

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

MARTA CRISTINA GUIZELINI

**GOVERNANÇA PÚBLICA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE
IMÓVEIS DE DOMÍNIO DO ESTADO DO PARANÁ: EFICIÊNCIA
ADMINISTRATIVA E DIREITO À MORADIA**

**CURITIBA
2026**

MARTA CRISTINA GUIZELINI

**GOVERNANÇA PÚBLICA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE
IMÓVEIS DE DOMÍNIO DO ESTADO DO PARANÁ: EFICIÊNCIA
ADMINISTRATIVA E DIREITO À MORADIA**

**Public Governance in the Urban Land Regularization of Properties Belonging
to the State of Paraná: Administrative Efficiency and the Right to Housing**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre ao Programa
de Pós-Graduação em Planejamento e
Governança Pública da Universidade
Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).
Orientadora: Prof^ª Dra Isaura Alberton de Lima.

**CURITIBA
2026**



Este trabalho está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-
NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0),
permitindo seu compartilhamento e adaptação para fins não comerciais,
desde que atribuída a autoria e mantida a mesma licença.
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Campus Curitiba



MARTA CRISTINA GUIZELINI

**GOVERNANÇA PÚBLICA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE IMÓVEIS DE DOMÍNIO DO
ESTADO DO PARANÁ: EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E DIREITO A MORADIA**

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento E Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 03 de Março de 2026

Dra. Isaura Alberton De Lima, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Marcelo Caetano Andreoli, Doutorado - Universidade Federal do Paraná (Ufpr)

Dr. Rogerio Allon Duenhas, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 03/03/2026.

Dedico a Ângelo Guizelini (*in memoriam*) e Naudina de Oliveira Guizelini. Vindos do campo, enfrentaram o aluguel até conquistarem seu pedaço de terreno em Piraquara. A trajetória de perseverança de vocês é a alma deste trabalho e a prova viva de que a moradia é a base da dignidade humana.

AGRADECIMENTOS

A Deus, todo-poderoso, pelo dom da vida, da sabedoria e pela força concedida ao longo de toda esta jornada.

À Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), pela qualidade e excelência do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, que proporcionou sólida formação acadêmica e crítica.

À Professora Dra. Isaura Alberton de Lima, minha orientadora, por quem já nutria grande admiração desde a etapa de entrevistas do processo seletivo, e que se confirmou ao longo da orientação, pela condução ética, generosa e comprometida com o rigor científico desta pesquisa.

Ao meu amado esposo, José, pelo incentivo constante, pela paciência e, sobretudo, por cuidar com tanto amor do nosso pequeno Enrico nos momentos de imersão exigidos pelo Mestrado.

A todos os entrevistados que participaram da pesquisa empírica, cuja disponibilidade, experiências e reflexões foram fundamentais para o alcance dos objetivos propostos.

À Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Paraná, por ter me acolhido no serviço público e por apoiar institucionalmente esta trajetória acadêmica, possibilitando a conciliação entre prática profissional e pesquisa científica.

Aos gestores estaduais que não mediram esforços para a construção e aprovação do Programa Regulariza Paraná, cuja experiência concreta foi fundamental para o desenvolvimento desta dissertação.

À Administração Pública Estadual do Paraná, por proporcionar um ambiente institucional que permite a produção de conhecimento aplicado e o desenvolvimento de pesquisas comprometidas com a melhoria das políticas públicas.

Aos colegas e amigos do Departamento de Patrimônio do Estado, em especial ao servidor Felipe Carvalho Guilhermette, pelo apoio, pelas trocas constantes e pela contribuição direta e indireta na construção do Programa Regulariza Paraná.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação, que conduziram com excelência as disciplinas cursadas, contribuindo de forma decisiva para o amadurecimento acadêmico e crítico desta pesquisa.

Aos colegas do Programa de Mestrado, carinhosamente chamados de “gavotas”, cuja convivência tornou essa caminhada mais leve, solidária e, muitas vezes, divertida.

À minha família e aos amigos verdadeiros, que estiveram presentes, apoiando, incentivando e compreendendo os desafios dessa jornada acadêmica.

Por fim, registro minha gratidão a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que esta pesquisa se concretizasse.

A regularização fundiária tem sido apontada por diversos autores como um dos elementos mais importantes na garantia do direito de permanência das famílias moradoras de favelas. Em seu oposto, a falta de garantia legal da propriedade tem facilitado a violação dos direitos dos moradores e aumentado sua vulnerabilidade quando sob ameaça de remoção (Libânio, 2016).

RESUMO

A presente dissertação investiga a governança pública aplicada à regularização fundiária urbana (Reurb) de imóveis de domínio do Estado do Paraná. Embora a Lei Federal nº 13.465/2017 e a Lei Estadual nº 22.191/2024 representem avanços normativos, o estudo problematiza que a legislação, por si só, é insuficiente para superar a inércia administrativa. O problema central reside na ausência de um modelo de governança consolidado capaz de articular a complexa rede interfederativa, na qual o Município atua como protagonista urbanístico e o Estado como ente indutor e provedor de suporte técnico e financeiro. O objetivo geral consistiu em estabelecer diretrizes de governança pública orientadas à eficiência administrativa, à transparência processual e à efetivação do direito à moradia. Metodologicamente, adotou-se uma abordagem qualitativa, pautada em pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com atores estratégicos e institucionais. Os resultados diagnosticaram uma assimetria de capacidade técnica entre os entes e um paradoxo tecnológico, evidenciado pela ausência de sistemas integrados de gestão fundiária na base operacional executora. O estudo mapeou boas práticas nacionais, como a estruturação multidisciplinar no Rio Grande do Sul e o apoio técnico em São Paulo, e destacou iniciativas estaduais colaborativas, englobando o papel facilitador do Tribunal de Justiça (TJPR), o suporte subsidiário da Associação dos Municípios do Paraná (AMP), a padronização registral da Associação dos Registradores de Imóveis do Paraná (Aripar) e a mediação prévia de conflitos pela Defensoria Pública e Ministério Público. Conclui-se que a política fundiária deve ser norteadada pela supremacia do interesse público e pelo diálogo com a realidade local, exigindo alinhamento institucional prévio às intervenções e a adoção de métricas de avaliação multidimensionais, que extrapolem a mera entrega de títulos.

Palavras-chave: Governança pública. Regularização fundiária urbana. Imóveis públicos. Eficiência administrativa. Direito à moradia.

ABSTRACT

This dissertation investigates public governance applied to the urban land regularization (Reurb) of properties belonging to the State of Paraná. Although Federal Law No. 13,465/2017 and State Law No. 22,191/2024 represent normative advances, the study problematizes that legislation alone is insufficient to overcome administrative inertia. The central problem lies in the absence of a consolidated governance model capable of articulating the complex interfederative network, in which the Municipality acts as the urban protagonist and the State as an inducer and provider of technical and financial support. The general objective was to establish public governance guidelines oriented towards administrative efficiency, procedural transparency, and the realization of the right to housing. Methodologically, a qualitative approach was adopted, based on documentary research and semi-structured interviews with strategic and institutional actors. The results diagnosed an asymmetry in technical capacity between the entities and a technological paradox, evidenced by the absence of integrated land management systems in the executing operational base. The study mapped national best practices, such as the multidisciplinary structuring in Rio Grande do Sul and the technical support in São Paulo, and highlighted collaborative state initiatives, encompassing the facilitating role of the Court of Justice (TJPR), the subsidiary support of the Association of Municipalities of Paraná (AMP), the registry standardization by the Association of Property Registrars of Paraná (Aripar), and the prior conflict mediation by the Public Defender's Office and the Public Prosecutor's Office. It is concluded that land policy must be guided by the supremacy of public interest and by dialogue with local reality, requiring prior institutional alignment to interventions and the adoption of multidimensional evaluation metrics that go beyond the mere delivery of titles.

Keywords: Public governance. Urban land regularization. Public properties. Administrative efficiency. Right to housing.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Linha do tempo da consolidação do Direito à Moradia no Brasil.....	32
Figura 2 - Linha do tempo da legislação brasileira relacionada à regularização fundiária urbana.....	34
Figura 3 - Fatores potenciais para transformar a regularização fundiária.....	35
Figura 4 - Benefícios da regularização fundiária em suas diversas esferas	38
Figura 5 - Fluxo dos procedimentos para regularização fundiária.....	39
Figura 6 - Atores envolvidos nos processos de regularização fundiária.....	45
Figura 7 - Regularização Fundiária no Brasil: Avanços e Desafios	51
Figura 8 - Gestores Públicos x Governança Pública	54
Figura 9 - Governança pública nos processos de regularização fundiária	61
Figura 10 - Governança pública: participação ativa das partes interessadas	66
Figura 11 - A relação da Regularização Fundiária com a Governança Pública .	69
Figura 12 - Análise por Triangulação de Métodos	85
Figura 13 - Processo qualitativo.....	90
Figura 14 - Estados com experiências de regularização fundiária analisadas... 	95
Figura 15 - Destaque do Estado do Paraná no contexto das experiências analisadas	113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelo para implementação da Governança em órgãos e entidades públicas brasileiras	55
Quadro 2 - Diferenças entre os enfoques quantitativo e qualitativo e análise para o uso do enfoque qualitativo na presente dissertação	76
Quadro 3 - Relação dos participantes das entrevistas e volume de dados	84
Quadro 4 - Boas Práticas Identificadas nos Estados brasileiros	111
Quadro 5 - Boas práticas identificadas nos órgãos estaduais	123
Quadro 6 - Ações para governar e administrar com foco no interesse público	136
Quadro 7 - Ações para designar líderes em vez de chefes	138
Quadro 8 - Ações para o planejamento da governança e implementação.....	139
Quadro 9 - Ações para estruturar o sistema e definir competências	141
Quadro 10 - Ações para elaborar planejamento estratégico com modelo de gestão	143
Quadro 11 - Ações para gerir a implementação do plano e mudanças	145
Quadro 12 - Ações para coordenar a atuação e monitorar (resolução de conflitos)	146
Quadro 13 - Ações para gestão de riscos, controles internos e auditoria.....	148
Quadro 14 - Ações para assegurar transparência e <i>accountability</i>	150
Quadro 15 - Ações para avaliar, revisar e inovar	151

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGEHAB	Agência Goiana de Habitação
AMEP	Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná
AMP	Associação dos Municípios do Paraná
ANOREG	Associação dos Notários e Registradores do Estado do Paraná
ARIPAR	Associação dos Registradores de Imóveis do Paraná
CGE	Controladoria-Geral do Estado
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CUFA	Central Única das Favelas
CELEPAR	Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná
COHAPAR	Companhia de Habitação do Paraná
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
DER	Departamento de Estradas de Rodagem
DERF	Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento (Rio Grande do Sul)
DPE	Departamento de Patrimônio do Estado
DPE-PR	Defensoria Pública do Estado do Paraná
EGP	Escola de Gestão do Paraná
GPI	Sistema de Gestão Patrimonial de Imóveis do Estado do Paraná
IAT	Instituto Água a Terra
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i> (Federação Internacional de Contadores)
INTERMAT	Instituto de Terras de Mato Grosso
INTERPI	Instituto de Regularização Fundiária e do Patrimônio Imobiliário (Piauí)
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
ITERPE	Instituto de Terras e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco
ITERTINS	Instituto de Terras do Estado do Tocantins
MPPR	Ministério Público do Estado do Paraná
NUREF	Núcleo de Regularização e Demandas Fundiárias

NUPREF	Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (Tocantins)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PERF	Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana (Rio Grande do Sul)
PGE	Procuradoria-Geral do Estado
PGV	Planta Genérica de Valores
PPA	Plano Plurianual
PRF	Projeto de Regularização Fundiária
REURB	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA
REURB-S	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
SEAP	Secretaria de Estado da Administração e da Previdência
SEFA	Secretaria de Estado da Fazenda
SISPEHIS	Sistema de Pesquisa de Necessidades Habitacionais
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União
TJPR	Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná
ZEIS	Zonas especiais de interesse social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA.....	18
1.2	JUSTIFICATIVA	21
1.3	OBJETIVOS DA PESQUISA.....	24
1.4	ESTRUTURA DO ESTUDO	25
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	26
2.1.	A QUESTÃO URBANA NO BRASIL: DIMENSÕES HISTÓRICAS, TEÓRICAS E JURÍDICAS.....	26
2.1.1	Raízes Históricas, Economia Política e o Direito à Cidade	27
2.1.2	Formalidade e Informalidade: Conceitos, Tipologias e Mercado de Solo	28
2.1.3	O Direito à Moradia e a Função Social: Do Cenário Internacional à Constituição de 1988	29
2.1.4	A Trajetória do Direito à Moradia: Síntese Histórica	31
2.2.	A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA LEI 13.465/2017: PROCEDIMENTOS, ATORES E EFETIVIDADE	32
2.2.1.	A Lei nº 13.465/2017 como Instrumento de Regularização	35
2.2.2.	Procedimentos para a Regularização Fundiária	39
2.2.3.	Instrumentos Jurídicos da Regularização Fundiária	43
2.2.4.	Participação Social e Controle Democrático do Processo.....	44
2.2.5.	Atuação dos Atores Institucionais.....	44
2.2.6.	Enfoque Multidimensional da Reurb.....	48
2.2.7.	Desafios na Implementação da Reurb	49
2.2.8.	Síntese da Regularização Fundiária no Brasil: Avanços e Desafios	51
2.3.	GOVERNANÇA PÚBLICA E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	52
2.3.1	O Papel da Governança Pública nos Processos de Regularização Fundiária	60
2.3.2	Atores Institucionais e a Construção de uma Governança Colaborativa	63
2.3.3	Governança, Eficiência Administrativa e Qualidade das Políticas de Regularização Fundiária	66
2.3.4	Síntese da Governança e Eficiência Administrativa Aplicada à Regularização Fundiária	68
3	METODOLOGIA	70
3.1	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	71
3.2	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	74

3.3 DELINEAMENTO DA PESQUISA	81
3.4 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	82
3.4.1 Análise Documental	82
3.4.2 Entrevistas Semiestruturadas.....	83
3.5 TRATAMENTO E EXPOSIÇÃO DOS DADOS.....	84
3.5.1 Processamento das entrevistas	85
3.5.2 Processamento dos dados documentais.....	86
3.5.3 Estratégia de exposição dos resultados.....	87
3.6 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA	87
3.7. LIMITAÇÕES DA PESQUISA	88
3.8 SÍNTESE E CAMINHO METODOLÓGICO	89
4 ANÁLISES E RESULTADOS	92
4.1 BOAS PRÁTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM OUTROS ENTES DA FEDERAÇÃO	93
4.1.1 A Experiência do Estado do Amazonas – Região Norte	95
4.1.2 A Experiência do Estado de Tocantins – Região Norte	96
4.1.3 A Experiência do Estado do Pará – Região Norte	98
4.1.4 A Experiência do Estado do Piauí – Região Nordeste	99
4.1.5 A Experiência do Estado de Pernambuco – Região Nordeste.....	101
4.1.6 A Experiência do Estado de Goiás – Região Centro-Oeste.....	102
4.1.7 A Experiência do Estado do Mato Grosso – Região Centro-Oeste.....	103
4.1.8 A Experiência do Estado de Minas Gerais – Região Sudeste	105
4.1.9 A Experiência do Estado de São Paulo – Região Sudeste.....	106
4.1.10 A Experiência do Estado de Rio Grande do Sul – Região Sul	108
4.1.11 A Experiência do Estado de Santa Catarina – Região Sul	109
4.1.12 Síntese Comparativa das Experiências Estaduais	110
4.2 O ARRANJO INSTITUCIONAL E A ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS NO PARANÁ	113
4.2.1 Secretaria de Estado da Administração e da Previdência - Seap	114
4.2.2 Companhia de Habitação do Paraná - Cohapar.....	114
4.2.3 Fomento Paraná	117
4.2.4 Programa Moradia Legal – Tribunal de Justiça do Paraná – TJPR.....	118
4.2.5 Associação dos Registradores de Imóveis do Paraná - Aripar.....	119
4.2.6 Ministério Público do Estado do Paraná - MPPR	121
4.2.7 Síntese das Competências e Práticas Institucionais	122

4.3 DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA NO PARANÁ: A VISÃO DOS ATORES	124
4.3.1 Atuação Institucional e Atribuições na Regularização Fundiária	124
4.3.2 Capacidade Técnica e Recursos Institucionais	126
4.3.3 Normativos, Procedimentos Internos e Padronização	127
4.3.4 Principais Desafios e Dificuldades	128
4.3.5 Integração Interinstitucional e Governança	129
4.3.6 Transparência, Acesso à Informação e Controle Social	130
4.3.7 Uso de Tecnologias e Procedimentos Administrativos	130
4.3.8 Aspectos Jurídicos e Normativos	131
4.3.9 Boas Práticas e Experiências Exitosas	132
4.3.10 Propostas de Melhoria e Soluções	133
4.4 DIRETRIZES DE GOVERNANÇA PÚBLICA PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE IMÓVEIS PÚBLICOS	135
4.4.1 Ações para governar e administrar com foco no interesse público	135
4.4.2 Designar Líderes em vez de Chefes	137
4.4.3 Planejar a Implementação da Governança	139
4.4.4 Estruturar o Sistema e Definir Competências	140
4.4.5 Elaborar Planejamento Estratégico com Modelo de Gestão	142
4.4.6 Gerir a Implementação do Plano e Mudanças	144
4.4.7 Coordenar a Atuação e Monitorar (Resolução de Conflitos)	146
4.4.8 Gestão de Riscos, Controles Internos e Auditoria	147
4.4.9 Assegurar Transparência e <i>Accountability</i>	149
4.4.10 Avaliar, Revisar e Inovar	150
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	153
REFERÊNCIAS	157
APÊNDICE A - Roteiro Semiestruturado das Entrevistas	173
APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)	179

1 INTRODUÇÃO

Apesar dos avanços normativos e do acúmulo de conhecimento técnico sobre regularização fundiária urbana no Brasil, a ocupação irregular de imóveis públicos permanece como um problema estrutural não solucionado. Em muitos casos, trata-se de ocupações consolidadas há décadas, envolvendo famílias em situação de vulnerabilidade social, ex-servidores públicos e seus herdeiros, que permanecem residindo em imóveis estatais sem titulação formal. Esse cenário evidencia um paradoxo da atuação estatal: ao mesmo tempo em que reconhece o direito à moradia e institui instrumentos legais para sua efetivação, o próprio Estado mantém passivos fundiários que perpetuam a informalidade e a insegurança jurídica da posse.

No Estado do Paraná, os recentes processos de atualização cadastral permitiram mapear de forma mais precisa o patrimônio imobiliário estadual, abrangendo informações sobre localização, características físicas, valor e situação de ocupação dos imóveis. Esse acervo inclui tanto bens destinados ao uso institucional de órgãos e entidades públicas quanto aqueles que, ao longo dos anos, passaram a ser ocupados irregularmente. Entre estes, destacam-se cidadãos em situação de vulnerabilidade social que utilizam os imóveis como moradia, bem como servidores públicos e ex-servidores que permaneceram em residências funcionais após a aposentadoria, além de seus herdeiros, todos sem a devida regularização fundiária ou titulação formal (Guilhermette *et al.*, 2025).

A diferenciação entre ocupação formal e informal constitui elemento central para a compreensão dos processos de urbanização no Brasil. O mercado formal de imóveis é regulado pelo sistema jurídico-político do Estado, disciplinado por leis urbanísticas, ambientais e registrais. Caracteriza-se por bens de elevado valor individual, depreciação de longo prazo e imobilidade territorial, aspectos que demandam intensa regulação estatal e, frequentemente, comprometimento financeiro intergeracional das famílias (Abramo, 2007). Em contraste, a informalidade emerge como alternativa de acesso à moradia para parcelas significativas da população excluídas desse mercado.

Nesse sentido, Maricato e Magami (2021) demonstram que a cidade formal, dotada de infraestrutura, regulação urbanística e segurança jurídica, foi historicamente apropriada por uma parcela restrita da população. A terra urbanizada que recebeu

investimentos públicos e privados encontra-se, quase invariavelmente, sob domínio do mercado formal. À maioria da população restou a produção doméstica da moradia e a autoconstrução em áreas que não despertam interesse do mercado imobiliário, como zonas periféricas, ambientalmente frágeis ou afastadas das oportunidades de emprego.

Essa dinâmica também se manifesta nos imóveis de domínio do Estado do Paraná. O Sistema de Gestão Patrimonial de Imóveis do Estado (GPI) registra aproximadamente 448 cadastros de imóveis públicos ocupados por particulares sem titulação formal, em um universo de 5.522 cadastros, o que corresponde a cerca de 8% do total. Ressalta-se que muitos desses cadastros abrigam mais de uma família, ampliando significativamente a dimensão social e a complexidade dessas ocupações (Guilhermette *et al.*, 2023).

Embora situado fora dos marcos jurídicos oficiais, o mercado informal de solo não se caracteriza pela ausência de regras. Conforme destaca Abramo (2007), esse mercado opera por meio de arranjos institucionais próprios, sustentados por normas sociais e contratos implícitos, que asseguram sua reprodução e permitem transações mercantis de compra, venda e locação, ainda que à margem da legalidade formal.

Essa realidade não se restringe aos imóveis de domínio estadual. No Brasil, a ocupação irregular de imóveis atinge proporções expressivas, conforme apontam os dados da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2023). Em 2022, 13,6% da população residente em domicílios próprios não possuía documentação de propriedade. Esse índice representa 9,6% do conjunto da população brasileira, o que equivale a mais de 20,5 milhões de pessoas vivendo sob insegurança fundiária, considerando a população total de 214,1 milhões registrada no período.

A inadequação habitacional mostra-se mais acentuada entre as famílias de baixa renda: no quinto mais pobre da população, 18,5% dos moradores em domicílios próprios não possuíam documentação, contra apenas 2,8% no quinto mais rico. Ademais, a ausência de titulação evidencia uma profunda desigualdade estrutural. Essa irregularidade é mais recorrente em arranjos familiares chefiados por mulheres sem cônjuge e com filhos menores (10,9%). O déficit atinge, também, de forma desproporcional a população de cor ou raça preta ou parda, correspondendo a 12,3% desse grupo (cerca de 14,6 milhões de pessoas). Em contraste, a incidência cai pela

metade entre as pessoas brancas, com 6,2% (aproximadamente 5,7 milhões de indivíduos) vivendo nessa mesma condição (IBGE, 2023).

Nesse contexto, Rolnik (2014) enfatiza que o direito humano à moradia adequada não se limita ao acesso a um abrigo físico, mas abrange a segurança jurídica de todas as formas de posse, a proteção contra despejos forçados, o acesso a serviços básicos e a garantia de habitabilidade. Esse entendimento, em consonância com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e com o Comentário Geral nº 4 do Comitê da ONU, reforça que a efetividade do direito à moradia depende também da acessibilidade econômica, da participação cidadã nos processos decisórios relacionados ao território e da priorização das necessidades de grupos socialmente vulneráveis.

Esse conjunto de fatores impõe desafios específicos à gestão do patrimônio imobiliário estadual. Para além da função social da propriedade pública, a ausência de regularização compromete a eficiência administrativa e limita a efetivação do direito à moradia (Vieira; Kempfer, 2021). Diante desse quadro, a Administração Pública se vê diante de duas alternativas principais: a reintegração de posse ou a regularização fundiária. Embora a regularização constitua a via preferencial para a promoção do direito à moradia, reconhece-se que a reintegração permanece como instrumento legítimo de gestão patrimonial em situações específicas, como áreas de risco insuperável ou imóveis indispensáveis à instalação de equipamentos públicos estratégicos. Todavia, quando aplicada sem medidas compensatórias, a reintegração tende a gerar impactos sociais negativos, sobretudo em contextos de vínculos comunitários consolidados (Rolnik, 2014). A regularização fundiária, por sua vez, revela-se como alternativa mais integradora e sustentável, ao articular dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovendo segurança jurídica da posse e o direito à moradia digna (Libânio, 2016).

Para enfrentar esse cenário, o ordenamento jurídico brasileiro consolidou instrumentos específicos de regularização fundiária, notadamente com a Lei Federal nº 13.465/2017, que instituiu normas gerais aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb). A legislação estabeleceu diretrizes voltadas à segurança jurídica da posse, à inclusão social (Lobo, 2023) e à integração dos assentamentos informais à cidade formal (Vieira; Kempfer, 2021), servindo de referência para os entes federativos. No âmbito estadual, a Lei nº 22.191/2024 instituiu o Programa Regulariza

Paraná, voltado à regularização das ocupações em imóveis públicos de domínio estadual. Contudo, conforme destacam Vieira e Kempfer (2021), a mera edição de normas jurídicas não é suficiente para enfrentar a complexidade das ocupações, sendo indispensável a implementação de políticas integradas e a atuação coordenada dos diversos atores institucionais envolvidos.

É nesse contexto que a governança pública assume centralidade analítica. Compreendida como o modo pelo qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais, a governança pública abrange as interações entre administração, controle e supervisão, orientando a ação estatal para o alcance eficiente e eficaz de objetivos políticos e assegurando a prestação de contas à sociedade. Seu papel consiste em fornecer princípios como liderança, integridade, compromisso, responsabilidade, integração e transparência, adaptáveis às realidades institucionais, com vistas à maximização do bem-estar social (Slomski *et al.*, 2008), sendo igualmente imprescindível a participação da sociedade civil nos processos decisórios (Machado; Bodnar; Silva, 2017).

Apesar da centralidade da atuação estatal, cumpre reconhecer que os entraves à regularização fundiária não se restringem a falhas de governança institucional. Muitas vezes, a resistência advém do próprio território. Em diversas situações, as comunidades ocupantes demonstram desinteresse ou receio em aderir aos programas de regularização, seja pelo temor de que a formalização traga ônus financeiros insuportáveis, como a cobrança de tributos e tarifas de serviços públicos, seja pelo risco de desestruturação de seus modos de vida e redes informais de solidariedade. Portanto, a governança pública a ser estruturada deve ser capaz não apenas de alinhar os órgãos estatais, mas também de dialogar com a realidade local, mitigando o risco de gentrificação e garantindo que a intervenção faça sentido para a população beneficiada.

1.1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

A ocupação irregular de imóveis públicos urbanos de domínio do Estado do Paraná configura um desafio persistente à gestão patrimonial estatal e à efetivação do direito social à moradia. Trata-se de uma realidade historicamente construída, decorrente tanto da ausência de políticas públicas preventivas voltadas à destinação adequada dos bens imóveis quanto da fragilidade de mecanismos institucionais

capazes de promover, de forma estruturada e contínua, a regularização fundiária das áreas ocupadas.

O enfrentamento desse problema não é recente no âmbito estadual. Ao longo da última década, o Estado do Paraná editou normas específicas com o objetivo de solucionar passivos fundiários determinados, a exemplo da Lei Estadual nº 19.349/2017, que autorizou a doação de imóveis pertencentes ao Departamento de Estradas de Rodagem (DER) e do próprio Estado à Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar), destinados à moradia de servidores ativos e inativos vinculados àquela autarquia. Esse conjunto de imóveis constitui um passivo patrimonial particular, uma vez que, embora atualmente o Estado não disponha de programas de imóveis funcionais, tais residências foram planejadas e edificadas na década de 1950 para atender servidores do DER de menor categoria funcional, como forma de mitigar o elevado custo habitacional da época (Carneiro, 2009).

As áreas vinculadas ao DER ilustram de maneira emblemática a inércia estatal na condução do processo de regularização fundiária. As ocupações, inicialmente funcionais, consolidaram-se ao longo do tempo, com a transmissão intergeracional da posse, de pais para filhos, envolvendo ex-servidores e seus herdeiros. Contudo, mesmo após a autorização legislativa, a titularidade formal dos imóveis permanece, em grande parte, em nome do Estado ou da autarquia, mantendo centenas de famílias em situação de informalidade e evidenciando que a existência isolada de normas autorizativas não foi suficiente para superar os entraves administrativos, jurídicos e institucionais à efetiva transferência da propriedade.

Situação semelhante observa-se no Loteamento Jardim Âncora, localizado no município de Piraquara, cuja regularização fundiária foi autorizada pela Lei nº 16.933/2011, também com finalidade de habitação de interesse social. Apesar da iniciativa legislativa, a regularização não se concretizou, e as áreas permanecem registradas em nome do Estado, com expressivo número de moradias ocupadas sem titulação formal. Esses casos demonstram que o principal obstáculo à regularização fundiária de imóveis públicos estaduais não reside na ausência de autorização legal, mas na incapacidade do modelo de gestão vigente em operacionalizar, de forma coordenada e eficiente, os instrumentos já existentes.

