeito específico da regularização fundiária sobre as condições de vida dos territórios — para tanto, seria necessária pesquisa longitudinal de trajetórias no pós-regularização, o que constitui a principal limitação do artigo e a mais urgente agenda de investigação futura.

No plano da cidadania, a análise demonstrou que a entrega do título de propriedade, de forma isolada, é insuficiente para assegurar o direito à cidade. A cidadania territorial, aqui operacionalizada em dimensões jurídica, material, relacional e política, exige que a regularização seja acompanhada de investimentos em infraestrutura, de proteção da permanência dos moradores e de fortalecimento dos canais de participação. A produção de uma cidadania territorial de baixa intensidade — restrita à dimensão jurídica — perpetua a segregação e falha em romper com a lógica da cidade partida.

Diante desse quadro, a superação da formalização incompleta exige uma mudança de paradigma na política urbana nacional. É necessário que a regularização fundiária deixe de ser tratada como procedimento técnico-jurídico autônomo para se tornar parte indissociável de projetos integrados de urbanização. Uma agenda de reforma urbana comprometida com a justiça socioespacial deve priorizar: (a) a articulação entre titulação e urbanização; (b) a proteção da permanência das famílias contra as pressões do mercado imobiliário em áreas regularizadas; (c) o fortalecimento da participação social nos processos de regularização; e (d) o monitoramento longitudinal dos territórios no pós-regularização.

Em síntese, este artigo contribui para o debate acadêmico ao propor e delimitar uma categoria analítica que qualifica as nuances da exclusão urbana contemporânea e ao identificar os limites estruturais do atual modelo de regularização fundiária no Brasil. Espera-se que as evidências e reflexões aqui apresentadas estimulem novas investigações empiricamente mais densas sobre a trajetória dos territórios no pós-regularização, bem como a formulação de políticas que reconheçam o direito de todos à cidade em sua plenitude material e política.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. **Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales**, Madrid, n. 136-137, p. 273-294, 2003.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17

sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2019. DOI: 10.12957/rdc.2019.37245.

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. **Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

BALBIM, Renato Nunes; SANTIAGO, Cristine; POLLI, Leonardo. O nó da terra e o direito à cidade sustentável, para quem? **Ciência & Trópico**, Recife, v. 49, n. 2, 2025. DOI: 10.33148/ctrpico.v49i2.2726.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

CASTELHANO, Pedro Jablinski; MACIOROWSKI, Maíra Mesquita; BECK, Elisa de Oliveira. A atuação estatal na produção da cidade informal: análise espacial em Florianópolis. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 26, n. 59, p. 255-282, 2024. DOI: 10.1590/2236-9996.2024-5912.

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

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil: 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil: 2022**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2024. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br>. Acesso em: jan. 2025.

GÓMEZ, Raúl V.; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Regularização fundiária no Brasil: avanços e desafios**. Brasília; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023. Texto para Discussão, n. 2851. DOI: 10.38116/td2851. ISSN 1415-4765.

GROSTEIN, Marta Dora. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos insustentáveis. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 13-19, 2001. DOI: 10.1590/S0102-88392001000100003.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: favelas e comunidades urbanas: resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: jan. 2025.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

NUNEZ, Javier. La regularización dominial en la provincia de Buenos Aires: análisis de la normativa como tramitación de la distancia entre lo legal y lo legítimo. **Cuaderno Urbano**, Resistencia, v. 32, n. 32, p. 143-165, jun. 2022. DOI: 10.30972/crn.32325957.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROY, Ananya. Urban informality: toward an epistemology of planning. **Journal of the American Planning Association**, Chicago, v. 71, n. 2, p. 147-158, 2005. DOI: 10.1080/01944360508976689.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Política urbana no Brasil: a difícil regulação de uma urbanização periférica. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 36, e47269, 2020. DOI: 10.12957/geouerj.2020.47269.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

SMOLKA, Martim O.; MULLAHY, Laura (ed.). **Perspectivas urbanas: temas críticos em políticas de suelo en América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

DECLARAÇÕES

CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR

Ao descrever a participação de cada autor no manuscrito, utilize os seguintes critérios:

- **Concepção e Design do Estudo:** Jeane Aparecida Rombi de Godoy; Sandra Medina Benini.
- **Curadoria de Dados:** Jeane Aparecida Rombi de Godoy; Sandra Medina Benini.
- **Análise Formal:** Jeane Aparecida Rombi de Godoy; Sandra Medina Benini; Allan Leon Casemiro da Silva.
- **Aquisição de Financiamento:** Não se aplica.
- **Investigação:** Jeane Aparecida Rombi de Godoy; Sandra Medina Benini; Allan Leon Casemiro da Silva.
- **Metodologia:** Jeane Aparecida Rombi de Godoy; Sandra Medina Benini.
- **Redação – Rascunho Inicial:** Jeane Aparecida Rombi de Godoy.
- **Redação – Revisão Crítica:** Jeane Aparecida Rombi de Godoy; Sandra Medina Benini; Allan Leon Casemiro da Silva.
- **Revisão e Edição Final:** Jeane Aparecida Rombi de Godoy; Sandra Medina Benini; Allan Leon Casemiro da Silva.
- **Supervisão:** Jeane Aparecida Rombi de Godoy

DECLARAÇÃO DE CONFLITOS DE INTERESSE

Nós, **Jeane Aparecida Rombi de Godoy, Sandra Medina Benini e Allan Leon Casemiro da Silva**, declaramos que o manuscrito intitulado "**Formalizar Sem Integrar? Regularização Fundiária, Cidadania e Apropriação Social no Descompasso entre a Cidade Informal e a Cidade Formal**":

- **Vínculos Financeiros:** Não possui/possui vínculos financeiros que possam influenciar os resultados ou interpretação do trabalho. (Detalhe aqui, se aplicável: "Este trabalho foi financiado por [Nome da Instituição ou Entidade]"; ou "Nenhuma instituição ou entidade financiadora esteve envolvida no desenvolvimento deste estudo").
 - **Relações Profissionais:** Não possui/possui relações profissionais que possam impactar na análise, interpretação ou apresentação dos resultados. (Detalhe aqui, se aplicável: "Eu/Nós mantemos vínculo empregatício com [Nome da Instituição]"; ou "Nenhuma relação profissional relevante ao conteúdo deste manuscrito foi estabelecida").
 - **Conflitos Pessoais:** Não possui/possui conflitos de interesse pessoais relacionados ao conteúdo do manuscrito. (Detalhe aqui, se aplicável: "Eu/Nós tenho/temos relação pessoal com [nome da pessoa ou grupo] que poderia influenciar a objetividade do estudo"; ou "Nenhum conflito pessoal relacionado ao conteúdo foi identificado").
-