Nesse contexto, torna-se pertinente recorrer ao conceito de governança, compreendida como o conjunto de mecanismos, processos e instituições por meio dos

quais cidadãos e grupos articulam interesses, exercem direitos e cumprem obrigações. No campo fundiário, a governança da terra envolve normas, processos decisórios e organizações que orientam o uso e o controle do território, a gestão de conflitos e a administração de interesses concorrentes, abrangendo não apenas os marcos jurídico-normativos formais, mas também práticas institucionais e informais dotadas de legitimidade social (Reydon et al., 2017).

A presente pesquisa parte do entendimento de que a regularização fundiária de imóveis públicos não pode ser concebida como uma ação pontual, episódica ou meramente cartorial, mas como uma política pública integrada, sustentada por diretrizes de governança capazes de estruturar a atuação estatal, promover a coordenação interinstitucional e assegurar previsibilidade, transparência e segurança jurídica aos processos. A ausência de mecanismos de governança robustos contribui para a perpetuação da informalidade, gera insegurança jurídica às famílias ocupantes e resulta em ineficiência administrativa e desperdício de recursos públicos.

Cumprido esclarecer, logo de início, que no sistema jurídico-urbanístico brasileiro o protagonista do processo de regularização fundiária é o Município. Conforme a Constituição Federal e as diretrizes da Lei Federal nº 13.465/2017, compete primordialmente ao ente municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, bem como a instauração da Reurb, o processamento administrativo, a aprovação urbanística e ambiental dos projetos e, por fim, a emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF).

Contudo, quando a ocupação irregular ocorre em imóveis de domínio do Estado, como é o objeto desta pesquisa, a dinâmica exige uma forte e complexa articulação interfederativa. Nesse cenário, o Estado não atua apenas de forma passiva, como o proprietário que cede seu patrimônio para o cumprimento da função social. Na prática, o Governo Estadual atua como um ente indutor, coordenador e provedor de suporte técnico e financeiro, mobilizando órgãos como a Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (Seap), a Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar) e a Fomento Paraná.

O diálogo e a cooperação entre esses dois entes formam a essência da governança fundiária investigada neste estudo. Por um lado, o Estado depende da prerrogativa legal e urbanística do Município para aprovar os projetos e integrar os assentamentos à cidade formal, uma vez que, sem o ente municipal, o processo

administrativo não se concretiza. Por outro lado, a literatura e a prática demonstram que muitos municípios, especialmente os de pequeno e médio porte, carecem de capacidade técnica, como engenheiros, arquitetos, topógrafos e assistentes sociais, e de fôlego orçamentário para conduzir a Reurb de forma autônoma. Assim, a governança pública proposta nesta dissertação reside justamente na interdependência: o Estado oferece a chancela patrimonial e a musculatura técnica, enquanto o Município exerce sua competência urbanística, materializando a segurança jurídica e o direito à moradia.

Diante desse cenário, coloca-se o problema central que orienta esta investigação: como estabelecer diretrizes de governança pública para a regularização fundiária urbana de imóveis de domínio do Estado do Paraná, de modo a assegurar eficiência administrativa, transparência processual e segurança jurídica da moradia?

O estudo delimita-se, sob o aspecto temporal, ao período compreendido entre 2017 e 2025, abrangendo as transformações normativas e institucionais impulsionadas pela Lei nº 13.465/2017, que instituiu a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), e pela criação e consolidação do Programa Regulariza Paraná. Do ponto de vista espacial e institucional, a pesquisa concentra-se na atuação dos órgãos estaduais paranaenses diretamente envolvidos na gestão patrimonial e fundiária, bem como em sua interação com o sistema de justiça e os serviços de registro imobiliário.

1.2 JUSTIFICATIVA

A formação de cidades populares ou informais na América Latina não constitui um fenômeno recente. Desde o período colonial, observam-se processos de ocupação urbana à margem das normas estatais em países de colonização portuguesa e espanhola, dinâmica que se intensificou ao longo do século XX em razão da rápida urbanização e da incapacidade dos mercados formais de absorver a demanda habitacional crescente (Abramo, 2007).

No Brasil, a problemática da distribuição desigual da terra e das ocupações irregulares remonta ao regime de sesmarias e ao conseqüente caos dominial instaurado após sua extinção (Tartuce, 2018). Esse histórico refletiu-se de forma contundente no espaço urbano, impulsionando a expansão de assentamentos precários, especialmente a partir do processo de industrialização e do êxodo rural intensificado na década de 1950, que consolidaram o mercado informal de solo como

principal alternativa de acesso à moradia para parcelas significativas da população de baixa renda (Arruda; Cirne, 2023).

Conforme destaca Fernandes (2002), os assentamentos informais expressam não apenas a exclusão social e a ausência de planejamento urbano, mas também limitações estruturais da ordem jurídica e política. A insegurança da posse e a vulnerabilidade socioespacial decorrem de regimes jurídicos elitistas, mercados especulativos de terra e práticas clientelistas que historicamente restringiram o acesso seguro à terra urbana. Nesse contexto, a atuação estatal revela-se, em determinadas situações, paradoxal, na medida em que o próprio Poder Público pode assumir o papel de produtor de informalidade ao implantar conjuntos habitacionais ou tolerar ocupações em áreas de sua propriedade sem a correspondente formalização jurídica, consolidando uma tolerância precária que perpetua a vulnerabilidade das populações envolvidas (Gonçalves; Santos, 2021).

O direito à moradia adequada, conforme previsto no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1991), transcende o acesso a um abrigo físico, abrangendo a segurança jurídica da posse, o acesso a serviços básicos e a proteção contra remoções forçadas. Nessa perspectiva, a regularização fundiária assume papel central para a efetivação desse direito e para a promoção de cidades mais inclusivas e socialmente justas.

A escolha do tema fundamenta-se também na trajetória profissional da autora no serviço público estadual, consolidada ao longo de mais de 11 anos de atuação no Departamento de Patrimônio do Estado. Essa vivência possibilitou a observação direta dos entraves administrativos, jurídicos e sociais relacionados à gestão dos imóveis públicos e aos processos de reintegração de posse envolvendo famílias em situação de vulnerabilidade, evidenciando que a aplicação isolada de normas legais, como a Lei Federal nº 13.465/2017 e a legislação estadual correlata, mostra-se insuficiente para o enfrentamento do problema.

Sob essa ótica, a gestão do patrimônio imobiliário estadual ultrapassa a dimensão meramente administrativa ou contábil, configurando-se como instrumento estratégico de planejamento urbano e regional. Diferentemente da atuação municipal, a gestão patrimonial do Estado apresenta capilaridade territorial e escala supra municipal, influenciando dinâmicas de ordenamento territorial e desenvolvimento regional que demandam coordenação institucional e visão sistêmica.

Ao longo da prática institucional, tornou-se evidente que a ausência de mecanismos de governança capazes de articular os diversos atores envolvidos e estabelecer fluxos claros de atuação compromete a efetividade das políticas de regularização fundiária. Nesse sentido, a pesquisa insere-se na linha de Governança Pública e Desenvolvimento do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública - PPGPGP, ao buscar compreender e propor práticas de governança voltadas ao fortalecimento institucional e à promoção do desenvolvimento territorial.

Conforme destaca Fuini (2014), a territorialidade não se restringe à legalidade formal, envolvendo vínculos comunitários, pertencimento e usos sociais do território. A regularização fundiária, portanto, deve ser concebida como política pública capaz de reconhecer essas dimensões, garantindo não apenas a legalização documental, mas também melhores condições habitacionais e acesso a serviços essenciais.

Espera-se que a formulação de diretrizes de governança pública aplicáveis à regularização fundiária urbana produza efeitos concretos para o Estado do Paraná e para a sociedade, contribuindo para a mitigação de conflitos fundiários, o fortalecimento da segurança jurídica das famílias ocupantes e o aprimoramento da eficiência administrativa, por meio de processos mais transparentes, previsíveis e articulados.

Embora o estudo esteja delimitado ao contexto paranaense, os desafios analisados refletem fragilidades estruturais recorrentes na gestão do patrimônio público em diversas unidades da federação. Nesse sentido, as diretrizes e reflexões decorrentes da pesquisa apresentam potencial de servir como referência para outros estados brasileiros, contribuindo para o aprimoramento de políticas públicas voltadas à regularização fundiária e à consolidação da segurança jurídica da moradia no país.

No campo acadêmico, observa-se que os estudos sobre regularização fundiária urbana e aqueles dedicados à governança pública ainda se desenvolvem de forma pouco integrada. Apesar da existência de literatura relevante sobre ambos os temas, o conceito e as experiências de governança de terras permanecem com baixa difusão no contexto nacional, tanto na academia quanto nas instituições públicas, o que evidencia a necessidade de aprofundamento teórico e empírico sobre o tema (Araújo; Augusto, 2023). Essa lacuna reforça a relevância da pesquisa ao articular regularização fundiária urbana e governança pública, contribuindo para a

compreensão dos desafios institucionais e decisórios envolvidos na gestão de imóveis públicos (Reydon et al., 2017).

Neste interim, Paludo e Oliveira (2021) afirmam que o sucesso da governança pública não se mede apenas pelo cumprimento de metas administrativas, mas pelo impacto positivo que ela gera na vida dos cidadãos.

1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral do presente estudo é propor diretrizes de governança pública voltadas à regularização fundiária urbana de imóveis de domínio do Estado do Paraná, de modo a promover a eficiência administrativa e garantir a segurança jurídica da moradia, assegurando transparência em todas as etapas do processo.

Os objetivos específicos do estudo são:

- a) Analisar o cenário atual da regularização fundiária urbana de imóveis públicos de domínio do Estado do Paraná, diagnosticando os principais desafios administrativos, jurídicos, sociais e as funções e responsabilidades dos atores envolvidos;
- b) Identificar possibilidades de aprimoramento da transparência e de adoção de soluções tecnológicas aplicáveis aos processos de regularização fundiária urbana de imóveis públicos de domínio do Estado do Paraná;
- c) Sistematizar alternativas administrativas e jurídicas observadas na literatura, em documentos e nas práticas institucionais, que possam contribuir para maior eficiência na tramitação e conclusão da regularização fundiária urbana de imóveis públicos de domínio do Estado do Paraná;
- d) Contribuir para o avanço do conhecimento na área da governança pública, com a proposição de diretrizes aplicáveis à regularização fundiária urbana de imóveis públicos de domínio do Estado do Paraná.

1.4 ESTRUTURA DO ESTUDO

A dissertação está estruturada em cinco partes, organizadas de forma a assegurar coerência lógica entre o problema de pesquisa, o referencial teórico, os procedimentos metodológicos e a análise dos resultados.

A primeira parte corresponde à introdução, na qual são apresentados o contexto da pesquisa, a delimitação do problema, a questão de pesquisa, os objetivos geral e específicos, bem como a justificativa teórica, social e institucional do estudo.

A segunda parte é dedicada à fundamentação teórica, abordando: o direito à moradia e a função social da propriedade, com ênfase em sua evolução histórica e nos marcos jurídico-urbanísticos brasileiros; a regularização fundiária urbana como política pública, destacando sua trajetória normativa, os instrumentos previstos na Lei nº 13.465/2017, os desafios de implementação e o papel dos diferentes atores institucionais; e, por fim, a governança pública e a eficiência administrativa, discutindo seus conceitos, princípios e aplicação aos processos de regularização fundiária.

A terceira parte apresenta a metodologia da pesquisa, contemplando a delimitação do estudo, a caracterização da pesquisa quanto à abordagem, natureza e objetivos, o delineamento metodológico, as técnicas de coleta de dados, os aspectos éticos, bem como os procedimentos de tratamento e exposição dos dados e as limitações da investigação.

A quarta parte concentra-se na análise e discussão dos resultados, iniciando com a identificação de boas práticas de regularização fundiária em outros entes da federação, seguida da análise documental dos órgãos estaduais do Paraná, da análise das entrevistas e da triangulação metodológica. Essa etapa culmina na proposição das diretrizes de governança pública para a regularização fundiária urbana de imóveis públicos de domínio do Estado do Paraná.

Por fim, a quinta parte apresenta as considerações finais da dissertação, sintetizando os principais achados da pesquisa, as contribuições teóricas e práticas do estudo e as recomendações para o aprimoramento da governança pública aplicada à regularização fundiária urbana, bem como sugestões para pesquisas futuras.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo apresenta os referenciais teóricos que fundamentam a pesquisa, articulando quatro pilares centrais: a função social da propriedade, o direito social à moradia, a regularização fundiária urbana de imóveis de domínio do Estado do Paraná como política pública, e a governança pública orientada à eficiência administrativa e à segurança jurídica. A integração desses conceitos é fundamental para sustentar a formulação de diretrizes de governança pública capazes de orientar, de forma eficiente, transparente e juridicamente segura, os processos de regularização fundiária. Ao longo deste capítulo, serão explorados os fundamentos normativos e teóricos que dão suporte à abordagem metodológica adotada nesta dissertação.

2.1. A QUESTÃO URBANA NO BRASIL: DIMENSÕES HISTÓRICAS, TEÓRICAS E JURÍDICAS

A configuração atual das cidades brasileiras é reflexo de um processo histórico estrutural marcado pela concentração fundiária e pela segregação socioespacial. A questão da informalidade na ocupação do solo urbano constitui, há muito tempo, um dos maiores desafios à regulamentação jurídico-política da produção do espaço. Conforme apontam Alfonsin *et al.* (2019), a genealogia dos assentamentos informais no Brasil e na América Latina remonta à herança comum de um passado colonial-escravista e ao papel periférico que o país adquiriu no sistema capitalista global, resultando em uma trajetória de exclusão que moldou o desenvolvimento urbano do continente.

Nesse cenário, Maricato (2003) observa que o universo urbano brasileiro não superou características arcaicas dos períodos colonial e imperial, como a concentração de terra, renda e poder, e a aplicação arbitrária da lei. A cidade popular ou informal consolidou-se, assim, não como uma anomalia, mas como o resultado da lógica da necessidade, onde a ocupação irregular surge como a única alternativa de acesso à vida urbana para a maioria da população excluída dos mercados formais e da proteção estatal.

Portanto, a compreensão da regularização fundiária exige, preliminarmente, a análise crítica dessas dimensões históricas e teóricas que produziram a cidade dual:

uma formal, dotada de infraestrutura e segurança jurídica; e outra informal, marcada pela precariedade e pela insegurança da posse.

2.1.1 Raízes Históricas, Economia Política e o Direito à Cidade

A formação da desigualdade fundiária e da precariedade habitacional no Brasil tem raízes profundas, associadas a processos históricos, políticos e econômicos que marcaram a construção do território nacional. Desde o período colonial, a distribuição da terra foi orientada para atender aos interesses da Coroa Portuguesa e das elites locais, consolidando um padrão concentrador que perdura até os dias atuais (Treccani, 2009). A promulgação da Lei de Terras de 1850 (Lei nº 601/1850) representou um marco excludente, ao condicionar o acesso à terra à compra, marginalizando camponeses, imigrantes pobres e ex-escravizados do direito à propriedade (Outeiro, 2019).

Com a aceleração da industrialização a partir da década de 1960, o êxodo rural impulsionou o crescimento das cidades sem o devido planejamento (Paiva, 2010; Maricato; Magami, 2021). Contudo, para compreender a persistência das desigualdades, é necessário observar a dinâmica da economia política. Conforme a tese desenvolvida por Singer (1970), o desenvolvimento em países de industrialização tardia não absorve toda a força de trabalho no Setor de Mercado, gerando um estrutural Setor de Subsistência. Sem acesso ao mercado imobiliário formal, essa população é compelida a produzir sua moradia por meio da autoconstrução em áreas periféricas (Singer, 1970).

Essa dinâmica reflete o que Lefebvre (2001) identificou como a miséria do habitante. Para o autor, a classe operária sofre as consequências da explosão das antigas morfologias urbanas, sendo vítima de uma estratégia de segregação onde a miséria do seu habitar a define na prática. Lefebvre (2001) ainda, alerta que a industrialização produziu a urbanização de modo negativo, onde a cidade deixa de ser apenas o receptáculo da produção para se tornar, ela mesma, parte dos dispositivos de exploração do trabalho e de segregação espacial.

Aprofundando essa crítica, Harvey (2009) argumenta que o direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. No entanto, nas cidades neoliberais, essa liberdade foi apropriada por elites financeiras e imobiliárias. O capital

constrói a cidade na tentativa de absorver os excedentes que ele mesmo cria, resultando em uma liberdade plena para os detentores da propriedade e apenas uma pitada de liberdade para o povo, que luta para encontrar abrigo. Para Harvey (2009), reivindicar o direito à cidade exige que os despossuídos retomem o controle sobre a conexão entre urbanização e produção de excedentes.

É nesse cenário de disputa pelo espaço que o debate sobre a regularização ganha contornos teóricos distintos. Sob a ótica liberal de De Soto (2000), a informalidade é vista como um entrave econômico gerado por um sistema legal excludente, onde as habitações representam capital morto, nos quais os ativos não geram riqueza por não possuírem representação formal.

Contudo, a visão crítica de Maricato e Magami (2021) alerta que a mera formalização jurídica (titulação), se desacompanhada de investimentos em infraestrutura e serviços (direito à cidade nos termos de Lefebvre e Harvey), pode levar apenas à institucionalização da ilegalidade ou à gentrificação, expulsando os moradores originais para novas periferias.

2.1.2 Formalidade e Informalidade: Conceitos, Tipologias e Mercado de Solo

A compreensão da problemática fundiária exige distinguir, de modo operativo, ocupação formal e ocupação informal. Considera-se formal a ocupação cujo parcelamento, uso do solo e edificações atendem às normas urbanísticas e ambientais, com título hábil registrado no Cartório de Registro de Imóveis, infraestrutura essencial implantada e conformidade jurídica que assegura a circulação patrimonial do bem (Vieira; Kempfer, 2021).

Já a ocupação informal é aquela clandestina ou irregular, na qual não foi possível titular os ocupantes, ainda que, em alguns casos, se tenha observado a legislação à época de sua implantação, conforme o art. 11 da Lei nº 13.465/2017 (Tartuce, 2018). A literatura evidencia que a informalidade se produz pela lógica da necessidade, que impulsiona ocupações e a autoconstrução (Abramo, 2007).

Nesse sentido, é fundamental caracterizar o conceito de habitação precária. Conforme Carvalho (2021), os assentamentos urbanos precários possuem características diversas e cumulativas, que englobam:

- a) Irregularidades fundiárias ou propriedade informal da terra;
- b) Irregularidades urbanísticas e de infraestrutura insuficiente ou ausente;

- c) Ocupação de áreas sujeitas a riscos (alagamentos, deslizamentos);
- d) Insalubridade e elevada densidade de ocupação;
- e) Segregação espacial em relação a empregos e serviços (Carvalho, 2021).

Importante destacar que o mercado informal de solo não se caracteriza pela ausência de regras. Conforme Abramo (2007), esse mercado opera por meio de arranjos próprios, sustentados por normas sociais, confiança e autoridades locais, permitindo transações mercantis à margem da legalidade (Abramo, 2007).

Sobre essa dinâmica, Abramo (2007) estabelece uma tipologia econômica das irregularidades:

- a) Loteamentos informais: caracterizados por uma lógica oligopólica e antecipação de infraestrutura futura, sendo o principal vetor de expansão difusa da periferia (Abramo, 2007).
- b) Áreas populares consolidadas: mercado de venda e aluguel em favelas já estabelecidas, marcado pela densificação e oferta racionada (Abramo, 2007).

Além da tipologia econômica, é possível classificar a irregularidade quanto à natureza da ocupação:

- a) Irregularidade fundiária: refere-se estritamente à ausência de título ou insegurança da posse (Carvalho, 2021).
- b) Irregularidade urbanística: refere-se à desconformidade com os parâmetros legais de parcelamento do solo (Carvalho, 2021).

Por fim, há a tipologia por classe social. Embora a maior parte dos assentamentos seja produzida pela população de baixa renda, Alfonsin et al. (2019) ressaltam que também a população de alta renda produz irregularidades, como condomínios fechados que burlam a legislação e apropriação de áreas públicas (Alfonsin *et al.*, 2019). Essa distinção justificou a divisão legal entre Reurb-S (Interesse Social) e Reurb-E (Interesse Específico) na legislação atual (Alfonsin *et al.*, 2019).

2.1.3 O Direito à Moradia e a Função Social: Do Cenário Internacional à Constituição de 1988

A resposta institucional a esse quadro de exclusão foi construída progressivamente. No plano internacional, o direito à moradia consolidou-se como

componente essencial da dignidade humana a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) (Sarlet, 2008). A interpretação desses instrumentos pela ONU ampliou o conceito para moradia adequada, que inclui segurança da posse, habitabilidade e acesso a serviços, condenando remoções forçadas (Rolnik, 2014).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 representou um marco ao consagrar expressamente a função social da propriedade (art. 5º, XXIII) e ao vincular a política urbana à promoção do bem-estar coletivo (art. 182), conferindo ao Poder Público municipal a responsabilidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (Rossetto *et al.*, 2021; Alfonsin *et al.*, 2019).

A Constituição previu ainda instrumentos essenciais como a usucapião especial urbana e a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM). Conforme explica Correia (2017), ambos os instrumentos exigem requisitos similares de posse e tempo, distinguindo-se fundamentalmente pela natureza do bem: privado, no caso da usucapião; e público, na CUEM (Correia, 2017).

Esse arcabouço foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que consolidou o direito à cidade sustentável e fortaleceu o papel dos municípios e do Plano Diretor (Nunes; Figueiredo Junior, 2018).

No plano internacional, a Nova Agenda Urbana, aprovada na Conferência Habitat III (2016), reafirma o papel do Estado em articulação com governos subnacionais e locais, como promotor de políticas urbanas inclusivas e sustentáveis. Entre seus compromissos centrais, destacam-se a ampliação da segurança da posse para todos, reconhecendo a pluralidade dos tipos de propriedade, com atenção especial à proteção da posse da terra por mulheres, fator considerado essencial ao empoderamento social e econômico. O documento reforça a necessidade de sistemas administrativos eficazes, capazes de assegurar registros de propriedade confiáveis, gestão transparente do território e informações de qualidade sobre preços, riscos e usos do solo, prevenindo distorções e práticas discriminatórias.

Ainda nesse marco, a Habitat III aponta para a necessidade de alocação de recursos financeiros e humanos na requalificação e prevenção de ocupações precárias, por meio de estratégias que transcendam melhorias físicas e ambientais, incorporando dimensões sociais, culturais, econômicas e políticas das cidades. Essas estratégias devem incluir o acesso universal à habitação segura, adequada e

economicamente acessível, bem como a serviços públicos básicos e espaços urbanos inclusivos e sustentáveis. Também são enfatizadas medidas de prevenção e mediação de conflitos fundiários, assegurando maior estabilidade e integração das populações vulneráveis ao tecido urbano.

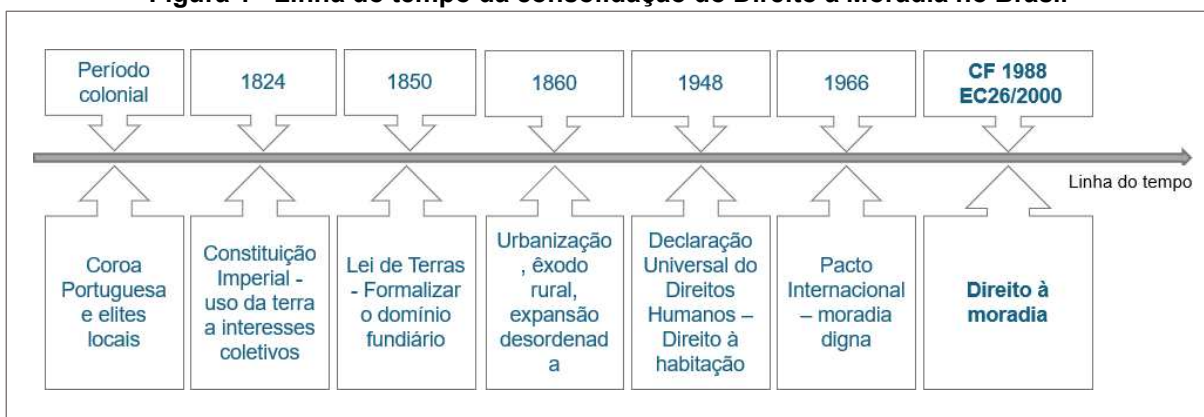
Em convergência, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) reforçam a centralidade da moradia e da segurança fundiária na agenda internacional. O ODS 1.4 propõe que, até 2030, homens e mulheres, em especial os mais pobres e vulneráveis, tenham garantidos direitos iguais aos recursos econômicos, incluindo propriedade e controle sobre a terra, acesso a serviços básicos e a instrumentos financeiros. O ODS 11.1, por sua vez, estabelece como meta garantir o acesso universal a habitação segura, adequada e a preço acessível, ao lado da urbanização de favelas e da expansão de serviços básicos urbanos.

Dessa forma, a consolidação dos marcos normativos nacionais e internacionais evidencia uma orientação clara para a construção de uma política urbana voltada à justiça socioespacial. Contudo, a efetivação da função social da propriedade e do direito à moradia depende de sua implementação prática, o que exige vontade política, capacidade institucional e diretrizes de governança pública adequadas.

2.1.4 A Trajetória do Direito à Moradia: Síntese Histórica

A trajetória do direito à moradia e da função social da propriedade no Brasil evidencia um processo histórico marcado por avanços graduais e por forte influência de contextos políticos, sociais e econômicos. Desde a distribuição desigual das terras no período colonial até a positivação do direito à moradia na Constituição Federal, observa-se um percurso de tensionamentos entre interesses privados e demandas sociais, em que a função social da propriedade passa a ser elemento central para redefinir o papel da terra e da moradia como direitos fundamentais. Essa evolução histórica, marcada por tensionamentos entre interesses privados e demandas sociais, culmina na positivação do direito à moradia como fundamental. A trajetória desses marcos legais e sociais pode ser visualizada na Figura 1.

Figura 1 - Linha do tempo da consolidação do Direito à Moradia no Brasil



Fonte: elaborada pela autora, com base nos autores relacionados no referencial teórico

Assim, a consolidação do direito à moradia e da função social da propriedade revela-se como resultado de um movimento histórico e normativo que vinculou a propriedade privada e pública ao interesse coletivo. Mais do que um bem patrimonial, a terra urbana passou a ser compreendida como base de justiça social, dignidade e cidadania.

Embora os avanços normativos e conceituais relacionados ao direito à moradia e à função social da propriedade representem marcos fundamentais na política urbana brasileira, sua efetividade depende, em grande medida, da capacidade institucional do Estado em implementar esses instrumentos de forma coordenada, contínua e orientada por objetivos públicos claros. Nesse sentido, a governança pública emerge como elemento estruturante, capaz de articular normas, atores e processos decisórios, convertendo direitos formalmente reconhecidos em políticas públicas efetivas.

Esse entendimento sustenta a presente pesquisa, ao reforçar a necessidade de mecanismos de governança pública que garantam eficiência administrativa e segurança jurídica na regularização fundiária, tema que será aprofundado no próximo capítulo.

2.2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA LEI 13.465/2017: PROCEDIMENTOS, ATORES E EFETIVIDADE

No campo jurídico, durante décadas prevaleceu um arcabouço normativo fragmentado e insuficiente para enfrentar a questão fundiária no Brasil. Os primeiros instrumentos legais, como o Decreto-Lei nº 3.365/1941 (Lei de Desapropriação) e a

Lei nº 6.015/1973 (Lei dos Registros Públicos), não contemplavam de forma sistêmica os aspectos sociais, urbanísticos e ambientais da regularização fundiária (Tartuce, 2018). A situação começou a se modificar com o fortalecimento do movimento nacional pela reforma urbana, iniciado nos anos 1960 e consolidado na década de 1980, quando o tema foi incorporado à Constituição Federal de 1988 (Nery, 2019).

A Medida Provisória nº 2.220/2001 também contribuiu para o desenvolvimento do marco legal da regularização, ao introduzir a possibilidade de concessão de uso especial para fins de moradia, ampliando o leque de instrumentos disponíveis (Tartuce, 2018). Em 2009, a Lei nº 11.977, que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida, incorporou no seu artigo 46 um conceito abrangente de regularização fundiária, compreendendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com foco na efetivação do direito à moradia e no desenvolvimento sustentável das cidades (Nunes; Figueiredo Junior, 2018).

Apesar desses avanços, até meados da década de 2010 o marco legal ainda apresentava lacunas e dispersões, dificultando uma abordagem integrada e eficiente da regularização fundiária (Cardoso; Garcia, 2023). A publicação da Medida Provisória nº 759/2016, posteriormente convertida na Lei Federal nº 13.465/2017, trouxe um novo paradigma ao consolidar e sistematizar os procedimentos e instrumentos aplicáveis à regularização fundiária urbana e rural (Gonçalves; Rezende, 2021).

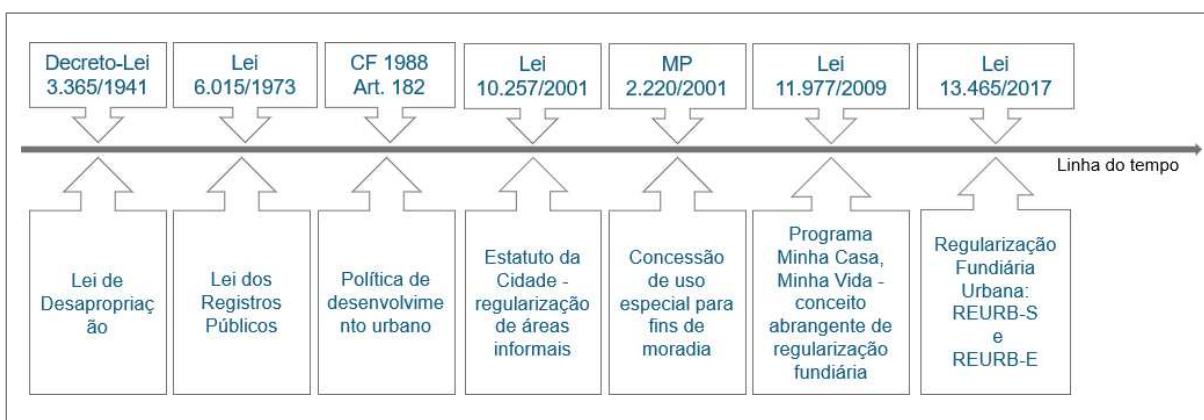
A promulgação da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, representou uma mudança de paradigma no tratamento da questão fundiária no Brasil, criando duas modalidades distintas de regularização: a Reurb-S, voltada à população de baixa renda, e a Reurb-E, direcionada às demais faixas de renda (Almeida; Almeida; Vieira, 2023). Essa legislação ampliou os instrumentos jurídicos disponíveis, reforçou o protagonismo dos municípios e incentivou a adoção de soluções consensuais para os conflitos fundiários (Arruda; Cirne, 2023). Para Lobo (2023), a Reurb representa um avanço significativo ao promover a segurança jurídica, a inclusão social e o desenvolvimento urbano sustentável.

Embora a Lei Federal nº 13.465/2017 tenha popularizado e sistematizado a dicotomia entre a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), cumpre destacar que o ordenamento jurídico brasileiro abarca outras tipologias e instrumentos históricos. Conforme apontam Machado, Bodnar e Silva (2017), existem outras modalidades essenciais previstas na legislação, a

exemplo da regularização fundiária inominada e da regularização fundiária de interesse social em imóveis públicos, autorizada pela Lei nº 11.481/2007. Além destas, a própria Constituição Federal e o Estatuto da Cidade preveem institutos jurídico-urbanísticos específicos de garantia protetiva, como a usucapião especial urbana e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) aplicável a bens públicos. Todas essas modalidades, embora possuam peculiaridades e ritos próprios, são de extrema importância para a consolidação das garantias individuais e para a efetivação do direito fundamental à moradia.

O processo histórico da regularização fundiária no Brasil reflete a evolução da política urbana nacional, que passou de um cenário de negligência e exclusão para a construção de um marco legal mais integrado e orientado pelos direitos fundamentais. A Figura 2 evidencia os principais avanços normativos, desde o Decreto-Lei de 1941 até a Lei nº 13.465/2017, destacando a consolidação progressiva dessa política pública.

Figura 2 - Linha do tempo da legislação brasileira relacionada à regularização fundiária urbana



Fonte: elaborada pela autora, com base nos autores relacionados no referencial teórico

A trajetória apresentada revela importantes avanços, mas também desafios persistentes. Como destacam Alfonsin *et al.* (2019), a regularização fundiária não pode restringir-se à mera titulação, sendo indispensável que venha acompanhada de políticas públicas integradas: sociais, urbanísticas e ambientais, que garantam a plena inclusão socioespacial dos assentamentos. Compreendida essa evolução histórica e normativa, o próximo tópico se dedicará à análise dos procedimentos práticos da regularização fundiária, examinando os instrumentos jurídicos, as etapas administrativas e a atuação dos diferentes atores institucionais no âmbito da Reurb.

2.2.1. A Lei nº 13.465/2017 como Instrumento de Regularização

O arcabouço normativo da regularização fundiária no Brasil evoluiu de maneira significativa nas últimas décadas, culminando com a consolidação promovida pela Lei nº 13.465/2017 (Gonçalves; Rezende, 2021; Tartuce, 2018).

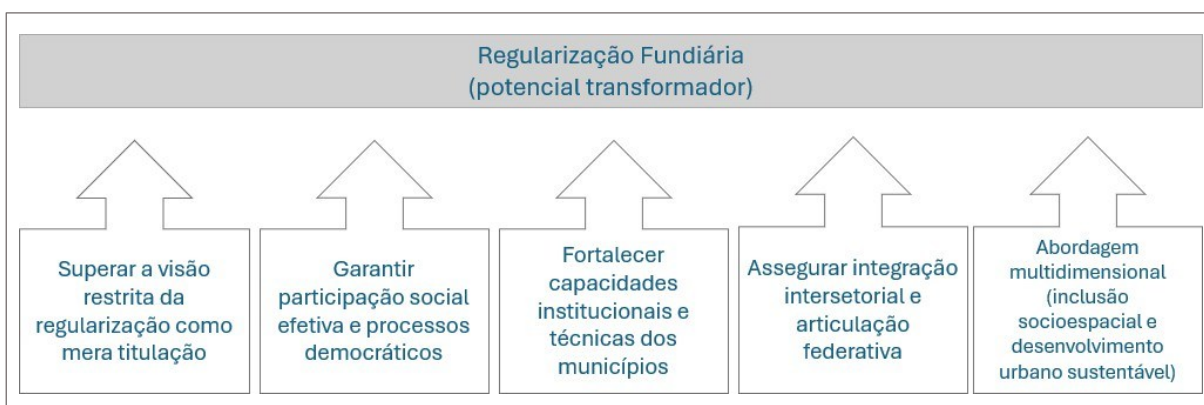
O processo de Reurb estrutura-se como um procedimento administrativo descentralizado, com centralidade nos municípios e forte integração com a política urbana (Lobo, 2023). Assim, a regularização fundiária, longe de ser um mero instrumento dominial, constitui um instrumento estruturante de transformação urbana e social (Vieira e Kempfer, 2021), em sintonia com os princípios do direito à cidade e da função social da propriedade e da cidade.

Como alerta Vieira e Kempfer (2021), para que esses benefícios se concretizem, é indispensável:

- a) Uma abordagem integrada e participativa;
- b) Compromisso político com a inclusão socioespacial;
- c) Investimento em capacidades institucionais;
- d) Articulação intersetorial e intergovernamental.

Quando conduzida nesse espírito, a regularização fundiária torna-se uma ferramenta poderosa para a construção de cidades mais justas, inclusivas, resilientes e democráticas. Contudo, como salientam diversos autores (Alfonsin *et al.*, 2019; Almeida; Almeida; Vieira, 2023; Vieira; Kempfer, 2021), seu potencial transformador depende de diversos fatores, conforma descritos na Figura 3.

Figura 3 - Fatores potenciais para transformar a regularização fundiária



Fonte: elaborada pela autora, com base em Alfonsin *et al.* (2019); Almeida, Almeida e Vieira (2023); Vieira e Kempfer (2021)

A regularização fundiária urbana é, em essência, uma política de direitos humanos. Ao garantir titulação segura e promover a integração socioespacial dos assentamentos informais, ela viabiliza o efetivo exercício do direito à moradia, consagrado na Constituição Federal (art. 6º) e em diversos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário (Correia, 2017; Lobo, 2023). Como destacam Gonçalves e Rezende (2021), a Reurb busca expressamente garantir aos ocupantes dos núcleos urbanos informais: moradia digna; função social da propriedade; permanência no território, com especial atenção às mulheres e segurança jurídica da posse. Além disso, como observam Fernandes (2002) e Alfonsin *et al.* (2019), a titulação formal promove reconhecimento de identidade e pertencimento; acesso a serviços públicos e políticas sociais e empoderamento dos moradores, que passam a ser reconhecidos como cidadãos plenos.

A efetivação desses direitos é condição indispensável para a construção de uma cidade mais justa e democrática, em consonância com os princípios do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Vieira e Kempfer (2021) ressaltam que a regularização, quando realizada de forma integrada, impacta diretamente nas condições de vida das populações: acesso a infraestrutura urbana básica (água potável, esgotamento sanitário, drenagem, energia elétrica); regularização do sistema viário; acesso a transporte público e equipamentos de saúde, educação, assistência social e lazer.

Vieira e Kempfer (2021) ainda destacam que a regularização reduz a indigência, a miséria e a ocorrência de moléstias relacionadas à ausência de saneamento básico adequado.

A abordagem multidimensional da Reurb, proposta por Correia (2017), reforça que a promoção de moradias integradas à cidade reduz riscos sanitários, vulnerabilidades socioambientais e amplia o acesso a direitos básicos.

Além disso, como observam Maas *et al.* (2023), a infraestrutura urbana resultante da regularização também favorece a segurança pública, a mobilidade e o acesso à educação e ao mercado de trabalho.

A regularização fundiária é também uma estratégia de desenvolvimento econômico. Como destacam Maas *et al.* (2023):

- a) A formalização das propriedades gera confiança e segurança jurídica, estimulando investimentos;

- b) Permite que os imóveis sejam usados como garantia para crédito;
- c) Atrai empresas e novos empreendimentos para áreas antes marginalizadas.
- d) Gera empregos diretos e indiretos nas fases de urbanização e infraestrutura (construção civil, saneamento);
- e) Fomenta o comércio local, já que a segurança fundiária e as melhorias urbanísticas aumentam o consumo e a atividade econômica.

Essa perspectiva é reforçada por Correia (2017), que destaca a dimensão socioeconômica da regularização como indutora de inclusão produtiva.

Vieira e Kempfer (2021) acrescentam que a regularização incorpora capital à economia formal e gera externalidades positivas que o capitalismo pode oferecer. Ou seja, além dos ganhos sociais e urbanísticos, há um impacto positivo sobre a economia urbana, com geração de renda e ampliação das oportunidades locais.

Vieira e Kempfer (2021) e Lobo (2023) observam que um dos benefícios mais tangíveis para os moradores regularizados é a valorização do imóvel, vez que:

- a) O imóvel regularizado adquire existência formal no mercado imobiliário;
- b) Torna-se um ativo patrimonial que pode ser vendido, herdado, transmitido formalmente;
- c) Pode ser utilizado como garantia para financiamentos e investimentos;
- d) Assegura segurança jurídica frente a riscos como remoções forçadas; disputas possessórias e ações de reintegração de posse.

Nesse sentido Fernandes (2002) lembra que os títulos são fundamentais para conferir proteção legal e reduzir conflitos, tanto de propriedade quanto de vizinhança e de relações familiares.

Maas *et al.* (2023) destacam que outro benefício relevante é o impacto positivo sobre as finanças públicas locais, como: a regularização permite a formalização cadastral dos imóveis, ampliando a base tributária; possibilita a cobrança efetiva de tributos como o IPTU e o ITBI e; estimula o registro de transações imobiliárias formais, gerando receita para os municípios.

Essa arrecadação adicional pode ser reinvestida em infraestrutura e serviços públicos, criando um ciclo virtuoso de desenvolvimento urbano. Correia (2017) observa que a regularização não apenas formaliza a propriedade, mas integra os

territórios à cidade formal, permitindo que os habitantes passem a contribuir e exigir em condições de igualdade com os demais cidadãos.

Alfonsin *et al.* (2019) abordam que um dos maiores potenciais da regularização fundiária é a promoção da integração socioespacial.

Mais do que regularização jurídica dos lotes, tais intervenções devem ter sempre como meta a melhoria das condições de habitabilidade e a integração dos assentamentos informais à cidade. (Alfonsin *et al.*, 2019)

Vieira e Kempfer (2021) alertam que a mera formalização jurídica não basta, pois é preciso garantir que os territórios regularizados sejam plenamente integrados à malha urbana, com infraestrutura adequada; acesso à mobilidade urbana; conectividade com equipamentos públicos e; integração econômica e social.

Portanto, os impactos positivos da regularização fundiária são múltiplos e perpassam as esferas jurídica, social, econômica e urbanística. A Figura 4 sintetiza esses benefícios, conforme destacado por Correia (2017), Vieira e Kempfer (2021) e Alfonsin *et al.* (2019).

Figura 4 - Benefícios da regularização fundiária em suas diversas esferas



Fonte: elaborada pela autora, com base em Correia (2017); Vieira e Kempfer (2021) e Alfonsin *et al.* (2019).

Por fim, quanto à Governança, Fernandes (2002) afirma que é fundamental que o processo de regularização envolva a comunidade em todas as etapas; assegure

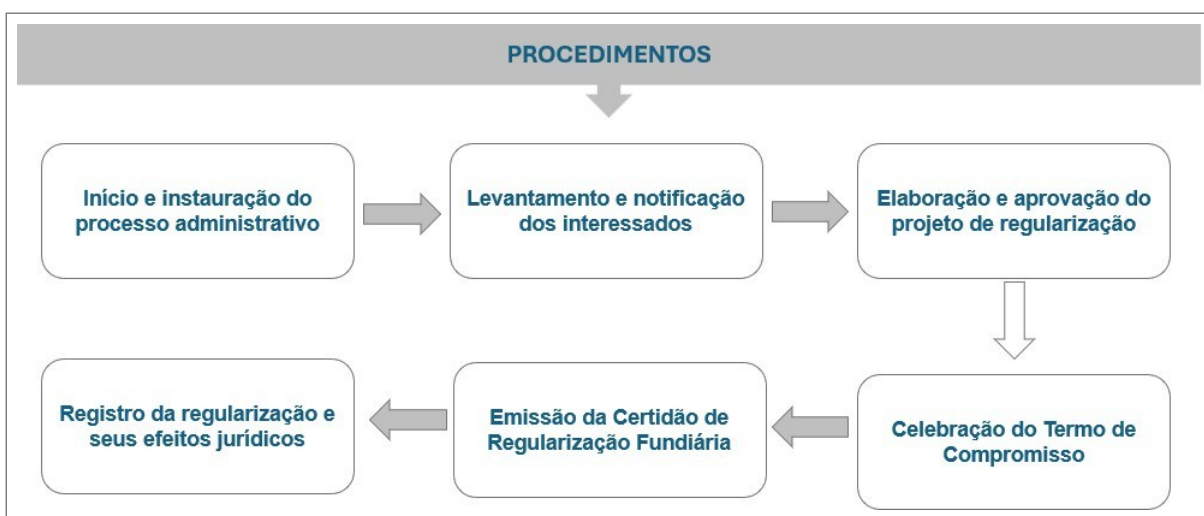
canais de participação contínua; promova o empoderamento dos moradores e; fortaleça a governança democrática da cidade.

2.2.2. Procedimentos para a Regularização Fundiária

A Lei nº 13.465/2017 atribui papel central aos municípios no processo de regularização fundiária. São eles os principais responsáveis pela instauração da Reurb, desde a identificação dos núcleos urbanos informais até a aprovação final dos projetos e a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que será levada ao Registro de Imóveis (Prestes, 2021). A iniciativa pode partir tanto do Poder Público: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, quanto de particulares, como beneficiários individuais ou coletivos, cooperativas, associações de moradores ou outras entidades da sociedade civil (Gonçalves; Rezende, 2021).

O conjunto de procedimentos, apresentados a seguir, evidencia que a regularização fundiária urbana vai muito além da simples titulação: trata-se de um processo administrativo estruturado, que envolve etapas sucessivas de identificação, planejamento, pactuação e registro. Cada fase, desde a instauração do processo até o registro final, é indispensável para conferir legitimidade, segurança jurídica e integração dos núcleos urbanos informais à cidade formal. O fluxo dessas etapas indispensáveis para a legitimidade e segurança jurídica do processo está representado na Figura 5.

Figura 5 - Fluxo dos procedimentos para regularização fundiária



Fonte: elaborada pela autora, com base em Prestes (2021), Almeida, Almeida e Vieira (2023), Tartuce (2018), Fernandes (2002), Vieira e Kempfer (2021), Nery (2019), Arruda e Cirne (2023) e Lobo (2023)

O fluxo representado demonstra também a necessidade de coordenação entre diferentes atores institucionais, sem a qual há risco de fragmentação e baixa efetividade. Assim, compreender e analisar essas etapas torna-se fundamental para avaliar os desafios atuais e propor diretrizes de governança pública que assegurem maior eficiência administrativa e garantam o direito à moradia no Estado do Paraná.

O procedimento inicia-se com a abertura do processo administrativo, que deve ser amplamente publicizado mediante edital, garantindo a transparência e a participação dos interessados. Nesta fase, define-se a modalidade da Reurb de Interesse Social (Reurb-S) ou de Interesse Específico (Reurb-E), conforme o perfil socioeconômico da população beneficiária (Almeida; Almeida; Vieira, 2023).

A Reurb-S, conforme o art. 13 da Lei, destina-se aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, com benefícios como isenção de custas cartorárias e suporte financeiro do poder público para as obras de infraestrutura (Tartuce, 2018). Já a Reurb-E aplica-se às áreas ocupadas por população não considerada de baixa renda, sendo que os custos da regularização e das obras recaem sobre os beneficiários (Almeida; Almeida; Vieira, 2023).

Após a instauração do processo, o município deve proceder ao levantamento técnico e socioeconômico da área a ser regularizada, incluindo:

- a) Levantamento topográfico e cadastral dos imóveis;
- b) Identificação das edificações e infraestrutura existente;
- c) Caracterização ambiental da área;
- d) Cadastramento das famílias e análise de seu perfil socioeconômico (Prestes, 2021).

Simultaneamente, devem ser notificados os confrontantes, os titulares de direitos registrados, eventuais proprietários e demais interessados, conforme o art. 31 da Lei nº 13.465/2017, permitindo que apresentem impugnações ou contribuam com informações relevantes para o processo (Prestes, 2021).

Essa etapa é fundamental para garantir a segurança jurídica e prevenir litígios futuros, além de permitir que os moradores participem ativamente do processo, fortalecendo a dimensão democrática da regularização (Fernandes, 2002).

Com base nas informações levantadas, elabora-se o Projeto de Regularização Fundiária, que deve contemplar:

- a) A demarcação urbanística da área;
- b) O redesenho do parcelamento, quando necessário;
- c) A definição de vias, equipamentos públicos e áreas de preservação ambiental;
- d) As intervenções de infraestrutura urbana (saneamento, drenagem, pavimentação, iluminação pública e outras) (Vieira; Kempfer, 2021).

O projeto deve ser submetido à aprovação dos órgãos competentes, incluindo a Secretaria de Urbanismo, o órgão ambiental municipal (ou estadual, se for o caso) e, eventualmente, outros órgãos, como a Defesa Civil, no caso de áreas de risco geológico (Nery, 2019). A aprovação é formalizada por meio de ato administrativo e deve ser publicizada para garantir a transparência e permitir o exercício do controle social (Prestes, 2021).

Conforme ressalta Nery (2019), a aprovação do projeto de regularização corresponde não apenas à aprovação urbanística, mas também à aprovação ambiental, quando o município dispuser de órgão ambiental capacitado.

Após a aprovação do projeto, deve ser celebrado um Termo de Compromisso entre o município e os beneficiários da regularização, formalizando:

- a) Os direitos e deveres das partes;
- b) O cronograma de execução das obras e demais providências;
- c) As responsabilidades pelo custeio das intervenções;
- d) As condições para a titulação dos imóveis (Prestes, 2021).

O Termo de Compromisso é um instrumento importante para garantir a efetividade da regularização e alinhar as expectativas dos diversos atores envolvidos. Ele também reforça a abordagem consensual promovida pela Lei nº 13.465/2017, que privilegia métodos autocompositivos para a solução de conflitos fundiários (Arruda; Cirne, 2023).

Concluídas as etapas anteriores e cumpridas as obrigações pactuadas, o município emite a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que constitui o documento-base para o registro da regularização no cartório de Registro de Imóveis (Prestes, 2021).

A CRF tem natureza de ato administrativo constitutivo e deve conter:

- a) A identificação da área regularizada;
- b) A lista de beneficiários e os direitos outorgados;

- c) A descrição das unidades imobiliárias regularizadas;
- d) A aprovação do projeto de regularização (Prestes, 2021).

Como observa Prestes (2021), a CRF é a certidão de nascimento do núcleo urbano regularizado, conferindo-lhe status jurídico de área integrada à cidade formal. Uma vez protocolada no Registro de Imóveis, a CRF enseja a abertura de novas matrículas individualizadas para cada unidade imobiliária, promovendo a segurança jurídica dos ocupantes.

Recebida a CRF e o projeto aprovado, o Oficial do Registro de Imóveis deve proceder ao registro da regularização, independentemente de determinação judicial ou manifestação do Ministério Público, conforme o art. 42 da Lei nº 13.465/2017 (PRESTES, 2021).

O registro da regularização produz efeitos jurídicos importantes:

- a) Extingue a situação de informalidade da ocupação (Rossetto *et al.*, 2021);
- b) Assegura o direito real de propriedade ou outro direito reconhecido aos beneficiários (Prestes, 2021);
- c) Permite a emissão de títulos formais que viabilizam a comercialização, o acesso a crédito e a hereditariedade dos imóveis (Lobo, 2023).

Além disso, como destacam Vieira e Kempfer (2021), o registro promove a integração plena da área regularizada ao ordenamento urbano, permitindo que os imóveis passem a contribuir com tributos como o IPTU e que os moradores acessem serviços públicos em condições de igualdade.

Contudo, cumpre ressaltar, que o fluxo procedimental apresentado na Figura 5 constitui um modelo de referência estrutural. Na prática, a regularização fundiária não ocorre de forma estritamente linear. Dada a complexidade e a diversidade dos assentamentos informais, o processo exige dinamicidade para que os trâmites administrativos se adequem à realidade de cada território. Conforme aponta Carvalho (2021), as experiências mais exitosas são aquelas que admitem as necessárias modificações e adaptações durante os longos processos de intervenção. Essa perspectiva é corroborada por Arruda e Lubambo (2018), ao alertarem para a necessidade de conscientização de que as normas urbanísticas precisam de flexibilidade para se adequar à realidade urbana, e não o contrário. Sob o aspecto procedimental, Nery (2019) reforça essa dinamicidade ao destacar que a própria

legislação permite que a aprovação da Reurb seja feita em etapas, garantindo que o processo não fique paralisado em municípios que possuam restrita capacidade operacional. Assim, a depender do contexto físico e da estrutura de governança local, o fluxo pode e deve sofrer alterações para viabilizar a efetivação do direito à moradia.

2.2.3. Instrumentos Jurídicos da Regularização Fundiária

A Lei nº 13.465/2017 inovou ao consolidar no art. 15 um amplo leque de instrumentos jurídicos para a efetivação da regularização fundiária urbana, buscando adaptar-se à complexidade das situações concretas e à diversidade dos núcleos informais no país (Lobo, 2023).

Estes instrumentos visam conferir segurança jurídica à posse e garantir o cumprimento da função social da propriedade e da cidade (Tartuce, 2018; Vieira; Kempfer, 2021), contemplando tanto a dimensão dominial quanto as dimensões urbanísticas, ambientais e sociais da regularização.

Entre os principais instrumentos previstos destacam-se (Brasil, 2017; Lobo, 2023):

- a) Legitimação fundiária e legitimação de posse: permitem conferir títulos de propriedade ou posse formalizada, reconhecendo a situação fática consolidada dos ocupantes.
- b) Intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular: possibilita a regularização administrativa de loteamentos irregulares ou clandestinos.
- c) Alienação de imóvel pela administração pública diretamente para o detentor: transfere formalmente a propriedade de imóveis públicos ocupados.
- d) Concessão de uso especial para fins de moradia e concessão de direito real de uso: garantem a permanência dos ocupantes em imóveis públicos, conferindo direitos reais.
- e) Usucapião administrativa: permite a conversão da posse em propriedade sem necessidade de ação judicial, valorizando a via administrativa (Tartuce, 2018).
- f) Desapropriação em favor dos possuidores: transfere a propriedade mediante indenização, quando necessária.

- g) Instrumentos urbanísticos como o direito de preempção e a transferência do direito de construir: contribuem para o ordenamento e planejamento urbano sustentável (Fernandes, 2002).

A inclusão desses instrumentos em um mesmo diploma legal oferece aos municípios uma flexibilidade essencial para lidar com as diversas realidades urbanas (Lobo, 2023), além de promover a integração da regularização fundiária com a política urbana mais ampla (Nunes; Figueiredo Junior, 2018; Alfonsin *et al.*, 2019).

2.2.4. Participação Social e Controle Democrático do Processo

Embora a Lei nº 13.465/2017 reconheça a importância da participação dos interessados em todas as etapas da regularização (art. 14 e 31), autores como Freitas (2021) e Lobo (2023) apontam a necessidade de fortalecer diretrizes mais claras para garantir um processo realmente democrático e participativo.

A participação da sociedade é crucial por diversas razões:

- a) Permite alinhar o processo às necessidades reais da população (Machado; Bodnar; Silva, 2017);
- b) Fortalece a governança local e a confiança dos moradores nas instituições públicas (Matias-Pereira, 2022);
- c) Contribui para prevenir conflitos e assegurar a sustentabilidade social da regularização (Fernandes, 2002).

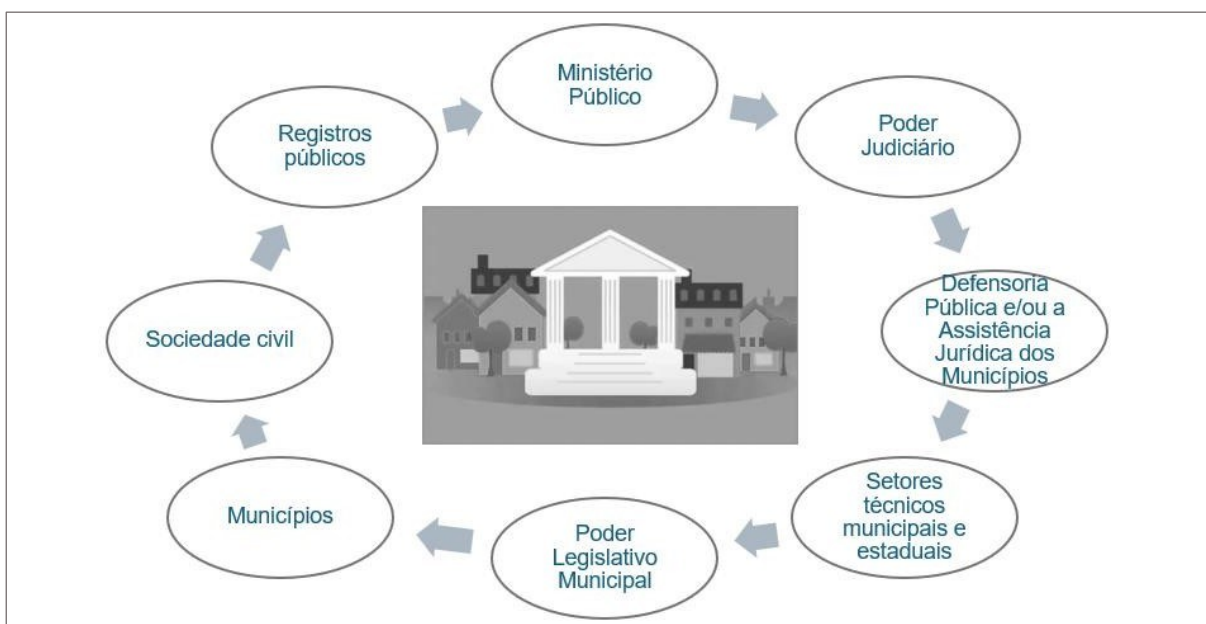
Experiências exitosas demonstram que a criação de espaços participativos, como conselhos gestores, audiências públicas e fóruns locais, favorece uma regularização mais justa, com maior adesão comunitária e apropriação das áreas regularizadas pelos próprios moradores (Correia, 2017; Alfonsin *et al.*, 2019).

2.2.5. Atuação dos Atores Institucionais

A regularização fundiária é um processo complexo que demanda a participação articulada de diferentes atores institucionais e sociais, cada um com funções específicas e complementares. Envolvem-se nesse arranjo o Ministério Público, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública ou os serviços de assistência jurídica dos municípios, os setores técnicos municipais e estaduais, os legislativos locais, os registros públicos, além dos próprios municípios e da sociedade civil organizada. Essa

rede de atores, conforme destacam Machado, Bodnar e Silva (2017), é essencial para garantir que a regularização fundiária não se limite a um procedimento cartorial, mas se configure como uma política pública efetiva, transparente e socialmente justa. Os principais atores institucionais e sociais envolvidos nesse arranjo estão ilustrados na Figura 6.

Figura 6 - Atores envolvidos nos processos de regularização fundiária



Fonte: elaborada pela autora, com base em Locatelli (2021), Carvalho (2021), Machado, Bodnar e Silva (2017), Arruda e Lubambo (2018), Correia (2017), Nery (2019), Tartuce (2018), Prestes (2021), Nunes e Figueiredo Junior (2018), Vieira e Kempfer (2021), Gonçalves e Rezende (2021), Rangel e Silva (2009), Matias-Pereira (2022) e Teisserenc (2014).

O Ministério Público tem atuação transversal na Reurb resalta Locatelli (2021), exercendo funções preventivas e fiscalizatórias; protetivas dos direitos fundamentais dos moradores e; de promoção de soluções consensuais (por meio de termos de ajustamento de conduta - TAC).

A atuação do Ministério Público vai além do papel de custos legis, posicionando-se como agente ativo na garantia do direito à moradia e da função social da propriedade, bem como no controle da legalidade ambiental e urbanística das regularizações (Locatelli, 2021).

Embora a Reurb privilegie a via administrativa, o Poder Judiciário continua sendo uma instância fundamental para dirimir conflitos complexos, como disputas dominiais, contestação de direitos possessórios e ações de usucapião individual (Carvalho, 2021). O Judiciário também atua no controle da regularidade dos

processos administrativos, oferecendo uma instância recursal e garantidora dos direitos das partes envolvidas.

A Defensoria Pública e/ou a Assistência Jurídica dos Municípios possuem a responsabilidade de atender os ocupantes das áreas irregulares, proporcionando aos menos favorecidos um atendimento de qualidade que repercutirá na concretização do direito social dos cidadãos (Machado; Bodnar; Silva, 2017).

Quanto aos setores técnicos municipais e estaduais, a Reurb demanda equipes multidisciplinares qualificadas, capazes de integrar aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais (Arruda; Lubambo, 2018). Essas equipes devem articular-se com os registros de imóveis, órgãos ambientais, defesa civil, infraestrutura urbana e assistência social, promovendo uma abordagem integrada e sustentável da regularização (Correia, 2017).

A Câmara Municipal trará às aprovações de leis e projetos pertinentes a concretização destes direitos (Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, Plano Diretor, leis de concessão e outros), bem como outras políticas públicas pertinentes para o exercício dos direitos fundamentais (Machado; Bodnar; Silva, 2017).

Em relação aos municípios, Nery (2019) e Tartuce (2018) reforçam que, a Lei nº 13.465/2017 os colocam como ator central da Reurb, em razão de sua competência constitucional para o ordenamento territorial (art. 30, VIII, CF). Cabem aos municípios:

- a) Instaurar o processo administrativo de Reurb;
- b) Definir a modalidade (Reurb-S ou Reurb-E);
- c) Conduzir as etapas procedimentais (edital, notificações, aprovação do projeto, termo de compromisso, decisão final);
- d) Emitir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF);
- e) Articular-se com o Registro de Imóveis para a formalização da regularização (Prestes, 2021).

Essa centralidade exige dos municípios uma atuação:

- a) Proativa: não aguardando apenas demandas de particulares, mas promovendo políticas públicas estruturantes;
- b) Planejada: articulada com o Plano Diretor e com as demais políticas urbanas e sociais (Nunes; Figueiredo Junior, 2018);
- c) Democrática: com participação social efetiva (Fernandes, 2002; Alfonsin *et al.*, 2019);

d) Integrada: com os diversos setores e órgãos competentes.

Como adverte Vieira e Kempfer (2021), o Poder Executivo municipal deve abandonar a inércia e assumir plenamente seu papel, promovendo regularizações fundiárias que efetivamente contribuam para a integração socioespacial das populações e para a construção de cidades mais justas e inclusivas.

Por sua vez, a sociedade civil organizada, associações de moradores, movimentos sociais e entidades técnicas tem um papel estratégico na regularização, oferecendo:

- a) Atuação como agente legitimado da regularização fundiária, podendo iniciar, acompanhar e participar dos procedimentos de Reurb, por meio de associações de moradores, cooperativas habitacionais e organizações da sociedade civil, individual ou coletivamente, conforme previsto na legislação e destacado por Gonçalves e Rezende (2021).
- b) Mobilização e organização comunitária, promovendo a articulação entre os moradores, a representação dos interesses coletivos e a construção de consensos internos, condição essencial para a condução ordenada dos processos de regularização (Rangel; Silva, 2009).
- c) Mediação de conflitos fundiários e sociais, atuando como instância intermediária entre comunidades ocupantes e o poder público, contribuindo para a prevenção da judicialização e para a adoção de soluções consensuais (Rangel; Silva, 2009; Teisserenc, 2014).
- d) Apoio à efetivação do direito à moradia, ao contribuir para que a regularização fundiária não se limite à entrega do título, mas resulte na integração do cidadão à cidade formal, com acesso a infraestrutura, serviços públicos e reconhecimento jurídico da posse (Rangel; Silva, 2009).
- e) Incorporação de saberes locais e práticas sociais ao processo decisório, ampliando a qualidade da governança territorial por meio da valorização da experiência comunitária e da participação ativa da sociedade civil nas decisões públicas (Teisserenc, 2014).
- f) Fiscalização social e controle das políticas públicas, acompanhando a implementação da regularização fundiária, monitorando critérios de

seleção de beneficiários e a observância dos princípios do interesse público, da legalidade e da justiça social (Matias-Pereira, 2022).

- g) Fortalecimento da transparência e da *accountability*, ao atuar como instância de cobrança social e de difusão de informações junto às comunidades afetadas, contribuindo para decisões mais previsíveis, legítimas e orientadas ao consenso (Matias-Pereira, 2022).

Da mesma forma, o Registro de Imóveis desempenha um papel essencial na etapa final da regularização, não se limitando a verificar os requisitos da Lei nº 13.465/2017, mas também observando outros diplomas correlatos, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/1979) e o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) (Freitas, 2021).

A efetividade da Reurb depende de uma articulação fluida entre municípios e registros de imóveis, bem como da adequada estruturação interna das prefeituras para desempenhar suas novas atribuições cartoriais (Prestes, 2021). Diante da diversidade de contextos municipais no Brasil, autores como Prestes (2021) e Freitas (2021) sugerem a necessidade de regulamentação nacional mais detalhada, que padronize procedimentos e assegure maior segurança e uniformidade à prática registral.

2.2.6. Enfoque Multidimensional da Reurb

Como salientam diversos autores (Vieira; Kempfer, 2021; Alfonsin *et al.*, 2019; Almeida; Almeida; Vieira, 2023), um dos avanços conceituais mais importantes da Reurb foi superar a visão estreita da regularização como mera titulação dominial, reconhecendo que ela deve envolver:

- a) A dimensão jurídica: segurança da posse e titulação;
- b) A dimensão urbanística: integração dos assentamentos ao planejamento urbano e garantia de infraestrutura adequada;
- c) A dimensão ambiental: respeito à legislação ambiental, mitigação de impactos e promoção de áreas sustentáveis;
- d) A dimensão social: inclusão das populações vulneráveis e garantia do direito à cidade (Correia, 2017).

Essa abordagem multidimensional reflete uma compreensão contemporânea da regularização fundiária como instrumento de promoção da justiça socioespacial e

do desenvolvimento urbano sustentável, em consonância com os princípios do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal (Alfonsin *et al.*, 2019; Vieira; Kempfer, 2021).

2.2.7. Desafios na Implementação da Reurb

Embora a Lei nº 13.465/2017 tenha representado um avanço significativo ao consolidar um marco normativo mais coerente e abrangente para a regularização fundiária no Brasil (Gonçalves; Rezende, 2021), sua implementação prática enfrenta desafios expressivos.

Diversos autores apontam obstáculos relacionados a:

a) Capacidade técnica e institucional dos municípios

A Reurb é estruturada como um processo descentralizado, com protagonismo municipal. No entanto, muitos municípios, especialmente de pequeno e médio porte, não possuem equipes técnicas suficientes nem estrutura administrativa adequada para conduzir processos complexos de regularização (Lobo, 2023; Arruda; Lubambo, 2018).

Segundo Vieira e Kempfer (2021), a falta de capacitação e de recursos financeiros compromete a qualidade da regularização, podendo resultar em procedimentos formais que não atendem às necessidades urbanísticas, sociais e ambientais dos assentamentos.

b) Integração intersetorial e interinstitucional

A regularização fundiária exige um trabalho articulado entre diversas áreas do poder público (Nery, 2019):

- Planejamento urbano;
- Meio ambiente;
- Assistência social;
- Defesa civil;
- Infraestrutura e saneamento;
- Registro de imóveis.

A ausência de integração efetiva entre esses setores gera descompassos, atrasos e lacunas no processo (Prestes, 2021; Fernandes, 2002).

Além disso, como observa Prestes (2021), seria desejável uma maior padronização nacional dos procedimentos, por exemplo, com provimento do Conselho

Nacional de Justiça (CNJ) orientando registros e municípios, para garantir segurança jurídica e uniformidade.

c) Enfrentamento da visão restrita da regularização

Almeida, Almeida e Vieira (2023) alertam para o risco de redução da Reurb à sua dimensão dominial, deixando em segundo plano os aspectos urbanísticos, ambientais e sociais.

Se a regularização se restringir à entrega de títulos, sem integração com políticas públicas estruturantes: infraestrutura urbana, mobilidade, serviços públicos, habitação de interesse social, haverá um processo de mera institucionalização da exclusão, sem promover efetiva inclusão socioespacial (Vieira; Kempfer, 2021; Correia, 2017).

d) Participação social insuficiente

Apesar de prevista na Lei nº 14.653/2017 (art. 31), a participação da sociedade ainda é frequentemente tratada de forma meramente formal. Freitas (2021) critica a falta de diretrizes claras para garantir um processo genuinamente participativo e democrático, essencial para a construção de soluções integradas e legítimas.

e) Sustentabilidade financeira

A Reurb-S (interesse social) exige que o poder público arque com os custos de infraestrutura e urbanização. Muitos municípios não possuem capacidade orçamentária para cumprir plenamente essa função, o que gera dificuldades na implementação da regularização em sua dimensão integral (Carvalho, 2021).

Nesse contexto, é necessário avançar em modelos de financiamento sustentável, captação de recursos governamentais e parcerias público-privadas, explorando os chamados ganhos do planejamento por meio de instrumentos como a outorga onerosa e a transferência do direito de construir (Fernandes, 2002).

Conforme destacam diversos estudiosos (Fernandes, 2002; Tartuce, 2018), conferir titulação e dignidade às famílias que ocupam os vazios informais das cidades não é apenas uma questão legal, mas sobretudo uma exigência ética e constitucional de justiça social e desenvolvimento humano.

Por fim, cabe pontuar que o sucesso dessa política pública inovadora depende da governança adotada e da eficiência da gestão pública na condução dos projetos de regularização. Os próximos capítulos deste trabalho tratarão justamente da temática da governança e eficiência, aprofundando como a estrutura institucional, os modelos de gestão e a articulação entre os agentes influenciam os resultados da regularização fundiária urbana.

2.2.8. Síntese da Regularização Fundiária no Brasil: Avanços e Desafios

A trajetória da regularização fundiária no Brasil revela avanços importantes, especialmente a partir da Constituição de 1988 e da consolidação de instrumentos como o Estatuto da Cidade e a Lei nº 13.465/2017, que instituíram bases normativas e procedimentais mais robustas. Entretanto, como destacam Alfonsin *et al.* (2019) e Vieira e Kempfer (2021), trata-se de um processo marcado por múltiplas dimensões – jurídica, urbanística, social e ambiental – que não pode ser reduzido à simples titulação. A efetividade da política exige governança pública capaz de articular instituições, estabelecer fluxos padronizados e promover a inclusão socioespacial. Nesse sentido, a Figura 7 sintetiza os marcos legais, procedimentos, atores e desafios da regularização fundiária urbana, destacando os elementos essenciais para sua compreensão crítica.

Figura 7 - Regularização Fundiária no Brasil: Avanços e Desafios



Fonte: elaborada pela autora, conforme autores citados no referencial teórico

A síntese evidencia que, embora o marco normativo tenha avançado no sentido de ampliar a segurança jurídica e integrar dimensões sociais e urbanísticas, a implementação prática da Reurb ainda enfrenta desafios relevantes, sobretudo relacionados à fragmentação institucional, à limitada capacidade técnica e à insuficiente articulação intersetorial (Nery, 2019; Prestes, 2021).

Conforme ressalta o TCU (2020), a boa governança pública depende de liderança, estratégia e controle capazes de alinhar os diferentes atores envolvidos e assegurar transparência e *accountability*. Portanto, a superação desses entraves exige a formulação de diretrizes de governança específicas para a regularização de imóveis de domínio estadual, capazes de promover maior eficiência administrativa e garantir a efetivação do direito à moradia, em consonância com os princípios da função social da propriedade e da cidade (Matias-Pereira, 2022; Paludo; Oliveira, 2021).

Observa-se, portanto, que a consolidação de um arcabouço jurídico robusto, embora indispensável, não é suficiente para assegurar a efetividade da regularização fundiária urbana. A persistência de entraves administrativos, institucionais e operacionais evidencia a necessidade de modelos de governança pública capazes de coordenar a atuação dos diversos atores envolvidos, garantir previsibilidade procedimental e promover eficiência administrativa, aspecto que será aprofundado a seguir.

2.3. GOVERNANÇA PÚBLICA E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária, para além de um processo técnico-jurídico, exige um arranjo institucional sofisticado, capaz de articular interesses diversos e promover a integração de políticas públicas em nível federativo, intersetorial e comunitário. Nesse contexto, o conceito de governança pública emerge como um elemento estruturante da efetividade das ações voltadas à concretização do direito à moradia e da função social da propriedade.

Governança pode ser compreendida como a forma pela qual o poder é exercido na administração dos recursos de uma organização, seja pública ou privada. No âmbito da gestão pública, a governança envolve o conjunto de princípios, mecanismos e práticas que asseguram que a atuação das instituições esteja alinhada

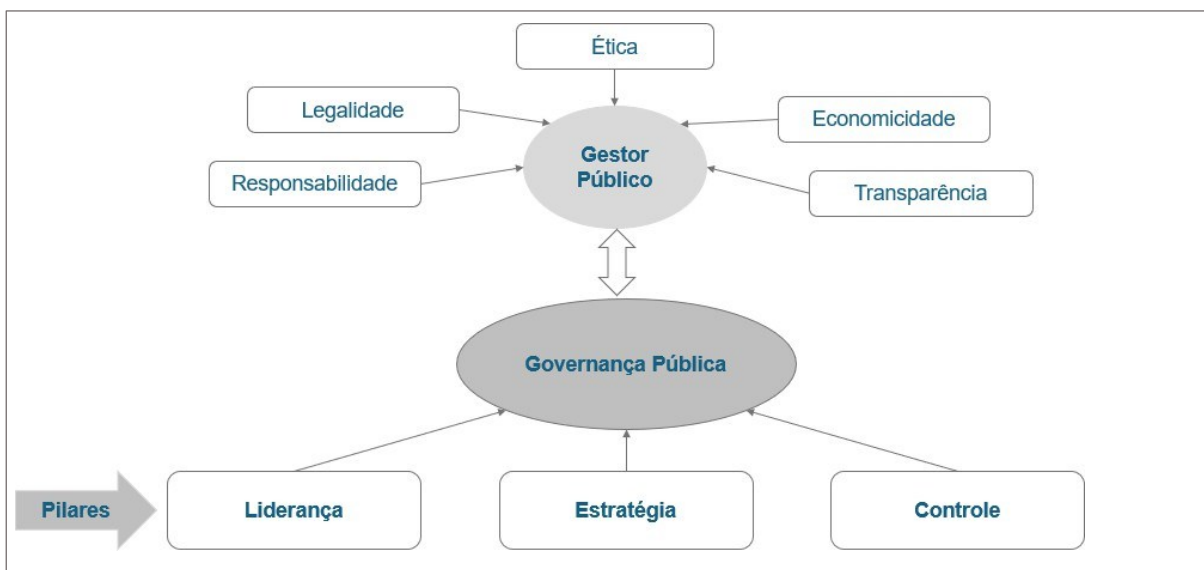
ao interesse público, promovendo transparência, responsabilidade, integridade, participação social e efetividade (Slomski *et al.*, 2008; Matias-Pereira, 2022).

De forma mais específica, a governança pública organizacional refere-se aos mecanismos de liderança, estratégia e controle que orientam, avaliam e monitoram a atuação da administração pública, com o objetivo de gerar valor público e assegurar o cumprimento das políticas públicas em benefício da sociedade (TCU, 2020). Trata-se de uma estrutura que dá direção à atuação estatal, promovendo alinhamento entre objetivos políticos, operacionais e os resultados esperados pelos cidadãos.

Segundo Paludo e Oliveira (2021), a governança pública não se limita às instâncias decisórias superiores, como o conselho de administração ou a alta gestão, mas se desdobra em todos os níveis organizacionais por meio da atuação integrada entre os escalões estratégicos, táticos e operacionais. Assim, a implementação das decisões estratégicas da governança depende da ação coordenada dos gestores táticos e da execução eficaz pelas equipes operacionais. A governança orienta; a gestão realiza.

No setor público, esse arranjo institucional adquire especificidades. Conforme o Tribunal de Contas da União (2020), a boa governança exige que os gestores públicos atuem com ética, legalidade, economicidade, responsabilidade e transparência, visando à melhoria dos serviços prestados e à satisfação das necessidades da sociedade. Para isso, é necessário que a governança esteja estruturada com base em três pilares fundamentais: liderança, que assegura o comprometimento institucional; estratégia, que define os rumos e as prioridades; e controle, que acompanha os resultados e corrige desvios. Essa relação entre o gestor público e os pilares da governança está representada na Figura 8.

Figura 8 - Gestores Públicos x Governança Pública



Fonte: elaborada pela autora, com base em TCU (2020)

Matias-Pereira (2022) destaca que a governança no setor público compartilha princípios fundamentais com a governança corporativa, como prestação de contas, equidade, integridade e transparência, mas diferencia-se por seu compromisso com o bem comum e com os direitos fundamentais. A boa governança pública é, portanto, um modelo de atuação que busca conciliar eficiência na gestão de recursos com justiça social, desenvolvimento sustentável e respeito à legalidade democrática.

Nesse sentido, Paludo e Oliveira (2021) desenvolveram um modelo para auxiliar o gestor público a operacionalizar as boas intenções por meio da implementação prática da governança. O Quadro 1 detalha esse modelo, apresentando caminhos, justificativas e ações para órgãos e entidades públicas brasileiras.

Quadro 1 - Modelo para implementação da Governança em órgãos e entidades públicas brasileiras

Caminho	Justificativa	O que fazer
<p>1. Governar e administrar para o bem comum</p>	<p>Está no bojo da Governança assegurar o interesse público, traduzido como o bem comum ou o bem-estar da população.</p> <p>Uma forma de a instituição voltar-se para o bem comum é combinando a Governança com a gestão, assegurando a participação das partes interessadas.</p> <p>A abertura e o envolvimento das partes interessadas mediante canais claros e confiáveis de comunicação e consulta demonstram que a instituição está agindo no interesse público e fortalecendo os laços de confiança (IFAC, 2014).</p> <p>O gestor público, em harmonia com as normas vigentes e as orientações e decisões de Governança, deve guiar sua instituição para que os resultados sejam satisfatórios à sociedade, de forma a manter ou elevar o bem-estar dos cidadãos.</p>	<p>Guiar-se sempre pelo interesse público e pelo respeito às normas vigentes, escolhendo, quando possível, as opções que melhor promovam o bem comum.</p> <p>Assegurar canais acessíveis e práticos para que usuários, cidadãos e representantes da sociedade possam apresentar problemas, pretensões e possíveis soluções.</p> <p>Analisar e considerar as necessidades e sugestões das partes interessadas na tomada de decisão.</p> <p>Tomar decisões participativas, precedidas de debate e amparadas em dados e informações.</p> <p>Garantir que cidadãos e demais interessados tenham acesso às decisões, ações e resultados da instituição.</p> <p>Combater a corrupção em todas as suas formas.</p>
<p>2. Designar líderes em vez de chefes</p>	<p>Líder é um moderno influenciador e motivador de pessoas, enquanto chefe é um ultrapassado ditador de ordens (Paludo, 2017, p. 96).</p> <p>As lideranças determinam os objetivos, orientam a atuação e influenciam os resultados da instituição. Por isso, sua escolha deve respeitar critérios técnicos e profissionais, como a ética e a idoneidade, competência e responsabilidade. Devem também estar livres de conflitos de interesses e de impedimentos.</p> <p>Instituições de excelência demonstram seu comprometimento com a continuidade e a sustentabilidade da organização, identificando, selecionando e preparando novos líderes para o exercício das funções (Modelo de Excelência em Gestão da FNQ, 2016).</p>	<p>I. Estabelecer critérios objetivos para a seleção e designação dos líderes, incluindo os membros do conselho e da alta administração, os diretores, gerentes e chefes.</p> <p>II. Dar transparência ao processo de seleção e designação dos líderes, que devem ser competentes, éticos e comprometidos com a instituição e com o interesse público.</p> <p>III. Estabelecer critérios, incluindo as sugestões das partes interessadas, para avaliar o desempenho dos gestores e demais lideranças.</p> <p>IV. Definir critérios e meios para recompensar os bons líderes e destituir os incompetentes ou com desvios de conduta.</p> <p>V. Instituir política para</p>

		identificação, seleção e preparação de novos líderes.
3. Planejar a implementação da Governança	<p>O planejamento precede a ação, que, neste caso, deve ser precedida pelo estudo da Governança.</p> <p>Planejamento é instrumento que racionaliza as ações e conduz a organização na busca de seus objetivos e/ou promove as inovações e mudanças pretendidas.</p> <p>O planejamento indicará o caminho mais adequado para cada instituição organizar e estruturar a Governança, aumentando as chances de sua correta implementação.</p>	<p>I. Reunir as lideranças da instituição e discutir a implementação da Governança.</p> <p>II. Capacitar as lideranças acerca da Governança.</p> <p>III. Elaborar o planejamento da implementação da Governança, com a participação de todas as áreas da instituição.</p> <p>IV. Considerar no planejamento o interesse público, o bem comum e as partes interessadas.</p>
4. Estruturar o sistema de Governança e definir as competências	<p>Todo sistema compreende um conjunto de elementos inter-relacionados, por isso é importante estabelecer mecanismos de interação e coordenação.</p> <p>O sistema de Governança deve assegurar o compartilhamento do poder com as partes interessadas, e reduzir a enorme assimetria para com os usuários e cidadãos.</p> <p>Os princípios e as premissas indicados são a base para a estruturação da Governança, que deve especificar as principais funções da Governança e da gestão, segregando as funções críticas.</p> <p>Tanto a estrutura como a distribuição de poder e as competências devem ser formalizadas mediante atos normativos internos.</p>	<p>I. Definir os princípios da Governança e adotar um código de ética, assegurando que sejam observados.</p> <p>II. Estruturar a Governança garantindo o compartilhamento de poder com as partes interessadas.</p> <p>III. Definir as principais funções da Governança e da gestão, observando a segregação de funções.</p> <p>IV. Estabelecer mecanismos de coordenação com as partes interessadas, que promovam a atuação conjunta na tomada de decisão, no acompanhamento, no monitoramento e na avaliação de resultados.</p> <p>V. Elaborar atos normativos para formalizar a nova estrutura e as competências.</p> <p>VI. Divulgar o sistema de Governança para todas as partes interessadas.</p>

<p>5. Elaborar o planejamento estratégico associado a um modelo de gestão</p>	<p>A Governança utiliza a gestão estratégica para orientar e decidir, e o planejamento estratégico como instrumento para guiar a implementação das mudanças e das práticas que ela propõe.</p> <p>É preciso revisar a missão e a visão e elaborar o diagnóstico institucional (interno e externo) para saber se a organização está no caminho certo, assim como o que precisa melhorar ou mudar.</p> <p>O modelo de gestão estratégica indicado é o BSC, que permite comunicar a estratégia, gerir a implementação do plano, medir e avaliar o desempenho dos resultados.</p>	<p>I. Definir, manter ou revisar a missão e a visão organizacional, e escolher a estratégia.</p> <p>II. Elaborar um plano exequível, considerando as necessidades e sugestões das partes interessadas, assim como as potencialidades, os recursos e o ambiente.</p> <p>III. Divulgar a missão, a visão e a estratégia para todas as partes interessadas.</p> <p>IV. Estabelecer o uso de um modelo de gestão estratégica focado nos aspectos da melhoria pela Governança.</p> <p>V. Estabelecer reuniões periódicas para medir o desempenho e reavaliar a estratégia.</p>
<p>6. Gerir a implementação do plano e das mudanças</p>	<p>Após a elaboração do plano estratégico vem a etapa mais difícil: sua implementação.</p> <p>Devem ser estabelecidas metas que permitam avaliar a evolução do plano, as principais entregas e o alcance dos objetivos; e delegar a responsabilidade para sua execução.</p> <p>Compete à gestão desmembrar os planos em projetos e ações, e executá-los para que se tornem realidade, visto que toda a execução é levada a termo pela gestão.</p> <p>No entanto, o plano somente terá sucesso quando todos estiverem comprometidos com sua execução: alta administração, diretores, gerentes, chefes e equipe operacional.</p>	<p>I. Definir a responsabilidade pela gestão do plano, e designar equipe para acompanhar a implementação dos principais projetos e ações estratégicos.</p> <p>II. Estabelecer metas vinculadas as principais mudanças e aos projetos e ações que concorrem para o alcance dos objetivos estratégicos.</p> <p>III. Assegurar dotação orçamentária suficiente para a execução dos projetos e ações estratégicos.</p> <p>IV - Implementar os projetos e ações estratégicos, assim como as inovações e mudanças pretendidas.</p> <p>V - Providenciar treinamento para lideranças, equipes e servidores.</p>

<p>7. Coordenar a atuação e monitorar a implementação do plano e demais atividades</p>	<p>A boa Governança depende de coordenação e interação administrativa, política e social.</p> <p>Em face das várias partes interessadas, com assimetria de poder e diversidade de ideias e interesses, a coordenação é essencial para minimizar conflitos, conciliar interesses e assegurar a cooperação e a eficiência dos esforços.</p> <p>O monitoramento, por sua vez, consiste na observação contínua dos aspectos mais relevantes da realidade institucional, sendo realizado com espaço para participação das partes interessadas.</p> <p>Ele incide na implementação do plano, em tempo real, para assegurar alcance de objetivos e metas; e também, nas demais atividades rotineiras e de prestação de serviços, e ainda sobre a atuação e no desempenho das lideranças.</p>	<p>I. Utilizar os mecanismos de coordenação para assegurar a cooperação e atuação conjunta.</p> <p>II. Estabelecer mecanismos de conciliação de interesses e resolução de conflitos.</p> <p>III. Definir e coletar informações que permitam aferir em tempo real a evolução da implementação do plano e demais atividades.</p> <p>IV. Instituir indicadores vinculados ao cumprimento das principais funções da Governança e da gestão, permitindo adequada mensuração e avaliação.</p> <p>V. Monitorar a implementação do plano e das ações, a execução dos projetos e o desempenho das lideranças.</p> <p>VI. Promover os ajustes necessários e sanar gargalos com vistas a assegurar a continuidade das ações e o alcance dos objetivos estabelecidos.</p>
<p>8. Implantar e auditar controles internos, estabelecendo e gerenciando riscos</p>	<p>A auditoria interna, com estrutura adequada e vinculada diretamente à autoridade máxima, é um poderoso instrumento de apoio ao conselho de administração e ao gestor máximo.</p> <p>Ela compete avaliar os controles internos, os riscos e a própria Governança, fornecer informações para a tomada de decisão e atuar na prevenção de desvios e irregularidades e na responsabilização dos agentes.</p> <p>Os controles internos contribuem para que a organização atue em harmonia com as normas vigentes e orientações superiores, garantindo a boa execução dos processos, identificando e prevenindo riscos. Riscos existem em todas as organizações e processos, e sua gestão exige que eles sejam capazes de impactar nos processos ou no alcance dos objetivos estratégicos sejam identificados, analisados e gerenciados.</p>	<p>I. Estabelecer e estruturar a função de auditoria interna, vinculando-a ao dirigente máximo e assegurando sua independência.</p> <p>II. Considerar os relatórios e informações da auditoria na tomada de decisão.</p> <p>III. Instituir e fomentar os controles internos em todos os níveis da instituição.</p> <p>IV. Mapear os processos finalísticos e de apoio e identificar os principais riscos e pontos de controle.</p> <p>V. Mapear e identificar os principais riscos que podem afetar o alcance dos objetivos institucionais.</p> <p>VI. Gerenciar os riscos mediante tratamento adequado, definindo medidas de mitigação e ações de resposta aos riscos identificados.</p>

<p>9. Assegurar a transparência e a prestação de contas (<i>accountability</i> e responsabilização)</p>	<p>A transparência é um princípio basilar do Estado democrático, que permite o exercício do controle social e o fortalecimento da credibilidade da instituição pública.</p> <p>A <i>accountability</i> decorre da transparência e está relacionada à responsabilidade dos agentes públicos pelos resultados de suas ações.</p> <p>No Brasil, tem-se uma situação de “fraca <i>accountability</i>”, evidenciada pela ausência de punição dos agentes responsáveis (Paludo, 2019, p. 200–201).</p> <p>Para reverter esse quadro, em caso de negligência, desídia, desvio, má aplicação dos recursos públicos ou corrupção, deve haver responsabilização do agente público que lhe deu causa.</p>	<p>I. Formalizar e implementar práticas de transparência e de integridade institucional.</p> <p>II. Divulgar informações de forma acessível, tempestiva e compreensível.</p> <p>III. Fomentar ações voltadas à transparência e à <i>accountability</i> junto aos servidores e à sociedade.</p> <p>IV. Instituir mecanismos de responsabilização dos agentes em casos de negligência, desídia, má aplicação dos recursos públicos ou corrupção.</p>
<p>10. Avaliar, revisar e inovar</p>	<p>A Governança é dinâmica, e toda instituição deve estar comprometida com a melhoria contínua, por meio de um processo de avaliação e revisão (IFAC, 2014).</p> <p>Assim, as práticas da Governança e os resultados das organizações devem ser avaliados criticamente e revisados para a promoção de ajustes e mudanças necessárias.</p> <p>A instituição deve assegurar espaço para que as partes interessadas participem da avaliação e apresentem sugestões de melhoria, bem como para que ideias inovadoras possam ser testadas e implementadas.</p> <p>A inovação é essencial para aumentar a capacidade de resposta das instituições públicas, que devem estar abertas a novas ideias e arranjos mais eficientes (Brasil, CPGP, 2018).</p> <p>Por fim, os resultados da avaliação devem ser amplamente divulgados para a sociedade e para todas as demais partes interessadas.</p>	<p>I. Estruturar o processo de avaliação e espaço para as partes interessadas.</p> <p>II. Avaliar a implementação e a estrutura da Governança, bem como os resultados da Governança e da gestão.</p> <p>III. Avaliar a atuação da alta administração e demais lideranças.</p> <p>IV. Revisar a estrutura, os processos e as práticas, para identificar possibilidades de melhorias.</p> <p>V. Fomentar a inovação com vistas a reduzir custos, aumentar a produtividade e melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados.</p> <p>VI. Dar ampla divulgação dos resultados da avaliação para a sociedade e demais partes interessadas.</p> <p>VII. Disponibilizar um canal de feedback às partes interessadas com base nos resultados da avaliação e nas decisões institucionais.</p>

Fonte: Paludo e Oliveira (2021)

Paludo e Oliveira (2021) assinalam que o modelo proposto para a implementação da governança está orientado à administração e à gestão pública, com

o objetivo de tornar mais clara a compreensão desse conceito e de sua aplicação prática sob a perspectiva do gestor. Nessa abordagem, a governança organizacional pública é concebida como um instrumento capaz de impulsionar órgãos e entidades públicas a níveis mais elevados de eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade.

Nesse escopo, a governança aplicada à regularização fundiária requer ainda mais atenção, uma vez que envolve territórios marcados pela vulnerabilidade social, insegurança jurídica e disputas sobre o uso do solo. Conforme Reydon *et al.* (2017), a governança fundiária abrange os marcos legais, as instituições e os processos decisórios que regulam o acesso, o controle e a administração da terra. Uma governança frágil, desarticulada ou capturada por interesses particulares compromete a estabilidade social e ambiental dos territórios e perpetua a exclusão fundiária.

Portanto, governar, no contexto da regularização fundiária, significa estruturar institucionalmente o Estado para que ele seja capaz de garantir a segurança da posse, assegurar a função social da propriedade e promover o direito à cidade. Isso demanda uma governança democrática, colaborativa, orientada a resultados e sustentada em estruturas administrativas eficientes.

Assim, este capítulo discute como a governança pública e a eficiência administrativa constituem elementos centrais para o sucesso da regularização fundiária, destacando a importância da articulação federativa, da gestão profissionalizada e da promoção de processos participativos e transparentes que garantam a efetividade do direito à moradia e da função social da propriedade.

Nos subitens seguintes, serão discutidas três dimensões fundamentais para compreender essa relação entre governança e regularização fundiária: o papel da governança pública nos processos fundiários, a atuação dos atores institucionais e a construção de uma governança colaborativa, e, por fim, a relação entre eficiência administrativa e qualidade das políticas de regularização.

2.3.1 O Papel da Governança Pública nos Processos de Regularização Fundiária

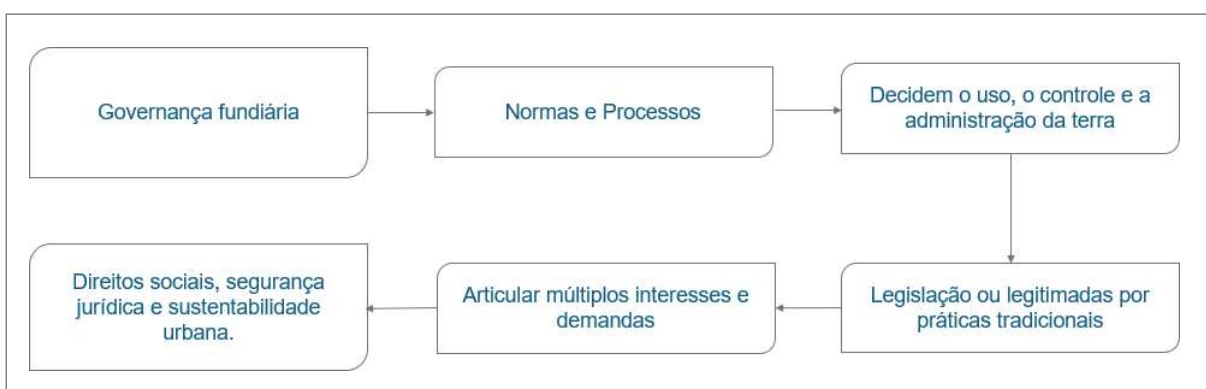
A regularização fundiária não se resume à aplicação de instrumentos jurídicos: ela demanda uma governança pública capaz de integrar diferentes esferas de governo, articular múltiplos atores e assegurar a eficiência administrativa necessária para viabilizar processos eficazes e sustentáveis (Carvalho, 2021;

Machado; Bodnar; Silva, 2017). Em um país marcado por desigualdades históricas e fragilidades institucionais, como o Brasil, a capacidade de implementar a Lei nº 13.465/2017 depende diretamente da atuação coordenada e da qualidade da gestão pública (Vieira; Kempfer, 2021; Lobo, 2023).

A governança pública desempenha papel central na construção de processos de regularização fundiária que sejam efetivos, legítimos e socialmente justos. Ao tratar da governança no contexto das políticas urbanas e fundiárias, é necessário compreender que ela envolve não apenas os mecanismos institucionais do governo, mas também as dinâmicas de participação e cooperação entre Estado, sociedade civil e atores privados (Matias-Pereira, 2022).

Como destacam Reydon *et al.* (2017), governança é um conceito que abrange mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses e exercem seus direitos. No campo da governança da terra, isso envolve as normas e processos por meio dos quais se decidem o uso, o controle e a administração da terra, sejam essas normas formalizadas em legislação ou legitimadas por práticas tradicionais. A regularização fundiária exige uma governança robusta, capaz de articular múltiplos interesses e demandas para conciliar direitos sociais, segurança jurídica e sustentabilidade urbana. A dinâmica desses processos e mecanismos decisórios está esquematizada na Figura 9.

Figura 9 - Governança pública nos processos de regularização fundiária



Fonte: elaborada pela autora, com base em Reydon *et al.* (2017)

Nesse sentido, Brasil (2018) ressalta que a boa governança envolve capacidade de estabelecer metas sociais, desenvolver programas e assegurar uma implementação eficaz e transparente. A burocracia pública desempenha papel

estratégico nesse processo, fornecendo a memória institucional e o conhecimento técnico necessários para a formulação e execução das políticas fundiárias. Sem uma infraestrutura institucional adequada e uma governança eficiente, a administração fundiária tende a ser precária, resultando em distorções como a fragmentação da política urbana, conflitos fundiários e insegurança jurídica (Reydon *et al.*, 2017).

A literatura evidencia que muitos dos problemas relacionados à informalidade fundiária e à ocupação irregular decorrem de deficiências na governança. Governança fraca gera impactos negativos na estabilidade social, no uso sustentável do território e na efetividade das políticas públicas (Reydon *et al.*, 2017). Por isso, a governança da regularização fundiária deve ser concebida como um processo colaborativo, que envolva cooperação intergovernamental, articulação com a sociedade civil e desenvolvimento de práticas administrativas inovadoras (Teisserenc, 2014).

Teisserenc (2014) aprofunda essa perspectiva ao destacar que a governança territorial se concretiza em práticas cooperativas entre políticos, especialistas e sociedade civil, que devem superar antigas clivagens e construir uma capacidade coletiva de gestão do território. Isso significa que a governança na regularização fundiária não se resume à atuação de instituições públicas tradicionais, mas depende de um conjunto de práticas interativas e de fóruns de deliberação que promovam a inclusão, a transparência e a coprodução de soluções.

Além disso, conforme ressaltado por Matias-Pereira (2022), uma abordagem de boa governança no setor público implica em promover políticas com transparência, *accountability*, participação social e eficiência. Na regularização fundiária, isso exige que os processos sejam conduzidos de modo aberto, que os direitos dos moradores sejam respeitados, que os conflitos sejam mediados de forma consensual e que os resultados garantam inclusão e justiça social (Arruda; Cirne, 2023).

A regularização fundiária deve ser compreendida, portanto, como uma política pública que exige governança democrática e integrada, e não apenas um procedimento técnico-burocrático. O objetivo maior é transformar a realidade urbana e garantir o direito à moradia, articulando políticas fundiárias com políticas sociais e ambientais (Machado; Bodnar; Silva, 2017).

Para que isso seja possível, é essencial que a administração pública seja estruturada de forma eficiente, com quadros técnicos especializados e processos administrativos bem definidos (Arruda; Lubambo, 2018). O fortalecimento da

governança pública e da capacidade administrativa dos entes federados, em especial dos municípios, é condição imprescindível para o sucesso das políticas de regularização fundiária e para a efetivação do direito à cidade.

2.3.2 Atores Institucionais e a Construção de uma Governança Colaborativa

A regularização fundiária é um processo complexo que envolve uma pluralidade de atores institucionais, cada um com papéis e competências específicas.

A construção de uma governança colaborativa, capaz de articular esses diferentes atores, é um dos grandes desafios para a efetividade das políticas fundiárias no Brasil.

O protagonismo dos municípios é amplamente reconhecido na literatura. Como destacam Nery (2019) e Nunes e Figueiredo Júnior (2018), cabe ao município deflagrar e conduzir o processo de regularização, no exercício de seu dever constitucional de promover o adequado ordenamento territorial. O município detém competência para aprovar o projeto de regularização, garantir a adequação urbanística e ambiental, e articular os órgãos e entidades federais e estaduais necessários. A aprovação da Reurb, conforme o artigo 10 da Lei nº 13.465/2017, corresponde tanto à aprovação urbanística quanto ambiental do projeto (Nery, 2019).

A construção de uma governança eficaz exige a inclusão prévia de diversos órgãos no processo administrativo da Reurb, como a Defesa Civil, o Corpo de Bombeiros e os serviços de assistência social, garantindo uma abordagem intersetorial desde a fase inicial (Nery, 2019). Isso evita que o processo se reduza a uma mera formalização cartorial, permitindo uma abordagem integral da realidade urbana e social dos territórios.

Nesse arranjo, o Ministério Público desempenha um papel central na defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais. Sua atuação na Reurb é preventiva, inibitória e protetiva, indo além de uma atuação burocrática e protocolar (Locatelli, 2021). A instituição atua como guardião da legalidade e da justiça social, podendo instaurar inquéritos civis, firmar termos de ajustamento de conduta (TACs) e ajuizar ações civis públicas para assegurar a efetividade das políticas de regularização (Locatelli, 2021).

Outro ator essencial é o Registro de Imóveis. Como salientam Machado, Bodnar e Silva (2017), é o registrador quem formaliza juridicamente a propriedade,

conferindo segurança jurídica aos títulos emitidos no processo de regularização. Sua atuação deve ser proativa e colaborativa, garantindo que as formalidades registrares não se tornem um obstáculo à efetividade da política fundiária.

A Defensoria Pública e os serviços de assistência jurídica municipal também exercem papel estratégico na defesa dos direitos dos ocupantes, principalmente da população de baixa renda. Sua função é assegurar que os moradores em situação de vulnerabilidade tenham pleno acesso ao processo, com a devida orientação jurídica (Machado; Bodnar; Silva, 2017).

Importante também o papel das Câmaras Municipais, que aprovam normas essenciais como as ZEIS e outras legislações que viabilizam a concretização da regularização fundiária (Machado; Bodnar; Silva, 2017). Nesse processo, a participação da sociedade civil é fundamental. Sem o envolvimento dos próprios moradores, das organizações comunitárias e da população interessada, não se constrói uma governança democrática e inclusiva (Machado; Bodnar; Silva, 2017).

A governança colaborativa na regularização fundiária, portanto, exige um arranjo institucional articulado, baseado em cooperação interinstitucional, participação social e diálogo constante. Como afirmam Teisserenc (2014) e Reydon *et al.* (2017), a governança da terra não deve reproduzir práticas centralizadas e hierárquicas, mas sim promover novas práticas de cooperação, coordenação e coprodução entre os diversos atores do sistema institucional.

Do mesmo modo, a governança pública pressupõe a participação ativa das partes interessadas nos processos decisórios. Como reforçam Paludo e Oliveira (2021), não há verdadeira governança sem espaço efetivo para que os cidadãos, usuários, organizações da sociedade civil e demais segmentos sociais participem da formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas.

Embora a regularização fundiária seja frequentemente idealizada pelo Poder Público como uma solução universalmente desejada pelas comunidades ocupantes, a literatura adverte que o processo de formalização também esbarra em resistências originadas no próprio território. A transição da cidade informal para a cidade formal impõe uma nova lógica de obrigações e custos que nem sempre as populações vulneráveis estão preparadas para absorver.

Nesse sentido, Abramo (2007) explica que os assentamentos informais não são espaços desorganizados, mas territórios regidos pela lógica da necessidade e por

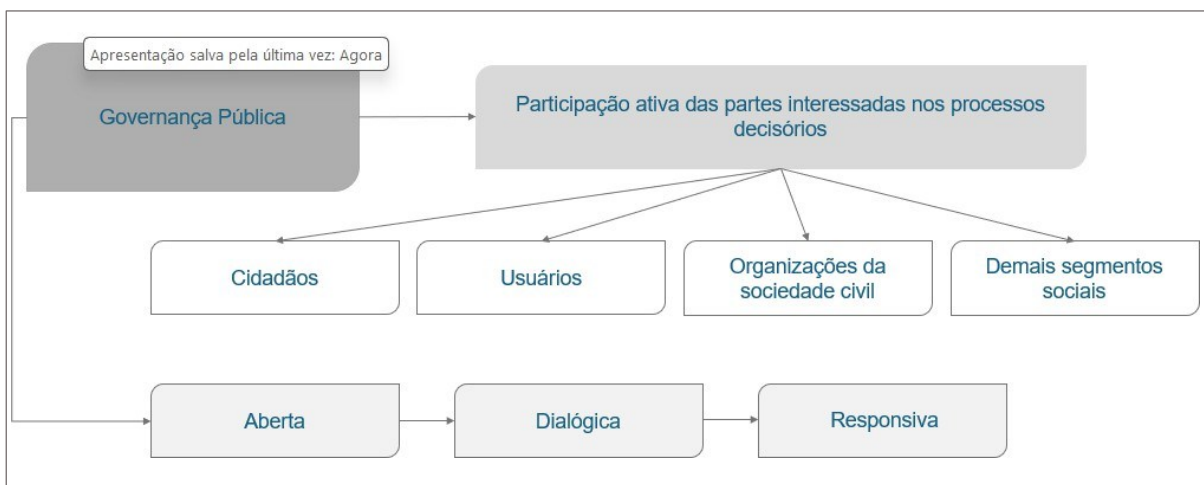
um mercado informal de solo estruturado em laços de confiança, lealdade e pactos locais mediados por autoridades comunitárias. A intervenção estatal, ao tentar formalizar essas áreas, muitas vezes desestabiliza essas redes de proteção social, gerando desconfiança.

Essa tensão é corroborada por Ferreira Filho (2018), que adverte que a mera titulação pode se tornar um passo ineficaz quando os projetos são executados ignorando as normas sociais, usos e costumes da comunidade. Segundo o autor, a imposição de um modelo formal desconectado da realidade local pode fazer ruir o modo de vida tradicional dessas populações, resultando até mesmo no não interesse das pessoas em aderirem aos programas de regularização.

Outro fator decisivo para a resistência comunitária é o temor financeiro e o risco de expulsão branca. Bachi e Souza (2019) alertam que, mesmo após a previsão legislativa e a criação de ferramentas voltadas ao interesse social, a regularização traz consigo o risco iminente da gentrificação. Ao formalizar o imóvel, a área se valoriza e atrai o interesse do mercado imobiliário formal, ao mesmo tempo em que os moradores passam a ser cobrados por tributos (como o IPTU) e tarifas regulares de serviços públicos. Sem políticas públicas redistributivas e de proteção à permanência, os moradores originais acabam sendo forçados a vender seus imóveis e migrar para novas áreas periféricas e irregulares, reiniciando o ciclo de exclusão territorial.

Desta forma, a governança pública, conforme Paludo e Oliveira (2021) deve ser aberta, dialógica e responsiva, garantindo espaço efetivo para a atuação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil. A importância da participação ativa das partes interessadas nos processos decisórios está representada na Figura 10.

Figura 10 - Governança pública: participação ativa das partes interessadas



Fonte: elaborada pela autora, conforme Paludo e Oliveira (2021)

Essa perspectiva está alinhada com os princípios da boa governança pública, que exige transparência, *accountability*, participação social e eficiência na oferta de políticas públicas (Matias-Pereira, 2022). Uma governança colaborativa e democrática é, assim, condição fundamental para que a regularização fundiária cumpra seu papel como política de inclusão social e de promoção do direito à cidade.

2.3.3 Governança, Eficiência Administrativa e Qualidade das Políticas de Regularização Fundiária

A efetividade das políticas de regularização fundiária depende diretamente da qualidade da governança pública e da eficiência administrativa das instituições envolvidas. Sem estruturas administrativas adequadas e processos bem coordenados, mesmo os avanços normativos da Lei nº 13.465/2017 tornam-se insuficientes para garantir resultados concretos no território (Reydon *et al.*, 2017).

Como ressaltam Reydon *et al.* (2017), a governança da terra compreende não apenas os marcos jurídicos e institucionais, mas também os processos e práticas por meio dos quais se administram interesses divergentes em relação ao uso e à posse da terra. Uma governança fraca, caracterizada por baixa capacidade institucional, ausência de coordenação e falta de transparência, compromete a eficácia das políticas fundiárias, gera instabilidade social e reforça a exclusão (Reydon *et al.*, 2017).

Nesse contexto, o princípio da eficiência, introduzido no artigo 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/1998, adquire relevância

central. A eficiência refere-se à capacidade da administração pública de obter os melhores resultados possíveis com os recursos disponíveis, de forma célere e com qualidade (Uchoa; Rodrigues, 2016). No âmbito da regularização fundiária, isso significa articular os processos de forma integrada, reduzir a burocracia excessiva e garantir respostas efetivas às demandas sociais.

Contudo, como destacam Uchoa e Rodrigues (2016), a eficiência não pode ser vista de forma isolada, devendo ser equilibrada com os demais princípios constitucionais, como legalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade. A busca por resultados rápidos não pode comprometer a segurança jurídica, os direitos fundamentais nem a sustentabilidade das ações.

A boa governança na regularização fundiária exige, portanto, uma administração pública estruturada, com quadros técnicos capacitados e processos bem definidos. A literatura aponta que a constituição de equipes técnicas especializadas, contratadas por concurso público e submetidas a avaliações de desempenho, contribui para elevar a qualidade das políticas públicas (Arruda; Lubambo, 2018). A profissionalização da burocracia é fundamental para assegurar a continuidade, a memória institucional e a qualidade das ações, evitando a dependência de soluções *ad hoc* e de interesses políticos imediatistas (Brasil, 2018).

Além disso, a eficiência administrativa requer processos de trabalho integrados e colaborativos. Como enfatiza Matias-Pereira (2022), a governança pública contemporânea deve se pautar por modelos colaborativos, com participação ativa de múltiplos atores, tanto governamentais quanto da sociedade civil. Isso significa promover a integração entre as secretarias municipais, os registros de imóveis, o Ministério Público, a Defensoria Pública e os órgãos ambientais, evitando a fragmentação e a sobreposição de competências.

A literatura também aponta a importância de instrumentos de planejamento, controle e monitoramento no âmbito da governança pública. Segundo o Tribunal de Contas da União (2014), para garantir avaliação, direcionamento e monitoramento eficazes, as práticas de gestão pública devem incorporar mecanismos de liderança, estratégia e controle. Esses mecanismos estimulam a transparência, a *accountability* e a orientação por resultados, assegurando que as políticas públicas, como a regularização fundiária, sejam efetivas e alinhadas às necessidades da população. Sem instrumentos adequados de monitoramento e avaliação, há o risco de dispersão

de esforços e de implementação de soluções que não atendam às demandas reais dos territórios.

Outro aspecto crítico é a capacidade de articulação federativa. Como destaca Nery (2019), embora o protagonismo dos municípios seja indiscutível, a regularização fundiária exige a cooperação entre União, Estados e Municípios. A inclusão de órgãos federais e estaduais desde as fases iniciais do processo é condição para evitar conflitos de competência e garantir uma abordagem integrada dos diversos aspectos envolvidos, como a gestão ambiental, a proteção civil e a oferta de infraestrutura urbana.

Por fim, a eficiência administrativa na regularização fundiária está diretamente relacionada à legitimidade e à confiança da sociedade nas instituições públicas. Como afirma Brasil (2018), a burocracia não é apenas responsável pela implementação das políticas, mas também representa o rosto do Estado para o cidadão. Uma administração pública transparente, ética e eficiente fortalece a confiança social e estimula a participação cidadã, condição indispensável para a construção de uma governança democrática e inclusiva.

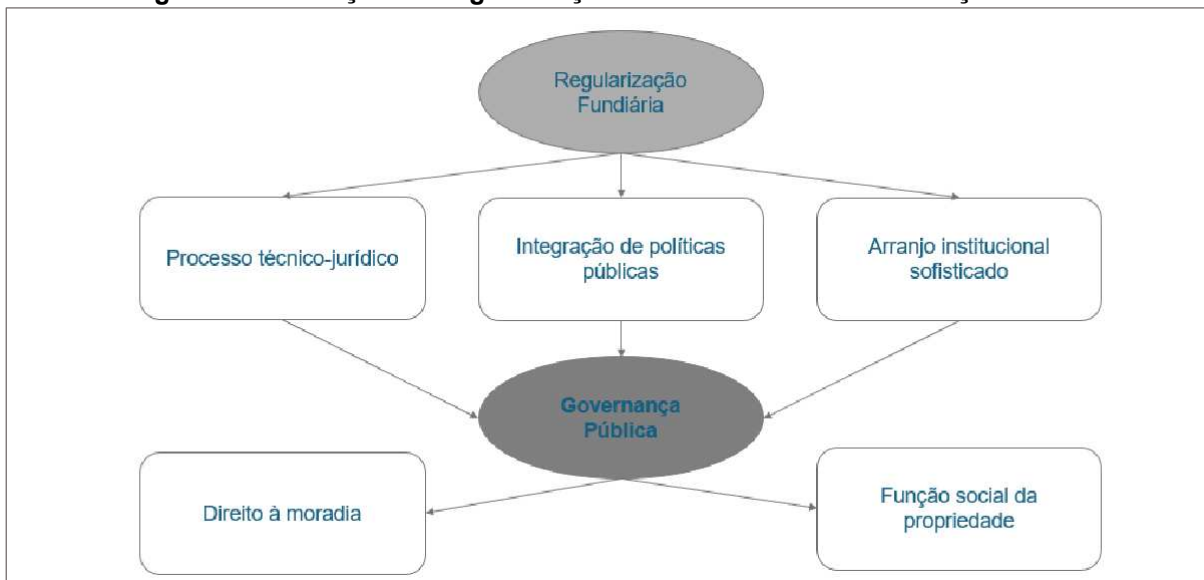
Em suma, a relação entre governança pública e eficiência administrativa é central para o sucesso das políticas de regularização fundiária. O fortalecimento institucional, a profissionalização da burocracia, a articulação interinstitucional e o foco em resultados são elementos-chave para que a regularização fundiária cumpra seu papel como instrumento de inclusão social e de promoção do direito à cidade.

2.3.4 Síntese da Governança e Eficiência Administrativa Aplicada à Regularização Fundiária

A governança pública constitui elemento estruturante da regularização fundiária urbana, pois articula as dimensões técnica, jurídica, institucional e social em um arranjo voltado à efetividade do direito à moradia e da função social da propriedade. Mais do que a simples aplicação de instrumentos normativos, a regularização exige a integração de políticas públicas, a coordenação entre diferentes níveis de governo e a atuação de múltiplos atores institucionais. A eficiência administrativa depende da existência de fluxos processuais claros, de mecanismos de controle e de práticas de transparência que assegurem legitimidade às ações. A

Figura 11 sintetiza esses elementos, evidenciando o papel da governança pública como eixo central de sustentação da política de regularização fundiária.

Figura 11 - A relação da Regularização Fundiária com a Governança Pública



Fonte: elaborada pela autora, conforme autores do referencial teórico

Como demonstra o esquema, a regularização fundiária não pode ser reduzida a uma atividade cartorial ou burocrática. Trata-se de um processo de governança que conecta diferentes dimensões, desde o ordenamento jurídico até a gestão administrativa e social, demandando arranjos institucionais robustos e práticas colaborativas. A governança pública, portanto, configura-se como o elo capaz de traduzir princípios normativos em resultados concretos, assegurando que a regularização cumpra sua função inclusiva e promova o direito à moradia e a função social da propriedade.

A aplicação da governança pública à regularização fundiária urbana de imóveis públicos, portanto, não se restringe a uma abordagem conceitual ou normativa, mas configura-se como instrumento operativo essencial para estruturar processos, alinhar competências institucionais e promover decisões mais eficientes, transparentes e orientadas ao interesse público. Essa perspectiva fundamenta a análise empírica desenvolvida nos capítulos subsequentes.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa propõe-se a investigar as estruturas institucionais, normativas e operacionais envolvidas na governança pública da regularização fundiária urbana de imóveis de domínio do Estado do Paraná. Seu propósito central é propor diretrizes de governança pública que promovam maior eficiência administrativa, assegurem a transparência em todas as etapas do processo e garantam a segurança jurídica da moradia, contribuindo para a efetivação do direito constitucional à habitação. Para tanto, torna-se essencial a definição de um percurso metodológico que garanta rigor, coerência e ética na investigação, aspectos fundamentais para a produção de conhecimento científico nas ciências humanas.

A escolha da metodologia é, nesse sentido, uma etapa crucial, pois estabelece a ponte entre o problema de pesquisa e a construção de soluções viáveis, conferindo legitimidade aos resultados alcançados. Conforme Matheus (2011), pesquisar é investigar e revelar informações com vistas a aprimorar a vida humana, o que exige não apenas domínio do conteúdo teórico, mas também um planejamento metodológico rigoroso.

A presente dissertação também reconhece que os fatos sociais não são passivos nem previsíveis, como observam Laville e Dionne (1999). Eles são produzidos e mediados por sujeitos históricos, o que implica reconhecer o pesquisador como parte do processo de produção do conhecimento, atuando como observador e ator social. Assim, a construção metodológica do trabalho assume um compromisso ético e reflexivo com a transformação da realidade, articulando a produção acadêmica com as demandas sociais (Laville; Dionne, 1999).

Para responder ao problema de pesquisa e alcançar os objetivos propostos, adotar-se-á uma perspectiva interdisciplinar, que envolve o diálogo entre os campos da Gestão Pública, Direito, Urbanismo, História, Sociologia, Economia e Finanças. Como aponta Lacerda (2013), a interdisciplinaridade é necessária quando a complexidade do problema exige a articulação de diferentes saberes, permitindo uma compreensão mais ampla e integrada das questões investigadas.

Com base nesse arcabouço, o presente capítulo apresenta os procedimentos metodológicos adotados ao longo da pesquisa, detalhando: a delimitação do estudo, a caracterização e o delineamento da pesquisa, as técnicas de coleta e análise de dados, bem como as limitações previstas, buscando assegurar o rigor e a

transparência em todas as etapas da investigação, pois conforme Matheus (2011) o percurso trilhado pelo pesquisador diz respeito ao método utilizado, ou seja, aos procedimentos adotados durante a investigação. Tornar esse caminho explícito é fundamental para que outros estudiosos possam reproduzi-lo ou, ao menos, avaliar a consistência e a validade dos resultados obtidos.

3.1 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A presente pesquisa propõe-se a investigar as estruturas institucionais, normativas e operacionais que compõem o processo de regularização fundiária urbana de imóveis públicos de domínio do Estado do Paraná. O foco está na governança pública envolvida na articulação entre os diversos atores que integram esse processo, com ênfase nas relações interinstitucionais que influenciam a eficiência administrativa, a transparência e a segurança jurídica da moradia. A delimitação proposta busca conferir coerência e viabilidade à investigação, alinhando-a aos objetivos definidos e ao problema central identificado, qual seja, a ausência de diretrizes consolidadas de governança capazes de orientar de forma integrada e eficiente os processos de regularização fundiária.

Do ponto de vista temporal, a pesquisa abrange o período compreendido entre os anos de 2017 e 2025. Esse recorte é justificado pela intensificação das iniciativas voltadas à regularização fundiária de imóveis públicos nesse intervalo, impulsionadas especialmente pela promulgação da Lei Federal nº 13.465/2017, que estabeleceu normas gerais para a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Brasil. No contexto estadual, destaca-se a posterior institucionalização do Programa Regulariza Paraná, por meio da Lei Estadual nº 22.191/2024, a qual regulamenta a destinação e a titulação de imóveis públicos estaduais urbanos ocupados irregularmente, com o objetivo de lhes conferir função social e efetivar o direito à moradia. O período delimitado contempla, assim, transformações legislativas, administrativas e institucionais relevantes, que impactaram diretamente a conformação das estruturas de governança pública voltadas à regularização fundiária no Estado do Paraná.

Quanto ao recorte espacial, a investigação está circunscrita ao Estado do Paraná, com enfoque na atuação dos órgãos públicos estaduais e demais entidades envolvidas na formulação, implementação e acompanhamento das políticas de regularização fundiária. A escolha por esse recorte geográfico se justifica não apenas

pela existência de um programa estadual específico em vigor, mas também pela complexidade dos fluxos administrativos observados no contexto paranaense, que oferece um ambiente fértil para a análise de estruturas e práticas de governança pública. Diferentemente de um estudo de caso restrito a um município ou território delimitado, esta pesquisa adota uma perspectiva institucional ampliada, voltada à compreensão dos arranjos que se estabelecem em nível estadual.

A abordagem não é territorial, no sentido tradicional de delimitação espacial baseada em uma área urbana ou comunidade específica. Em vez disso, adota-se uma abordagem institucional e estrutural, concentrada nas organizações públicas e nos fluxos processuais que configuram a política de regularização fundiária no âmbito estadual. O objetivo é compreender como essas estruturas se articulam, ou se fragmentam, no enfrentamento das demandas por regularização de imóveis públicos ocupados, identificando entraves, potencialidades e oportunidades para o aprimoramento da governança fundiária.

Nesse contexto, participaram da pesquisa os seguintes órgãos e entidades:

- a) Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (Seap) – órgão responsável pela gestão centralizada do patrimônio imobiliário estadual, com papel estratégico na destinação e regularização de imóveis públicos urbanos;
- b) Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar) – empresa pública com atribuição direta na implementação de programas habitacionais e de titulação de áreas urbanas, especialmente em assentamentos consolidados;
- c) Fomento Paraná – instituição financeira que poderá ser envolvida no financiamento de infraestrutura ou de projetos produtivos em áreas regularizadas, compondo o arranjo de desenvolvimento territorial e social das comunidades atendidas;
- d) Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) – por meio da Comissão de Soluções Fundiárias e outras instâncias judiciais, atua na mediação de conflitos possessórios, na homologação de acordos e na garantia da segurança jurídica aos procedimentos de regularização;
- e) Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR) – órgão de controle e defesa dos direitos coletivos e difusos, cuja atuação visa assegurar a

observância dos princípios constitucionais e legais nas ações de regularização;

- f) Defensoria Pública do Estado do Paraná (DPE-PR) – instituição responsável pela proteção jurídica das populações vulneráveis, especialmente dos ocupantes de imóveis públicos, atuando na defesa de seus direitos à moradia e à legalização fundiária;
- g) Associações de moradores de áreas ocupadas em imóveis públicos urbanos – representantes da sociedade civil organizada, que desempenham papel central na interlocução entre as comunidades ocupantes e o poder público, contribuindo para a pesquisa com a perspectiva dos sujeitos diretamente impactados pelo processo de regularização fundiária. Foram entrevistados um representante dos moradores vinculados ao Departamento de Estradas e Rodagem (DER) e um representante do Jardim Âncora, no município de Piraquara, área pertencente ao Estado do Paraná.
- h) Associação dos Registradores Imobiliários do Paraná (Aripar) – entidade representativa dos cartórios de registro de imóveis, essenciais para a formalização da titulação e para a superação de entraves burocráticos nos processos de regularização.
- i) Associação dos Municípios do Paraná (AMP) - pode atuar na articulação institucional com outros entes, no apoio técnico às prefeituras e na promoção de capacitações. Também pode intermediar convênios e parcerias voltadas à regularização fundiária urbana.

A escolha dessas instituições decorre da centralidade de suas atribuições no processo de regularização fundiária urbana, conforme estabelecido pelas normas federais (como a Lei nº 13.465/2017) e estaduais (em especial a Lei nº 22.191/2024). Cada uma delas desempenha funções específicas e complementares em diferentes etapas, desde a identificação da ocupação e destinação do imóvel, passando pelos trâmites administrativos e jurídicos, até a formalização do título perante o registro de imóveis.

Neste contexto, cumpre delimitar que a proposta de governança desenvolvida nesta pesquisa abrange tanto a Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), de caráter gratuito, quanto a regularização onerosa (venda/alienação). Esse

recorte justifica-se pela necessidade de estabelecer diretrizes para fluxos de governança distintos, porém complementares: enquanto a modalidade social demanda a atuação técnica e social da Cohapar para garantir o direito à moradia da população de baixa renda, a modalidade onerosa exige mecanismos de sustentabilidade financeira e gestão de ativos, operacionalizados pela Seap e Fomento Paraná.

Importa esclarecer que, embora o Instituto Água e Terra (IAT) desempenhe papel relevante na regularização de determinadas áreas, especialmente das ilhas fluviais, conforme previsto na própria Lei nº 22.191/2024, suas atividades não serão objeto de investigação neste estudo. Essa exclusão se justifica pelo fato de que o escopo da pesquisa está voltado exclusivamente à regularização de imóveis públicos urbanos, categoria na qual as ilhas fluviais não se enquadram, tendo em vista suas especificidades territoriais, ambientais e jurídicas. A decisão de delimitar o campo empírico apenas às áreas urbanas busca manter o foco da análise e a coerência com os objetivos centrais da pesquisa, sem diluir a abordagem em realidades normativas e técnicas substancialmente distintas.

A opção por entrevistar representantes técnicos desses órgãos, que atuam diretamente nas atividades de regularização fundiária, visa acessar informações qualificadas e experienciadas. Esses profissionais são responsáveis pela execução concreta dos processos e suas contribuições são fundamentais para a reconstrução dos fluxos institucionais, a identificação de gargalos operacionais e a proposição de melhorias que subsidiem a formulação de diretrizes de governança pública aplicáveis à regularização fundiária urbana de imóveis de domínio do Estado do Paraná.

Por fim, essa delimitação metodológica permite à pesquisa abordar de maneira crítica e aprofundada a articulação interinstitucional no âmbito estadual, buscando evidenciar como a governança pública pode ser aprimorada para garantir maior eficiência administrativa, segurança jurídica e efetividade na política de regularização fundiária urbana de imóveis públicos.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa científica pode ser compreendida como um processo sistemático, crítico e empírico, voltado à investigação de fenômenos, com o objetivo de gerar conhecimento fundamentado. Ao longo da história da ciência, diferentes correntes

teóricas contribuíram para moldar os caminhos da produção científica, como o empirismo, o positivismo, o materialismo dialético, a fenomenologia e o estruturalismo, bem como abordagens interpretativas, como a etnografia e o construtivismo (Sampieri; Collado; Lucio, 2013).

Com o tempo, essas perspectivas foram se consolidando em dois grandes enfoques metodológicos: o quantitativo e o qualitativo, que passaram a representar abordagens distintas, embora não excludentes, para a construção do conhecimento científico. Segundo Sampieri, Collado e Lucio (2013), ambos compartilham um núcleo de etapas semelhantes, observação e avaliação de fenômenos, formulação de ideias, verificação, revisão e novas observações, mas se diferenciam quanto aos métodos utilizados, à forma de coleta de dados e ao tipo de análise realizada.

Conforme Sampieri, Collado e Lucio (2013), a pesquisa quantitativa fundamenta-se na mensuração numérica e na análise estatística, com foco na verificação de hipóteses e generalização dos resultados. Utiliza instrumentos padronizados e estruturados, prezando pela objetividade, precisão e replicabilidade. Em contraste, o enfoque qualitativo prioriza a compreensão profunda dos fenômenos, valorizando os significados atribuídos pelos sujeitos e o contexto em que estão inseridos. A análise é conduzida de forma indutiva e descritiva, permitindo ajustes ao longo da investigação. Enquanto a abordagem quantitativa tende a confirmar teorias prévias, a qualitativa propõe-se a construir interpretações próprias a partir dos dados empíricos coletados no campo.

Com o intuito de destacar as particularidades de cada abordagem e aprofundar suas distinções, Sampieri, Collado e Lucio (2013) elaboraram uma comparação direta entre os enfoques de pesquisa. Com base nesses critérios, elaborou-se o Quadro 2, inserindo-se uma coluna complementar que evidencia, ponto a ponto, o alinhamento metodológico desta dissertação. A partir da análise desses elementos, demonstra-se de forma clara o enquadramento do delineamento adotado na matriz qualitativa.

Quadro 2 - Diferenças entre os enfoques quantitativo e qualitativo e análise para o uso do enfoque qualitativo na presente dissertação

Diferenças conforme Sampieri, Collado e Lucio (2013)			Análise quanto ao enfoque qualitativo a ser utilizado na pesquisa
Definições (dimensões)	Enfoque quantitativo	Enfoque qualitativo	
Marcos referenciais gerais básicos	Positivismo, neopositivismo, pós-positivismo	Fenomenologia, construtivismo, naturalismo, interpretativismo	O estudo investiga significados, percepções e interações institucionais sobre governança e não leis universais; portanto, parte de uma perspectiva interpretativista que faz sentido apenas no contexto social dos órgãos paranaenses.
Ponto de partida	Existe uma realidade externa a ser conhecida pela mente	A realidade é construída e interpretada	A regularização fundiária é vivida e narrada de formas diferentes por servidores, justiça, registradores e moradores; compreender essas interpretações é central para propor diretrizes de governança.
Realidade a ser estudada	Única, objetiva, externa ao pesquisador	Múltiplas realidades subjetivas	As práticas de regularização variam entre órgãos; captar essas múltiplas realidades fornece insumos para diretrizes de governança pública adaptável às diferentes percepções institucionais.
Natureza da realidade	Não muda com a observação	Muda ao ser observada	Entrevistas e interação do pesquisador podem levar os atores a (re)avaliar rotinas e revelar dificuldades ocultas, enriquecendo o diagnóstico do processo.
Objetividade	Busca máxima objetividade	Reconhece a subjetividade	A experiência e o posicionamento da pesquisadora como servidora pública ajudam a acessar bastidores e interpretar significados, assumindo essa subjetividade como parte do método.
Metas da pesquisa	Explicar, prever, testar teorias	Descrever, compreender, interpretar	O objetivo é compreender como a governança ocorre (ou falha) e interpretar boas práticas, não prever estatisticamente resultados.
Lógica	Dedutiva (teoria - dados)	Indutiva (dados - construção teórica)	As diretrizes de governança serão elaboradas a partir dos achados empíricos (entrevistas + documentos) e não testado contra uma teoria pré-definida.
Relação entre ciências físicas/naturais e sociais	Princípios comuns	Princípios distintos	Processos político-institucionais da Reurb não podem ser tratados com o mesmo aparato usado em ciências naturais; exigem abordagem própria das ciências sociais.

Posição pessoal do pesquisador	Neutra, impessoal	Explícita, reflexiva	A pesquisadora declara seu envolvimento profissional na pauta e reflete criticamente para mitigar viés, alinhando-se à postura reflexiva qualitativa.
Interação física pesquisador–fenômeno	Distante	Próxima	Reuniões, visitas a órgãos e diálogo com servidores exigem presença e imersão.
Interação psicológica pesquisador–fenômeno	Distante, neutra	Próxima, empática	A construção de confiança com entrevistados é crucial para que revelem barreiras institucionais sensíveis.
Papel dos fenômenos estudados	Fenômenos passivos	Fenômenos ativos	Atores institucionais reinterpretam e modificam normas; isso só é captável pela observação da agência ativa.
Relação pesquisador–fenômeno	Independência	Interdependência	As respostas dos participantes são moldadas pelas perguntas e pela interação, elemento assumido e monitorado na pesquisa.
Formulação do problema	Rígida, fechada	Aberta, flexível	O roteiro de entrevistas pode ser ajustado conforme novos temas emergem durante o campo.
Uso da teoria	Ajustar teoria ao mundo empírico	Teoria como guia inicial	Marcos de governança dão diretrizes, mas a proposta final será reconstruída a partir dos achados.
Criação da teoria	Comparação com estudos prévios	Construída a partir dos dados	As diretrizes de governança serão concebidas a partir das categorias que surgirem das falas e documentos.
Papel da revisão da literatura	Crucial no início	Auxiliar, cresce ao longo do estudo	A revisão sustenta a relevância, mas as entrevistas podem redirecionar temas que exigirão leituras adicionais.

Revisão da literatura x variáveis/conceitos	Busca variáveis mensuráveis	Conceitos emergem do campo	Categorias como “transparência” ou “eficiência” serão definidas a partir dos discursos dos atores.
Hipóteses	Testadas estatisticamente	Construídas e refinadas no processo	Não se testa hipótese numérica; constrói-se entendimento sobre como a ausência de governança gera ineficiência.
Desenho da pesquisa	Estruturado, fixo	Flexível, evolutivo	O plano admite ajustes em amostra e roteiro conforme saturação teórica.
População-amostra	Generalização estatística	Não busca generalizar	O propósito é aprofundar casos-chave (órgãos) e não inferir para todos os estados brasileiros.
Amostra	Ampla	Pequena, intencional	A seleção de dez sujeitos estratégicos mostrou-se suficiente para alcançar a saturação teórica das informações relativas aos fluxos institucionais analisados.
Composição da amostra	Representativa de estatística	Casos críticos, conhecimento especializado	Selecionam-se servidores técnicos que detêm experiência única no processo Reurb.
Natureza dos dados	Numéricos	Textuais, narrativos	Dados centrais são relatos, documentos normativos e fluxogramas comentados.
Tipo de dados	“Hard”	“Soft”, ricos em contexto	Significados sobre governança exigem profundidade descritiva.
Coleta de dados	Instrumento padronizado	Pesquisador como principal instrumento	Entrevistas semiestruturadas permitem explorar temas emergentes enquanto avançam.

Participantes na coleta de dados	Fontes externas	Colaboradores/coprodutores	Servidores co-construirão explicações e sugerirão melhorias, alinhado ao enfoque participativo.
Finalidade da análise de dados	Explicar variáveis	Compreender contextos	Foco em compreender relações interinstitucionais e barreiras procedimentais.
Características da análise de dados	Estatística, pós-coleta	Descritiva, indutiva, simultânea	A análise de conteúdo temática ocorrerá paralelamente à coleta para ajustar perguntas.
Formato dos dados analisados	Números	Textos, mapas de fluxo, quadros comparativos	Necessário para captar diretrizes, leis, discursos e práticas.
Processo de análise de dados	Baseado em hipóteses deduzidas	Baseado em categorias emergentes	Códigos surgem das entrevistas e documentos, não de variáveis pré-fixadas.
Perspectiva do pesquisador na análise	Externa	Interna, reflexiva	A vivência da pesquisadora em gestão pública ilumina interpretações dos dados.
Critérios de avaliação	Objetividade, validade, confiabilidade	Credibilidade, transferibilidade, confirmabilidade	Será utilizada a triangulação de dados, combinando entrevistas e análise documental, com o objetivo de reforçar a consistência dos resultados obtidos.
Apresentação de resultados	Tabelas estatísticas	Narrativas, diagramas de processos, modelos conceituais	Exigido para demonstrar fluxos institucionais e propor as diretrizes de governança pública.
Relatório de resultados	Tom impessoal	Tom reflexivo, contextualizado	O texto apresentará a voz dos entrevistados, reflexões da pesquisadora e implicações para a política pública.

Fonte: Adaptado de Sampieri, Collado e Lucio (2013)

Diante da análise comparativa apresentada, optou-se pela adoção de estratégias metodológicas próprias da abordagem qualitativa, por se mostrarem mais adequadas ao objeto de investigação: a governança pública aplicada à regularização fundiária urbana de imóveis públicos no Estado do Paraná. Trata-se de uma temática complexa, que envolve múltiplos atores institucionais, normativos diversos, fluxos administrativos e percepções subjetivas, exigindo uma análise interpretativa e contextualizada, capaz de compreender a lógica dos processos institucionais para além da simples quantificação de dados.

A pesquisa caracteriza-se, ainda, como aplicada, por visar à produção de conhecimento com aplicação prática voltada à melhoria da gestão pública. Conforme Gil (2019), a pesquisa aplicada busca solucionar problemas concretos, articulando o conhecimento teórico à realidade empírica. Neste caso, o estudo propõe-se a identificar entraves e potencialidades da atuação interinstitucional na regularização fundiária urbana de imóveis de domínio do Estado do Paraná, com vistas à formulação de diretrizes de governança pública que promovam maior eficiência administrativa, assegurem a transparência nos processos e reforcem a segurança jurídica da moradia.

Do ponto de vista dos objetivos, a investigação é exploratória e descritiva:

- a) Exploratória por buscar maior familiaridade com um campo ainda em consolidação nas políticas públicas estaduais, como é o caso da governança fundiária. Conforme Gil (2002), as pesquisas exploratórias buscam ampliar a compreensão inicial sobre um tema ainda pouco investigado, permitindo o desenvolvimento de conceitos e a delimitação mais precisa do problema de pesquisa. Caracterizam-se pela flexibilidade metodológica e costumam envolver revisão bibliográfica, análise documental, entrevistas abertas e estudo de casos, servindo muitas vezes como etapa preliminar de investigações mais aprofundadas.
- b) Descritiva por se dedicar a mapear práticas, fluxos e estruturas institucionais a partir de fontes documentais e entrevistas com atores estratégicos. Neste sentido, Gil (2002) destaca que as pesquisas descritivas visam identificar e registrar as características de um fenômeno ou grupo social, permitindo a análise de relações entre

variáveis a partir de dados coletados por técnicas padronizadas. No contexto desta pesquisa, esse tipo de abordagem contribui para compreender o perfil e as percepções dos atores institucionais envolvidos na regularização fundiária urbana de imóveis públicos no Estado do Paraná. Por meio das entrevistas, foi possível descrever práticas, desafios e articulações entre os órgãos, oferecendo um retrato detalhado das dinâmicas que compõem a governança pública nesse campo.

O referencial teórico foi construído com base em pesquisa bibliográfica, envolvendo obras acadêmicas, artigos científicos, legislações e normativos institucionais. Conforme Mota de Sousa *et al.* (2018), esse tipo de pesquisa, quando realizado sob enfoque qualitativo, integra estudos primários aplicados de forma rigorosa e uniforme, sendo adequado para a investigação de experiências humanas, crenças e práticas organizacionais.

Também foi utilizada a pesquisa documental, pois conforme definição de Gil (2002), compreende como o exame de materiais que, embora produzidos para fins diversos, podem ser reinterpretados para responder às questões propostas pela pesquisa. Essa etapa permitiu identificar os fluxos administrativos e os arranjos institucionais relacionados à regularização fundiária.

Em síntese, trata-se de uma pesquisa qualitativa, aplicada, de natureza exploratória e descritiva, fundamentada em princípios éticos, teóricos e metodológicos que garantem a consistência do processo investigativo e a legitimidade dos resultados alcançados. A partir dessa caracterização, delinea-se o percurso metodológico que será descrito nos tópicos a seguir.

3.3 DELINEAMENTO DA PESQUISA

O delineamento da pesquisa foi estruturado de forma sequencial, articulada e complementar, em consonância com a abordagem qualitativa, a natureza aplicada e os objetivos exploratórios e descritivos do estudo. O percurso metodológico foi organizado em etapas cronológicas, permitindo o aprofundamento progressivo do fenômeno investigado e a integração entre diferentes fontes de evidência.

A primeira etapa consistiu na pesquisa bibliográfica, voltada à construção do referencial teórico da dissertação. Nessa fase, foram analisadas obras clássicas e

contemporâneas sobre direito à moradia, função social da propriedade, regularização fundiária urbana, governança pública, governança da terra e eficiência administrativa. A revisão bibliográfica permitiu delimitar os conceitos centrais da pesquisa, identificar abordagens analíticas relevantes e fundamentar as categorias utilizadas nas etapas empíricas.

Em seguida, desenvolveu-se a pesquisa documental, com foco na análise de normas internas e externas relacionadas à regularização fundiária urbana de imóveis públicos. Essa etapa contemplou o exame de legislações federais e estaduais, decretos, resoluções, programas institucionais, fluxogramas administrativos, relatórios técnicos, cartilhas orientativas e documentos oficiais produzidos por órgãos estaduais e por outros entes da federação. A pesquisa documental teve como objetivo compreender o arcabouço jurídico-institucional, os modelos de gestão adotados e os arranjos de governança existentes, bem como identificar experiências e boas práticas passíveis de análise comparativa.

A terceira etapa correspondeu ao estudo de campo, realizado por meio de entrevistas semiestruturadas com atores estratégicos envolvidos nos processos de regularização fundiária urbana, conforme descritos no item 3.1. Essa fase teve como finalidade captar percepções institucionais, práticas administrativas, desafios operacionais, estratégias de articulação interinstitucional e experiências concretas relacionadas à aplicação das normas e instrumentos de regularização fundiária. O estudo de campo permitiu complementar e tensionar os dados bibliográficos e documentais, conferindo maior profundidade analítica à pesquisa.

3.4 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

As técnicas de coleta de dados foram definidas de modo a garantir coerência metodológica, diversidade de fontes e possibilidade de triangulação analítica, considerando a complexidade institucional do objeto de estudo.

3.4.1 Análise Documental

A análise documental constituiu técnica central da pesquisa, incidindo sobre documentos normativos, administrativos e institucionais relacionados à regularização fundiária urbana. Foram coletados e analisados leis federais e estaduais, decretos,

resoluções, programas governamentais, fluxogramas de procedimentos, manuais técnicos, relatórios de gestão, pareceres institucionais e outros documentos oficiais que orientam ou impactam os processos de regularização fundiária.

Essa técnica permitiu identificar a estrutura normativa vigente, os fluxos administrativos formalmente instituídos, as competências atribuídas aos diferentes órgãos e as interfaces entre os entes envolvidos, bem como mapear lacunas, sobreposições e entraves institucionais recorrentes.

3.4.2 Entrevistas Semiestruturadas

As entrevistas semiestruturadas foram utilizadas como principal instrumento de coleta de dados empíricos, possibilitando aprofundamento analítico e flexibilidade na condução das conversas. O roteiro de entrevistas foi elaborado com base nos objetivos da pesquisa e no referencial teórico, contemplando eixos temáticos relacionados à governança pública, coordenação interinstitucional, transparência, segurança jurídica, eficiência administrativa e desafios da regularização fundiária de imóveis públicos

As entrevistas foram realizadas de forma presencial e/ou remota, conforme a disponibilidade dos participantes, sendo registradas mediante gravação, com consentimento prévio, para posterior transcrição integral e análise sistemática.

Para garantir a representatividade dos atores envolvidos na governança fundiária paranaense, foram selecionados gestores e técnicos que atuam diretamente nos órgãos estaduais, no sistema de justiça, nas serventias extrajudiciais e na representação da sociedade civil, conforme delimitado na seção 3.1 deste trabalho. O Quadro 3 apresenta o detalhamento dos participantes, a modalidade de realização da entrevista e o volume de dados gerado após a transcrição.

Quadro 3 - Relação dos participantes das entrevistas e volume de dados

Órgão / Entidade	Função/ Cargo do Entrevistado	Identificação	Modalidade	Páginas Transcritas
Seap (Secretaria da Administração e da Previdência)	Técnico do Departamento de Patrimônio	Seap	Presencial	16
Cohapar (Companhia de Habitação do Paraná)	Superintendente de Regularização Fundiária	Cohapar	Online	10
Fomento Paraná	Diretora Administrativa e Financeira	Fomento	Presencial	6
TJPR (Tribunal de Justiça)	Representante do Programa Moradia Legal	TJPR	Presencial	11
MPPR (Ministério Público)	Promotora de Justiça da Habitação e Urbanismo	MPPR	Presencial	16
DPE-PR (Defensoria Pública)	Defensor público do Núcleo Itinerante das Questões Fundiárias e Urbanísticas (NUFURB)	DPE-PR	Online	7
Aripar (Assoc. dos Registradores de Imóveis)	Diretora de Regularização Fundiária Urbana	Aripar	Online	19
AMP (Associação dos Municípios do Paraná)	Presidente	AMP	Online	8
Assoc. Moradores (DER)	Liderança	ASS.DER	Presencial	22
Assoc. Moradores (Jardim Âncora)	Liderança Comunitária	ASS.Âncora	Presencial	7
TOTAL	10 Entrevistas	--	--	122

Fonte: Elaborado pela autora (2026)

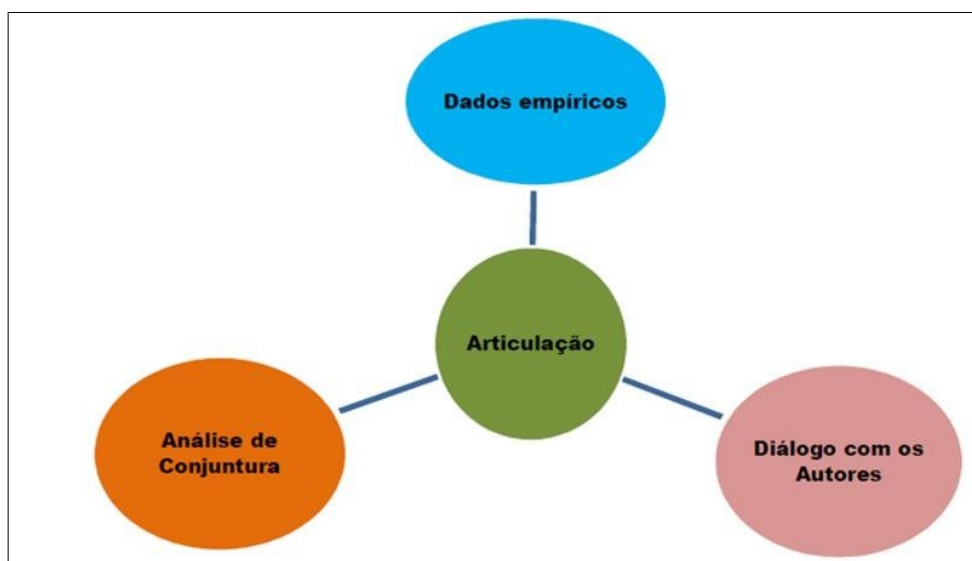
3.5 TRATAMENTO E EXPOSIÇÃO DOS DADOS

O tratamento dos dados obtidos nesta pesquisa foi conduzido conforme os princípios metodológicos da abordagem qualitativa, priorizando a compreensão dos significados atribuídos pelos atores sociais aos processos institucionais relacionados à regularização fundiária. Nesse contexto, os dados não foram quantificados, mas sim interpretados a partir das experiências, práticas e percepções relatadas pelos participantes e observadas nos documentos analisados.

Para garantir a robustez analítica e a validade interna da pesquisa, adotou-se a estratégia de triangulação metodológica. Segundo Gil (2019), essa técnica consiste no uso combinado de múltiplos métodos ou fontes de dados para estudar o mesmo fenômeno, permitindo o cruzamento de informações para confirmar evidências e ampliar a compreensão da realidade.

Conforme proposto por Marcondes e Brisola (2014), a análise foi estruturada na articulação de três dimensões fundamentais, conforme ilustrado na Figura 12:

Figura 12 - Análise por Triangulação de Métodos



Fonte: Marcondes e Brisola (2014)

1. Dados empíricos: Informações extraídas das entrevistas e dos documentos institucionais (fluxogramas, normas internas e relatórios).
2. Diálogo com os autores: Interpretação dos achados à luz do referencial teórico sobre governança pública, eficiência administrativa e direito à moradia.
3. Análise de conjuntura: Leitura do contexto político-institucional e normativo do Estado do Paraná, considerando os marcos da Lei Federal nº 13.465/2017 e do Programa Regulariza Paraná.

3.5.1 Processamento das entrevistas

As entrevistas foram transcritas na íntegra, observando o rigoroso cuidado de anonimizar a identidade dos participantes, em conformidade com os princípios éticos da Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde. As falas originais foram preservadas para garantir autenticidade, sendo selecionados trechos representativos para sustentar as análises apresentadas no capítulo de resultados.

A interpretação desse material foi orientada pela técnica de Análise de Conteúdo Temática, conforme proposição de Bardin (2016). Essa técnica permitiu a codificação e categorização das unidades de sentido emergentes das falas, organizando os dados em eixos que dialogam diretamente com os objetivos específicos da pesquisa.

O processo analítico seguiu as três fases estipuladas por Bardin (2016)

1. Pré-análise: Leitura flutuante de todo o material transcrito para apropriação do conteúdo e formulação das impressões iniciais.

2. Exploração do material: Codificação sistemática dos dados, classificando os trechos das entrevistas dentro das categorias temáticas centrais.

3. Tratamento dos resultados e interpretação: Inferência dos dados com base na triangulação com os documentos e a teoria.

As categorias de análise definidas para este estudo, e que estruturam o diagnóstico da governança no Capítulo 4, são

- a) Atuação institucional e atribuições: mapeamento das competências na regularização fundiária;
- b) Capacidade técnica e recursos institucionais: avaliação das estruturas administrativas;
- c) Normativos, procedimentos internos e padronização: análise dos fluxos de trabalho;
- d) Principais desafios e dificuldades: identificação de gargalos operacionais e políticos;
- e) Integração interinstitucional e governança: verificação dos mecanismos de articulação;
- f) Transparência, acesso à informação e controle social: avaliação da publicidade dos atos;
- g) Uso de tecnologias e procedimentos administrativos: análise da modernização da gestão;
- h) Aspectos jurídicos e normativos: tensão entre celeridade e segurança jurídica;
- i) Boas práticas e experiências exitosas: registro de inovações replicáveis;
- j) Propostas de melhoria e soluções: sistematização das sugestões dos atores.

3.5.2 Processamento dos dados documentais

Os dados documentais, compostos por legislações, manuais, cartilhas e relatórios de gestão, foram submetidos a uma análise sistemática para extração de informações sobre fluxos processuais e arranjos institucionais. O tratamento desses

dados envolveu a construção de matrizes analíticas e quadros-síntese, permitindo a comparação entre as normas formais (o que está escrito) e as práticas relatadas nas entrevistas (o que é executado).

Essa etapa foi fundamental para identificar convergências e divergências entre o desenho institucional previsto no Programa Regulariza Paraná e a realidade operacional enfrentada pelos gestores.

3.5.3 Estratégia de exposição dos resultados

A exposição dos resultados foi organizada de modo a promover o diálogo entre os achados empíricos e o referencial teórico. Para facilitar a visualização e a compreensão dos dados, optou-se pelo uso intensivo de quadros-síntese estruturados por categorias analíticas.

Essa estratégia permitiu sistematizar as boas práticas identificadas em outros estados da federação (*benchmarking*), bem como diagnosticar os desafios do arranjo paranaense. A apresentação culmina na proposição das diretrizes de governança pública, organizadas em eixos de ação (liderança, estratégia e controle), fornecendo um produto técnico e aplicável para o aprimoramento da política de regularização fundiária urbana no estado.

3.6 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

Esta pesquisa observa integralmente os preceitos éticos estabelecidos pelas normas brasileiras de proteção aos participantes de estudos nas áreas de Ciências Humanas e Sociais. A Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde fundamenta a obrigatoriedade de submissão à apreciação ética de pesquisas que envolvam entrevistas, inclusive aquelas realizadas com servidores públicos em exercício.

O projeto de pesquisa foi submetido à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e obteve aprovação. O roteiro de entrevistas semiestruturadas foi analisado e aprovado pelo Comitê, atendendo aos critérios éticos exigidos para a condução da pesquisa.

Os participantes das entrevistas foram previamente informados sobre os objetivos do estudo, as formas de utilização dos dados, o caráter voluntário da

participação, o direito de recusa ou desistência a qualquer momento e a garantia de sigilo das informações prestadas, conforme Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) constante no Apêndice B. Os dados coletados não foram utilizados para juízos individuais, tampouco permitem a identificação dos respondentes, sendo empregados exclusivamente para a análise das práticas institucionais e para a identificação de propostas de aprimoramento da governança fundiária.

Como enfatiza Matheus (2011), o respeito à dignidade e à autonomia dos sujeitos da pesquisa é um princípio fundamental da ética científica. Dessa forma, os dados foram tratados com confidencialidade e os resultados apresentados de forma transparente, visando contribuir com o aprimoramento das políticas públicas de regularização fundiária e com a efetivação do direito à moradia no Estado do Paraná.

3.7. LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A presente pesquisa apresenta limitações inerentes à sua natureza, recorte analítico e escolhas metodológicas, as quais não comprometem seus objetivos, mas delimitam o alcance de suas conclusões.

A primeira limitação refere-se à abordagem qualitativa adotada, que privilegia a compreensão aprofundada de processos, percepções e arranjos institucionais, em detrimento da generalização estatística dos resultados. Nesse sentido, os achados da pesquisa não têm por finalidade representar a totalidade dos entes federativos ou dos processos de regularização fundiária no Brasil, mas oferecer uma análise contextualizada e interpretativa do caso paranaense, com base em atores estratégicos e experiências institucionais relevantes.

Outra limitação diz respeito à composição intencional da amostra, formada por um número restrito de entrevistados, selecionados em razão de sua atuação direta e qualificada nos processos de regularização fundiária urbana de imóveis públicos. Embora esse critério seja adequado ao enfoque qualitativo e à busca por saturação teórica, ele restringe a diversidade de visões possíveis, especialmente no que se refere a atores locais de municípios de pequeno porte ou a beneficiários finais da política pública que não participaram diretamente das entrevistas.

Destaca-se, ainda, que a análise documental se concentrou em normativos, programas e experiências institucionais selecionadas, incluindo boas práticas

identificadas em outros estados da federação. Essa escolha metodológica implicou a elaboração de um quadro-síntese comparativo, sem o aprofundamento individualizado de cada caso analisado, o que limita a exploração detalhada dos contextos locais, das variáveis político-institucionais específicas e dos resultados de longo prazo dessas experiências.

Adicionalmente, a pesquisa limita-se ao exame da regularização fundiária urbana de imóveis de domínio do Estado do Paraná, não abrangendo imóveis de titularidade municipal, federal ou privada. Embora muitos desafios sejam comuns entre os diferentes entes, os resultados e diretrizes propostas refletem as particularidades da gestão patrimonial estadual e do arranjo institucional paranaense, o que demanda cautela na sua transposição direta para outros contextos.

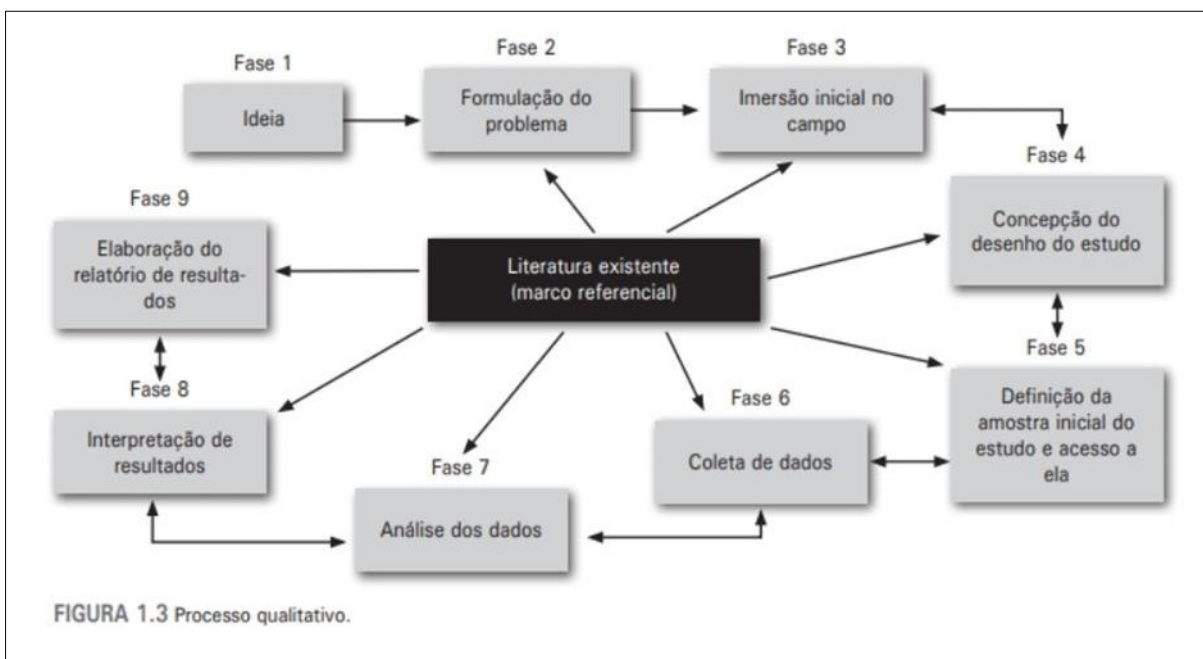
Por fim, reconhece-se como limitação o fato de que a pesquisa não acompanhou a implementação prática das diretrizes de governança propostas nem realizou o monitoramento pós-regularização das famílias beneficiadas. O estudo concentrou-se nos arranjos de governança e nos fluxos processuais para a titulação, não abrangendo a verificação da regularização urbanística completa (obras de infraestrutura) ou a dinâmica de permanência dos ocupantes após o recebimento do título.

Ressalta-se, contudo, que tais limitações não comprometem a validade dos resultados alcançados, uma vez que os procedimentos metodológicos adotados foram adequados aos objetivos propostos. As delimitações estabelecidas conferem rigor ao estudo, ao explicitar seu recorte analítico e evitar generalizações indevidas.

3.8 SÍNTESE E CAMINHO METODOLÓGICO

Conforme Sampieri, Collado e Lucio (2013) o enfoque qualitativo guia-se por áreas significativas de pesquisa, permitindo o desenvolvimento de perguntas e hipóteses de forma dinâmica antes, durante e depois da coleta de dados. Esse fluxo circular e flexível, adotado nesta investigação, está representado na Figura 13.

Figura 13 - Processo qualitativo



Fonte: Sampieri, Collado e Lucio (2013)

Inspirada na Figura 13 – Processo Qualitativo, proposta por Sampieri, Collado e Lucio (2013), esta pesquisa adotou uma estrutura metodológica em fases interdependentes, própria dos estudos qualitativos, marcada pela flexibilidade, circularidade e aprofundamento progressivo da compreensão do fenômeno. Essa abordagem permitiu a transição entre teoria e prática, com ajustes nas estratégias investigativas conforme os dados e experiências foram sendo construídos ao longo do processo.

Nesse contexto, delineou-se nove fases metodológicas que orientaram o desenvolvimento da pesquisa, desde a construção do problema até a posterior sistematização dos resultados:

Fase 1 – Ideia: A pesquisa teve origem na constatação da ausência de diretrizes consolidadas de governança pública para a condução dos processos de regularização fundiária urbana de imóveis de domínio do Estado do Paraná. Essa inquietação surgiu da experiência institucional acumulada pela pesquisadora, aliada à percepção de entraves operacionais, jurídicos e administrativos que dificultam a efetivação do direito à moradia com segurança jurídica e eficiência administrativa.

Fase 2 – Formulação do problema: Com base na realidade observada, definiu-se a seguinte pergunta norteadora: Como estabelecer diretrizes de governança

pública para a regularização fundiária urbana de imóveis de domínio do Estado do Paraná, de modo a assegurar eficiência administrativa, transparência nos processos e segurança jurídica da moradia? Essa formulação orientou os objetivos específicos do estudo, voltados ao mapeamento de atores, fluxos institucionais, marcos legais e mecanismos decisórios.

Fase 3 – Imersão inicial no campo: A aproximação inicial com o campo empírico foi viabilizada pela atuação profissional da pesquisadora junto ao Departamento de Patrimônio do Estado, proporcionando uma visão preliminar sobre os fluxos administrativos, as competências institucionais e os desafios enfrentados pelos órgãos públicos.

Fase 4 – Concepção do desenho do estudo: O delineamento metodológico adotou a abordagem qualitativa, com natureza aplicada, e finalidades exploratória e descritiva. A estratégia metodológica incluiu pesquisa bibliográfica e documental, análise de conteúdo e realização de entrevistas semiestruturadas, com triangulação dos dados como recurso analítico.

Fase 5 – Definição da amostra e acesso aos participantes: A seleção dos participantes seguiu o critério de amostragem intencional, priorizando técnicos e gestores com atuação direta nos processos de regularização fundiária. A diversidade institucional e a representatividade técnica foram consideradas, e o acesso aos participantes ocorreu mediante agendamento formal e aprovação ética do projeto.

Fase 6 – Coleta de dados: A coleta de dados foi realizada por meio de análise documental e entrevistas semiestruturadas. A análise documental contemplou leis, normativas, atos administrativos, fluxogramas e documentos institucionais relacionados à regularização fundiária urbana de imóveis públicos. As entrevistas foram conduzidas com representantes institucionais e comunitários diretamente envolvidos nos processos de regularização. O levantamento bibliográfico subsidiou o referencial teórico e a interpretação dos achados empíricos.

Fase 7 – Análise dos dados: Foi adotada a técnica de análise de conteúdo temática (Bardin, 2016), articulada à triangulação metodológica (Gil, 2019; Marcondes; Brisola, 2014). A análise foi guiada por três eixos: (i) dados empíricos, (ii) diálogo com o referencial teórico, e (iii) leitura da conjuntura político-institucional do Estado do Paraná.

Fase 8 – Interpretação dos resultados: Os resultados foram interpretados à luz do marco teórico e normativo, permitindo compreender como os arranjos institucionais afetam a efetividade da política fundiária, além de identificar boas práticas, lacunas e oportunidades de aprimoramento da governança.

Fase 9 – Sistematização dos achados: Esta etapa consistiu na sistematização e análise integrada dos dados empíricos e documentais, com a redação dos resultados e da discussão, culminando na proposição de diretrizes de governança pública voltadas à regularização fundiária urbana de imóveis de domínio do Estado do Paraná. A partir dos achados, também foram indicadas contribuições para o aprimoramento institucional e apontadas possibilidades para estudos futuros. O material resultante fundamenta a defesa da dissertação e busca oferecer subsídios aplicáveis à formulação e ao aperfeiçoamento de políticas públicas no tema.

Esse caminho metodológico reafirma o compromisso da pesquisa com a ética, a profundidade analítica e a contribuição prática para a governança pública. Ao privilegiar a escuta dos sujeitos institucionais, a observação dos fluxos administrativos e a análise normativa, o estudo constrói uma base sólida para a proposição de melhorias na política de regularização fundiária.

A partir desse percurso metodológico, as diretrizes de governança pública propostas não decorrem de juízos normativos abstratos, mas da análise integrada dos dados empíricos, da literatura especializada e das boas práticas institucionais identificadas, conferindo-lhes consistência analítica e aplicabilidade prática.

Assim, encerra-se este capítulo com a apresentação da estrutura metodológica da investigação e de seus pressupostos analíticos, evidenciando a contribuição da pesquisa para a compreensão dos arranjos institucionais envolvidos na regularização fundiária urbana e para o aprimoramento de práticas voltadas à efetivação do direito à moradia.

4 ANÁLISES E RESULTADOS

Este capítulo dedica-se à apresentação, análise e discussão dos dados coletados, estruturando-se em quatro etapas complementares. Inicialmente, são mapeadas as boas práticas e experiências de regularização fundiária identificadas em outros estados da federação, buscando referências replicáveis. Na sequência, examina-se o arranjo institucional paranaense por meio da análise documental dos

órgãos estaduais envolvidos. Posteriormente, realiza-se o diagnóstico da governança local a partir da triangulação entre os documentos e as entrevistas com atores estratégicos. Por fim, com base nos achados empíricos e teóricos, são propostas as diretrizes de governança pública para a regularização fundiária urbana de imóveis de domínio do Estado do Paraná.

4.1 BOAS PRÁTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM OUTROS ENTES DA FEDERAÇÃO

A pesquisa documental externa teve como finalidade identificar experiências de regularização fundiária desenvolvidas por diferentes unidades da federação, com vistas a mapear modelos institucionais, instrumentos normativos e arranjos de governança adotados na condução de políticas públicas voltadas à regularização fundiária urbana de imóveis públicos. Para tanto, foram analisados documentos normativos, relatórios institucionais, cartilhas técnicas e materiais oficiais relacionados a programas estaduais de regularização fundiária.

Em um primeiro momento, a análise concentrou-se nas experiências dos estados do Piauí, Pernambuco, Amazonas, Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. A seleção desses entes federativos considerou a disponibilidade de documentação sistematizada e a diversidade de arranjos institucionais observados, permitindo uma visão preliminar dos diferentes modelos adotados no âmbito estadual.

As experiências identificadas evidenciam a pluralidade de estratégias institucionais empregadas na regularização fundiária urbana de imóveis públicos. Em alguns estados, a condução dos programas está concentrada no Poder Executivo estadual, enquanto em outros se observa a constituição de estruturas interinstitucionais, envolvendo órgãos do Executivo, Ministério Público, Tribunais de Justiça, Defensorias Públicas, serviços de registro imobiliário e instâncias de planejamento urbano. Essa diversidade reflete não apenas as distintas capacidades institucionais, mas também as especificidades territoriais, jurídicas e administrativas de cada unidade federativa.

Considerando a dimensão territorial do Brasil e a heterogeneidade das realidades regionais, a pesquisa buscou, em sua etapa inicial, contemplar ao menos um estado de cada região geográfica, de modo a conferir maior equilíbrio à análise comparativa. Ressalta-se que a região Nordeste foi representada por dois estados, Piauí e Pernambuco, em razão da relevância das experiências identificadas e da

existência de materiais técnicos e normativos amplamente acessíveis, o que favoreceu o aprofundamento da análise documental.

No decorrer do trabalho de campo, as entrevistas realizadas com atores estratégicos envolvidos na regularização fundiária no Estado do Paraná indicaram a existência de outras experiências estaduais relevantes, não incluídas inicialmente no escopo da pesquisa documental. Estados como Tocantins, Santa Catarina, Pará, Mato Grosso e São Paulo foram mencionados pelos entrevistados como referências no contexto nacional, o que motivou a ampliação do levantamento documental.

Essa ampliação do escopo está alinhada à abordagem qualitativa adotada no estudo, que, conforme ressaltam Sampieri, Collado e Lucio (2013), caracteriza-se por um percurso investigativo indutivo e flexível, permitindo ajustes metodológicos à medida que novos elementos relevantes emergem do campo empírico. Assim, a incorporação dessas experiências decorreu da própria dinâmica da pesquisa, sem prejuízo à coerência analítica do estudo.

Dessa forma, a pesquisa documental externa foi estruturada de modo a reunir um conjunto diversificado de experiências estaduais, criando uma base comparativa que subsidia as análises desenvolvidas nos tópicos subsequentes e contribui para a compreensão dos diferentes arranjos institucionais e modelos de governança adotados na regularização fundiária urbana de imóveis públicos no Brasil.

Para facilitar a visualização da abrangência geográfica da pesquisa documental externa, a Figura 14 apresenta a distribuição espacial dos entes federativos cujas experiências e arranjos de governança foram selecionados para análise.

Figura 14 - Estados com experiências de regularização fundiária analisadas



Fonte: elaborada pela autora

4.1.1 A Experiência do Estado do Amazonas – Região Norte

O marco legal da Lei Estadual nº 3.804/2012 institui as bases para a destinação e a regularização das terras situadas em áreas de domínio do Estado do Amazonas, estabelecendo diretrizes para concessões, titulações e gestão fundiária. Essa norma garante previsibilidade jurídica e oferece instrumentos que permitem ao poder público estadual disciplinar a ocupação do território, sobretudo em áreas de interesse social e econômico. A centralidade desse marco está em estruturar uma política de regularização fundiária que reconhece a função social da propriedade e cria condições normativas para integrar imóveis ocupados ao ordenamento formal.

A atuação da Secretaria de Estado das Cidades e Territórios (SECT/AM) reforça esse marco legal, operando como órgão executor da política fundiária. A SECT é responsável pela emissão de concessões de uso e de títulos definitivos para imóveis urbanos e rurais em áreas pertencentes ao Estado. Além de disciplinar a regularização para pessoas físicas, jurídicas, associações e igrejas, o órgão disponibiliza serviços complementares, como emissão de certidões, baixas de cláusulas resolutivas e cartas de quitação. Essa estrutura padronizada garante clareza procedimental e aproxima o cidadão dos processos de titulação, ao exigir documentação objetiva e oferecer canais

de atendimento acessíveis. Tal desenho evidencia um modelo administrativo de governança fundiária sustentado por fluxos claros, cadastros organizados e atendimento estruturado.

No campo do sistema de justiça, destaca-se o Guia de Regularização Fundiária da CGJ-AM, que apresenta orientações padronizadas para magistrados, registradores e demais operadores jurídicos. Esse material técnico sistematiza os requisitos legais, define o papel das serventias extrajudiciais e orienta fluxos processuais de regularização, contribuindo para reduzir a dispersão normativa e garantir maior previsibilidade nos procedimentos. Trata-se de uma boa prática que fortalece a governança interinstitucional, ao alinhar a atuação do Judiciário e dos cartórios às políticas estaduais de titulação, criando um ambiente de cooperação normativa e operacional.

Complementa esse arranjo a atuação da Defensoria Pública do Estado do Amazonas (DPE/AM), que assume papel relevante na defesa do direito à moradia de populações vulneráveis. O órgão promove assistência jurídica gratuita em processos de regularização e disponibiliza materiais educativos para orientar a população sobre seus direitos. Essa dimensão amplia o acesso à justiça e reforça a legitimidade social das políticas fundiárias, assegurando que os grupos em maior vulnerabilidade tenham condições efetivas de acesso à titulação.

Assim, a governança da regularização fundiária no Amazonas se caracteriza por um modelo que combina marco legal estruturante, órgão executivo especializado, guia técnico para padronização de fluxos jurídicos e apoio da Defensoria Pública. As boas práticas replicáveis ao Paraná incluem: a padronização dos procedimentos administrativos pela SECT, a publicação de guias técnicos que alinham Judiciário e cartórios, e a atuação articulada da Defensoria para ampliar a inclusão social. Esse conjunto de instrumentos e arranjos institucionais exemplifica um modelo de governança multissetorial e coordenada, capaz de garantir maior eficiência e legitimidade à política fundiária.

4.1.2 A Experiência do Estado de Tocantins – Região Norte

Com base na análise da legislação e dos instrumentos institucionais do Estado do Tocantins, observa-se como boa prática a institucionalização clara da política fundiária e da regularização de imóveis públicos, tanto no meio urbano quanto

rural. A Lei nº 2.758/2013 autoriza expressamente a regularização fundiária por meio de alienação direta, com dispensa de licitação, em consonância com a Lei Federal nº 13.465/2017, estabelecendo limites objetivos de beneficiários, critérios de ocupação consolidada e exigência de controle jurídico pela Procuradoria-Geral do Estado. Destaca-se, ainda, a obrigatoriedade de criação de um sistema unificado de informações dos imóveis, com dados de matrícula, ocupação, destinação e valor, além da atualização periódica do valor do metro quadrado e possibilidade de parcelamento em longo prazo. Tais mecanismos fortalecem a segurança jurídica, a transparência e a viabilidade econômica da regularização fundiária.

Outra boa prática estruturante identificada é a criação de uma autarquia estadual específica para a política fundiária, no caso o Instituto de Terras do Estado do Tocantins (ITERTINS), instituído pela Lei nº 87/1989. O modelo institucional adotado concentra, em um único órgão, competências relacionadas à arrecadação de terras devolutas, regularização de posses, alienação de terras públicas, gestão do cadastro técnico rural, mediação de conflitos fundiários e proposição de políticas públicas territoriais. Além disso, destaca-se a criação de um Fundo Agrário Estadual, com receitas próprias provenientes da alienação de terras, convênios e serviços, garantindo sustentabilidade financeira às ações de regularização e ordenamento territorial. Esse arranjo institucional revela uma governança fundiária estruturada, com autonomia administrativa, financeira e técnica, capaz de dar continuidade às políticas públicas independentemente de mudanças de governo.

No campo operacional e procedimental, o Manual de Rotinas do Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (NUPREF) configura uma importante inovação como instrumento de padronização, integração interinstitucional e apoio técnico aos municípios. O modelo tocantinense organiza a regularização fundiária em etapas sequenciais, desde o atendimento inicial e formalização de cooperação técnica, passando pelo planejamento, diagnóstico territorial, mobilização social, cadastro de beneficiários, notificações, elaboração do projeto de regularização e, por fim, a emissão da Certidão de Regularização Fundiária e o registro imobiliário. Destacam-se como boas práticas a formação de comissões municipais multidisciplinares, a capacitação contínua de servidores, o uso de georreferenciamento, o acompanhamento por processo eletrônico e a forte ênfase na participação social por meio de audiências públicas e comunicação comunitária. O NUPREF também atua

preventivamente na mediação de conflitos e na uniformização da interpretação da Lei nº 13.465/2017, conferindo celeridade, segurança jurídica e eficiência administrativa ao processo.

4.1.3 A Experiência do Estado do Pará – Região Norte

A experiência do Estado do Pará revela um conjunto de boas práticas estruturantes, com destaque para a forte articulação interinstitucional liderada pelo Poder Judiciário. O Projeto Regularizar, instituído pela Corregedoria-Geral de Justiça, atua como eixo integrador entre municípios, cartórios, órgãos estaduais (como ITERPA, SEASTER, SEMAS) e instituições de pesquisa, o que assegura coordenação permanente, padronização procedimental e soluções conjuntas para obstáculos jurídicos e cadastrais. Esse arranjo de governança, apresentado de modo detalhado nas páginas iniciais do documento do projeto, mostra que a regularização fundiária é tratada como política pública sustentável, vinculada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a marcos normativos nacionais e internacionais. A governança se concretiza em metas claras, reuniões periódicas, acompanhamento digital, definição de cronogramas e integração com cartórios de registro, reforçando segurança jurídica e eficiência administrativa.

Outra prática relevante é a institucionalização de núcleos especializados de regularização fundiária no âmbito do Tribunal de Justiça. O Provimento nº 4/2023 cria um núcleo composto por magistrados, servidores e representantes de entidades públicas, encarregado de desenvolver projetos para terras públicas e áreas ocupadas por populações tradicionais, quilombolas e ribeirinhas. A atuação, descrita no documento do TJPA, vai desde a elaboração de projetos, mediação de conflitos e acompanhamento de atividades extrajudiciais até a avaliação de demandas judiciais e capacitação de servidores. Essa estrutura técnica especializada, com atribuições amplas e permanentes, contribui para a uniformização de entendimentos, aceleração de processos e integração das ações urbanas e rurais, configurando um modelo replicável para estados que buscam fortalecer a governança fundiária.

No campo da execução prática, destaca-se a adoção de um modelo de regularização fundiária articulado a políticas urbanas e sociais, com foco na emissão de títulos registrados, sem custos para famílias de baixa renda. As reportagens analisadas evidenciam que o estado prioriza o Reurb-S, realizando urbanização

simultânea, qualificação de infraestrutura e entrega direta de títulos aos beneficiários, com atuação expressiva em áreas vulneráveis de municípios como Belém, Ananindeua, Redenção e Marabá. A entrega integrada de obras e titulação reduz conflitos fundiários, promove inclusão social e estimula o ordenamento territorial. Além disso, o Programa Regularizar apresenta indicadores e impactos sociais mensurados, como número de títulos entregues, redução de matrículas bloqueadas e fortalecimento econômico local, o que reforça a importância do monitoramento permanente e da mensuração de resultados como elementos centrais de uma política pública madura.

4.1.4 A Experiência do Estado do Piauí – Região Nordeste

No Estado do Piauí, a governança da regularização fundiária urbana tem como alicerce a Lei nº 8.006, de 21 de março de 2023, que criou o Instituto de Regularização Fundiária e do Patrimônio Imobiliário (INTERPI) como autarquia estadual dotada de autonomia administrativa e financeira. Esse marco legal atribuiu ao órgão competências ampliadas, incluindo a execução da Política Estadual de Regularização Fundiária, a gestão do patrimônio imobiliário estadual e a regularização de territórios de povos e comunidades tradicionais. Ao instituir um ente especializado, a lei garantiu maior continuidade administrativa, estabilidade institucional e legitimidade às ações de regularização, configurando um arranjo essencial de governança pública.

Com base nesse suporte normativo, o Mapa Estratégico do INTERPI explicita missão, visão, objetivos e resultados esperados da política fundiária, representando um planejamento institucional claro e orientado para resultados. Essa prática fortalece a governança por metas, facilita a priorização de projetos e contribui para a transparência na prestação de contas. Paralelamente, a Estrutura Organizacional do INTERPI, formalizada por meio de organograma publicado, traz clareza quanto às atribuições das unidades administrativas e às instâncias decisórias, o que assegura fluxos de responsabilização, mitiga gargalos e viabiliza a articulação interinstitucional com cartórios, Procuradoria-Geral do Estado, órgãos ambientais e de habitação.

A experiência prática também se evidencia em casos concretos, como a regularização fundiária do Parque Potycabana, conduzida pelo Governo do Estado em articulação entre a Secretaria de Estado da Administração -SEAD e o INTERPI. O caso exemplifica como a formalização dominial de um ativo urbano estratégico pode

gerar segurança jurídica, atrair investimentos e ampliar a previsibilidade do uso social do espaço. Essa experiência, que funciona como um caso-âncora, evidencia o papel da regularização de bens públicos urbanos como instrumento de fortalecimento da governança patrimonial e de promoção de valor público.

Notícias elencadas no Portal de Internet do INTERPI destacam que até 2025, o estado alcançou aproximadamente 100 mil títulos de propriedade emitidos, abrangendo áreas urbanas e rurais, incluindo territórios quilombolas e comunidades tradicionais. Esse volume expressivo de titulações evidencia a capacidade do programa em articular diferentes modalidades de regularização e em consolidar segurança jurídica da posse, com impactos diretos na inclusão social e na valorização patrimonial dos beneficiários.

Outro aspecto relevante identificado nos documentos é a experiência concentrada em Teresina, que atua como polo organizador da política fundiária estadual. A capital reúne metodologias, sistemas de informação e tecnologias aplicadas à regularização, funcionando como centro de difusão das práticas administrativas e técnicas que depois são replicadas em outros municípios. Somente nessa frente, mais de 4.300 pessoas foram beneficiadas, demonstrando como a integração entre base tecnológica, procedimentos padronizados e atendimento social amplia a eficiência e a escala do programa.

Outro aspecto relevante da política fundiária piauiense está na segmentação de modalidades de atendimento: a Regularização Fundiária por Doação Individual (RFDI), gratuita e direcionada a famílias de baixa renda, e a Regularização Fundiária Onerosa (RFO), destinada a ocupantes com maior capacidade contributiva. Esse modelo dual, sustentado em critérios claros e amplamente comunicados, garante equidade no acesso, reduz barreiras socioeconômicas e assegura sustentabilidade fiscal.

Esses dados reforçam que a política piauiense combina elementos estruturantes de governança, marco legal específico, planejamento estratégico, clareza institucional e desenho de modalidades, com resultados mensuráveis, tanto no número de títulos emitidos quanto na criação de mecanismos tecnológicos e administrativos de apoio. A experiência consolida-se, assim, como referência replicável para outros estados, ao demonstrar como a regularização fundiária pode

ser estruturada com foco simultâneo em eficiência administrativa, segurança jurídica e inclusão social.

4.1.5 A Experiência do Estado de Pernambuco – Região Nordeste

O Estado de Pernambuco consolidou uma trajetória pioneira na regularização fundiária ao instituir, por meio da Lei Estadual nº 15.211/2013, a sua Política Estadual de Regularização Fundiária de Interesse Social. Esse marco legal, anterior à Lei Federal nº 13.465/2017, não apenas autorizou a regularização de ocupações em áreas de domínio do Estado e de suas entidades, mas também estruturou instrumentos diversificados – como a doação, a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial – além de prever um cadastro estadual de beneficiários para evitar duplicidade de titulação. Essa antecipação normativa garantiu maior solidez jurídica às políticas estaduais, fomentando a integração entre os diversos órgãos públicos e oferecendo segurança institucional aos procedimentos adotados.

Nesse contexto, o Programa Moradia Legal, coordenado pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), se destacou como uma inovação de governança ao integrar o sistema de justiça à política pública de habitação. A atuação do Núcleo de Regularização e Demandas Fundiárias (NUREF), em convênio com órgãos estaduais (Instituto de Terras e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco - ITERPE, Companhia Estadual de Habitação e Obras - CEHAB, Pernambuco Participações e Investimentos S/A - PERPART) e cartórios, viabilizou não apenas a titulação, mas também a redução da litigiosidade por meio da baixa de processos possessórios, como a usucapião. Essa articulação interinstitucional conferiu rapidez aos processos e garantiu maior segurança jurídica aos títulos emitidos.

Outro ponto relevante foi a edição do Ato Conjunto nº 44/2022, que regulamentou a compensação financeira das despesas cartorárias com recursos do Fundo Especial de Reaparelhamento do Poder Judiciário (FERM). A previsão de R\$ 60,00 por unidade regularizada assegura a gratuidade da Reurb-S sem sobrecarregar os registradores, fortalecendo a adesão dos cartórios e viabilizando a sustentabilidade operacional do programa. Em paralelo, o TJPE implementou o Mapeamento da Regularização Fundiária, instrumento eletrônico de coleta e monitoramento de dados que exige o envio de informações por parte de prefeituras, cartórios e órgãos

estaduais, ampliando a transparência, a capacidade de governança e o acompanhamento da política.

Mais recentemente, o Estado passou a investir também no Programa Morar Bem Pernambuco, coordenado pela CEHAB e pela PERPART. Esse programa busca ampliar a regularização fundiária de conjuntos habitacionais e áreas urbanas consolidadas, com foco na melhoria da qualidade de vida e na redução do déficit habitacional. A CEHAB, conforme seu regimento interno, possui atribuições que incluem a promoção da regularização fundiária, assistência técnica gratuita e urbanização de comunidades carentes

4.1.6 A Experiência do Estado de Goiás – Região Centro-Oeste

No Estado de Goiás, a política de regularização fundiária urbana está amparada pela Lei Estadual nº 20.954/2020, que autoriza a regularização de ocupações em imóveis urbanos de domínio do Estado. Esse marco legal apresenta objetivos abrangentes, como a incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial, a titulação de ocupantes, a priorização de famílias de baixa renda, o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos e a prevenção de novas ocupações irregulares. Sua formulação demonstra alinhamento ao Estatuto da Cidade e à Lei Federal nº 13.465/2017, assegurando segurança jurídica e ampliando a abrangência da política de regularização para além da mera titulação, contemplando também dimensões sociais, ambientais e urbanísticas.

A regulamentação da lei se deu por meio do Decreto nº 10.641/2025, que detalhou os procedimentos administrativos, critérios de enquadramento e responsabilidades institucionais. O decreto representa um avanço na consolidação da governança fundiária, pois estabelece fluxos claros, padronizados e interoperáveis entre órgãos estaduais e municipais. Essa previsibilidade beneficia tanto os agentes públicos, que passam a contar com regramentos uniformes para orientar suas ações, quanto os cidadãos, que têm maior clareza sobre requisitos, prazos e etapas necessárias para alcançar a titulação.

No plano institucional, a Agência Goiana de Habitação (AGEHAB), sociedade de economia mista que sucedeu a COHAB/GO, desempenha papel central na execução da política habitacional e fundiária do Estado. Entre seus programas, destaca-se o Pra Ter Onde Morar – Escritura, especificamente voltado à regularização

fundiária urbana, que integra um portfólio mais amplo com as modalidades Construção – Casas a Custo Zero e Aluguel Social. Essa articulação demonstra uma estratégia de governança habitacional que conecta produção de novas unidades, subsídios à moradia e titulação de imóveis já ocupados, compondo um arranjo de respostas diversificadas para atender diferentes perfis de demanda habitacional.

Outro aspecto relevante é a ênfase na transparência e comunicação pública. O portal da AGEHAB disponibiliza uma seção de Perguntas e Respostas Frequentes sobre Regularização Fundiária, que explica de forma simples os requisitos, modalidades de titulação e etapas dos processos. Essa prática traduz a legislação para uma linguagem acessível, amplia o acesso à informação e fortalece a transparência ativa da política fundiária, assegurando que os cidadãos possam compreender com clareza seus direitos e deveres, reduzindo barreiras de acesso ao processo.

A governança também se reforça pela integração da política de regularização fundiária ao ciclo de planejamento, monitoramento e avaliação governamental. Documentos como os Relatórios de Sustentabilidade (2023-2024) e as Contas de Governo apresentam indicadores de desempenho, metas atingidas e informações orçamentárias relacionadas aos programas de habitação e regularização. Essa prática consolida a *accountability* pública, permitindo que a sociedade acompanhe a execução da política e avalie seus resultados de forma transparente e mensurável.

Em síntese, o modelo goiano combina um marco legal claro, regulamentação infralegal detalhada, institucionalidade consolidada na AGEHAB, instrumentos de comunicação acessíveis e mecanismos de monitoramento e avaliação. Trata-se de um arranjo robusto de governança pública que articula eficiência administrativa, inclusão social e transparência, constituindo um conjunto de práticas com grande potencial de replicabilidade para o contexto paranaense.

4.1.7 A Experiência do Estado do Mato Grosso – Região Centro-Oeste

Com base nos documentos analisados do Estado de Mato Grosso, destaca-se como boa prática a estruturação de uma governança fundiária no âmbito do Poder Judiciário, por meio do Núcleo de Governança de Terras e Regularização Fundiária (NUGOTERF-CGJ/MT), instituído pelo Provimento TJMT/CGJ nº 30/2024. O núcleo possui competências amplas e estratégicas, voltadas à promoção da segurança

jurídica, proteção ambiental, combate à grilagem, padronização de diretrizes e apoio técnico às ações judiciais e administrativas relacionadas à regularização fundiária urbana e rural. O modelo adota fluxo procedimental formalizado, com distribuição equitativa de processos, prazos definidos para emissão de pareceres, deliberação colegiada e produção de relatórios estatísticos periódicos, o que assegura transparência, controle institucional e previsibilidade decisória. Trata-se de um arranjo de governança replicável, especialmente relevante para estados que buscam integrar Judiciário, Executivo, cartórios e comissões fundiárias em uma estrutura permanente de coordenação.

No plano operacional, evidencia-se como boa prática a padronização do procedimento de regularização fundiária urbana por meio de cartilha institucional e formulários unificados, disponibilizados pelo Poder Judiciário e pelo INTERMAT. A Cartilha de Regularização Fundiária Urbana apresenta, de forma didática, os objetivos da Reurb, as modalidades Reurb-S e Reurb-E, as fases do processo, os instrumentos jurídicos de titulação, as responsabilidades do Poder Público e a centralidade da participação social, com previsão de audiências públicas, organização comunitária e acompanhamento permanente do processo. Paralelamente, o requerimento oficial de regularização fundiária urbana estabelece um checklist detalhado de documentação pessoal, dominial e técnica, inclusive para áreas sem matrícula, com exigência de peças georreferenciadas, memoriais descritivos, arquivos vetoriais e ART/TRT, o que confere robustez técnica, padronização e segurança jurídica ao procedimento. Esse modelo reduz retrabalho, minimiza nulidades e amplia a eficiência administrativa.

Outra boa prática relevante refere-se à regulação objetiva dos valores aplicáveis à Reurb-E, instituída pelo Decreto Estadual nº 408/2020. O Estado de Mato Grosso adotou metodologia clara e socialmente orientada para cálculo do valor do imóvel regularizado, fixando como base 10% do valor do metro quadrado definido pela planta genérica municipal, com valor mínimo por metro quadrado, possibilidade de desconto de 50% para pagamento à vista e parcelamento em até dez vezes por meio de convênios com instituições de crédito. Além disso, há previsão de controle de inadimplência, comunicação automática aos cartórios e hipóteses de dispensa de pagamento em casos específicos. Soma-se a isso a existência de um portal eletrônico estadual de solicitação da regularização fundiária, que organiza o serviço por etapas, com opção de atendimento presencial ou por e-mail, protocolo eletrônico e

acompanhamento do trâmite, ampliando o acesso do cidadão, a transparência e a previsibilidade do processo. Esse conjunto normativo e tecnológico fortalece a viabilidade financeira da regularização e sua efetividade social.

4.1.8 A Experiência do Estado de Minas Gerais – Região Sudeste

Em Minas Gerais, a política de regularização fundiária em imóveis públicos estaduais tem se consolidado por meio do Programa Minas Reurb, executado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE-MG), pela Cohab-MG e pela Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço (ARMVA), em parceria com prefeituras e consórcios públicos. Essa articulação interinstitucional evidencia um modelo de governança cooperativa, no qual o Estado assume a coordenação e o financiamento dos levantamentos, cadastros e projetos técnicos, enquanto os municípios e consórcios ampliam a capilaridade das ações. Esse arranjo garante eficiência e alcance social, permitindo que diferentes localidades sejam atendidas de forma simultânea.

Um dos marcos normativos mais relevantes é o Decreto Estadual nº 48.780/2024, que regulamenta o art. 16 da Lei Federal nº 13.465/2017 e estabelece parâmetros específicos para a Reurb-E em imóveis públicos de domínio estadual. Entre as inovações, destaca-se a definição da Planta Genérica de Valores (PGV) como parâmetro para cálculo do justo valor dos imóveis, dispensando a realização de vistorias individuais. Essa medida confere celeridade, reduz custos e assegura maior segurança jurídica ao processo, ao mesmo tempo em que adota um instrumento já consolidado nos municípios, facilitando a interoperabilidade entre entes federados.

Os resultados alcançados pelo programa reforçam sua relevância em escala. Desde 2019, o Minas Reurb já entregou cerca de 10 mil títulos de propriedade, beneficiando aproximadamente 30 mil pessoas, e possui a meta de atingir 60 mil títulos até 2026, dos quais 51.725 já estão preparados para entrega em 162 municípios. O estabelecimento de metas quantitativas claras, aliado ao monitoramento público dos resultados, demonstra transparência e fortalece a *accountability*, permitindo que a sociedade acompanhe a execução da política. Essa prática confere previsibilidade à gestão e legitima os investimentos realizados pelo Estado.

O processo de regularização em Minas Gerais segue um fluxo metodológico estruturado e padronizado, que inclui: identificação e delimitação do núcleo; elaboração do Projeto de Regularização Fundiária (PRF) e cadastro socioeconômico; processamento administrativo com análise, emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e aprovação; finalizando com o registro em cartório e a titulação dos ocupantes. Essa padronização reduz a margem para insegurança jurídica e assegura uniformidade na condução dos processos, independentemente do município ou da região atendida.

Além dos aspectos jurídicos e procedimentais, a política mineira enfatiza os efeitos socioeconômicos da titulação. A entrega de títulos de propriedade possibilita a valorização imobiliária, amplia o acesso a financiamentos habitacionais e reduz a dependência financeira dos municípios, ao mesmo tempo em que dinamiza a economia local. Essa vinculação entre regularização e desenvolvimento econômico reforça a justificativa administrativa do programa e evidencia os impactos positivos da governança fundiária sobre a inclusão social e a sustentabilidade fiscal.

Em síntese, Minas Gerais estruturou um modelo robusto de regularização fundiária que combina normatização clara, simplificação de instrumentos, metas de grande escala e governança descentralizada. A integração entre Estado, municípios, consórcios e Cohab-MG, associada ao uso da PGV como critério objetivo e à definição de etapas padronizadas, configura uma experiência de alta relevância, que alia segurança jurídica, eficiência administrativa e impacto socioeconômico positivo. Esse arranjo representa uma referência consistente para estados que buscam avançar em políticas de regularização fundiária urbana, como o Paraná.

4.1.9 A Experiência do Estado de São Paulo – Região Sudeste

A experiência do Estado de São Paulo, especialmente por meio do Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais Cidade Legal, apresenta um conjunto de boas práticas consolidadas que se destacam nacionalmente pela robustez institucional, pela integração intersetorial e pela capacidade de apoio técnico continuado aos municípios. Uma primeira boa prática refere-se à governança estruturada do programa, instituída pelo Decreto nº 52.052/2007, que cria um Comitê de Regularização com representantes da Secretaria da Habitação, Secretaria do Meio Ambiente, CETESB, SABESP e DAEE, garantindo análise multidisciplinar dos

projetos e coordenação efetiva entre as políticas urbanística, ambiental e de saneamento. O Comitê possui regimento próprio, reuniões regulares e procedimentos formais de análise técnica, incluindo diagnósticos, pareceres, vistorias, estudos cartográficos e aerofotogramétricos, o que assegura padronização, rigor técnico e eficiência na tomada de decisão.

Outra boa prática central é o modelo de cooperação técnica com os municípios, que se materializa em convênios padronizados e em amplo apoio técnico gratuito prestado pela Secretaria da Habitação. Os convênios esclarecem atribuições, definem fluxos e estabelecem responsabilidades compartilhadas, permitindo que municípios com menor capacidade institucional acessem assessoria técnica do Estado para elaboração de projetos urbanísticos, memoriais, levantamentos de campo, estudos ambientais, peças para registro e instrumentos de titulação. A Instrução Normativa nº 02/2017 organiza os documentos necessários à formalização desses convênios, enquanto os modelos anexos disciplinam a designação de responsáveis administrativo, técnico e jurídico, garantindo rastreabilidade e governança local qualificada. Esse arranjo reduz desigualdades territoriais e fortalece a capacidade municipal de conduzir processos de regularização.

Além disso, destaca-se como boa prática a padronização e disponibilização pública de instrumentos operacionais, como cartilhas detalhadas, modelos de requerimentos, listas de documentos, cronogramas tipo e orientações técnicas que descrevem passo a passo as etapas da Reurb. A cartilha oficial do Programa Cidade Legal apresenta, entre outros pontos, critérios de identificação de núcleos consolidados, exigências específicas para áreas ambientalmente sensíveis, regras de complementação de infraestrutura, necessidade de Cadastro Social e procedimentos de emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). O documento também esclarece a diferença entre Reurb-S e Reurb-E e explicita a atuação do Estado na elaboração de peças técnicas quando necessário, o que assegura transparência e previsibilidade ao processo. O resultado dessa organização reflete-se nos números expressivos apresentados pela Agência de Notícias do Governo de São Paulo, que registra a regularização de 3,7 mil famílias em 31 municípios em uma única ação, demonstrando eficiência administrativa e capacidade de escala.

Por fim, a política paulista integra a regularização fundiária a uma agenda mais ampla de planejamento territorial e desenvolvimento urbano, conforme indicado no

Plano de Desenvolvimento Urbano e Habitacional – PDUH 2040, que direciona municípios e regiões para estratégias de urbanismo, habitação, mobilidade e sustentabilidade com base em evidências e dados espacializados. Essa articulação entre regularização, habitação e planejamento territorial reforça a efetividade da política e contribui para a mitigação de vulnerabilidades urbanas, fortalecendo o caráter preventivo da governança fundiária no Estado.

4.1.10 A Experiência do Estado de Rio Grande do Sul – Região Sul

No Rio Grande do Sul, a política de regularização fundiária urbana foi fortalecida com a criação do Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento (DERF), vinculado à Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária (SEHAB), instituído pela Lei Estadual nº 15.934/2023. A estrutura administrativa do DERF é marcada por divisões temáticas especializadas – Engenharia e Topografia, Arquitetura e Urbanismo, Trabalho Social e Direito Urbanístico, Carteira Habitacional/IPERGS e Aldeias Indígenas e Quilombolas. Essa organização assegura um tratamento multidisciplinar para os processos de regularização, integrando dimensões jurídicas, sociais, técnicas e patrimoniais. Trata-se de um arranjo institucional que confere maior eficiência e legitimidade às ações do Estado, ao contemplar diferentes perspectivas na formulação e execução das políticas.

No âmbito programático, o Estado estruturou o Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana (PERF), regulamentado pelo Decreto nº 57.172/2023, e outras iniciativas complementares, como o Regulariza, Tchê!. Esse conjunto de ações reflete a opção por um modelo de governança cooperativa, em que o Estado mantém a coordenação estratégica, mas transfere aos municípios a execução direta por meio de convênios financeiros e de apoio técnico. Com isso, os núcleos urbanos informais (NUIs) consolidados podem ser atendidos de forma descentralizada, sem perder a padronização e a escala necessária para a efetividade da política pública.

O Decreto nº 57.172/2023, que institui o PERF, define de forma clara os objetivos da política estadual de regularização fundiária, alinhando-os à Lei Federal nº 13.465/2017. Entre os propósitos estabelecidos, destacam-se: a identificação e organização dos NUIs; a garantia da prestação de serviços públicos; o estímulo à

permanência das famílias em áreas regularizadas; a integração social com geração de emprego e renda; e o incentivo à resolução extrajudicial de conflitos. Essa abordagem normativa amplia o escopo da regularização, que deixa de ser apenas um mecanismo de titulação formal e passa a ser compreendida como instrumento de inclusão social, desenvolvimento urbano e gestão eficiente do território.

Ao conjugar arranjos institucionais especializados com políticas descentralizadas e um marco legal abrangente, o Rio Grande do Sul estabeleceu um modelo de governança fundiária que valoriza tanto a técnica quanto a articulação social e interinstitucional. A existência de divisões específicas voltadas para comunidades tradicionais, como aldeias indígenas e quilombolas, reforça a dimensão inclusiva da política, demonstrando sensibilidade às diversidades socioculturais do território gaúcho.

Em síntese, as boas práticas identificadas no Rio Grande do Sul, e que podem ser replicadas ao Paraná, incluem: a institucionalização de uma estrutura administrativa especializada com divisões multidisciplinares; a oferta de apoio híbrido, financeiro e técnico, aos municípios, favorecendo a descentralização com padronização; e a construção de um marco legal abrangente, que vincula a regularização fundiária à permanência, à integração social e ao fortalecimento da cidadania. Esse conjunto de práticas demonstra como a governança pública pode ser articulada para ampliar a eficiência administrativa e, ao mesmo tempo, promover justiça social.

4.1.11 A Experiência do Estado de Santa Catarina – Região Sul

Com base na Lei nº 19.156/2024, que institui o Programa Casa Catarina, identifica-se como boa prática do Estado de Santa Catarina a integração da regularização fundiária a uma política habitacional ampla, estruturada em múltiplas modalidades. O programa articula habitação urbana, habitação rural, disponibilização de terrenos públicos, linhas de crédito e regularização fundiária como eixos complementares de uma mesma política pública. A lei estabelece critérios objetivos de renda para o enquadramento dos beneficiários e prevê instrumentos como subsídio financeiro, concessão ou doação de terrenos públicos e repasse direto de recursos para construção, reforma e regularização. Essa integração evita a fragmentação das políticas e assegura que a regularização fundiária não seja tratada de forma isolada,

mas conectada à produção habitacional, à urbanização e à inclusão socioeconômica das famílias beneficiadas.

Outra boa prática relevante refere-se ao modelo de governança e cooperação interinstitucional adotado pelo programa, sob a coordenação da Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família, com atuação conjunta dos municípios. A legislação autoriza a celebração de convênios simplificados com os entes municipais e com instituições financeiras públicas para operacionalização das ações, além da articulação com programas federais. Esse arranjo favorece a descentralização da execução com coordenação estadual, garantindo capilaridade territorial e padronização mínima das ações. A possibilidade de cumulação dos benefícios do Casa Catarina com outros programas habitacionais federais, estaduais e municipais amplia o alcance da política e fortalece a sustentabilidade financeira da regularização fundiária e da produção de moradia social no estado

No campo operacional, destaca-se como boa prática a existência de um portal público específico para a regularização fundiária, inserido na plataforma do Programa Casa Catarina, que organiza as informações por perfis de acesso de ente público e cidadão. Esse ambiente digital centraliza orientações, fluxos, materiais informativos e canais de atendimento, ampliando a transparência, a previsibilidade procedimental e o acesso da população aos serviços de regularização. A estratégia fortalece a função social da propriedade ao reduzir assimetrias informacionais, facilitar o acesso ao título de propriedade e mitigar vulnerabilidades associadas à insegurança da posse. Além disso, Santa Catarina se destaca nacionalmente pelo elevado volume de regularizações realizadas, evidenciando capacidade institucional de articulação entre Judiciário, Executivo estadual, municípios e cartórios, o que demonstra maturidade administrativa na implementação da política fundiária.

4.1.12 Síntese Comparativa das Experiências Estaduais

Com base na análise documental, sistematizaram-se as principais características e boas práticas de governança identificadas nas unidades da federação pesquisadas. O Quadro 4 organiza essas experiências de forma comparativa, destacando marcos legais, estruturas institucionais e instrumentos replicáveis.

Quadro 4 - Boas Práticas Identificadas nos Estados brasileiros

Estado / Região	Marco Legal	Estrutura Institucional	Instrumentos / Programas	Boas Práticas Identificadas
Amazonas – Norte	Lei nº 3.804/2012 (destinação e regularização de terras estaduais)	SECT/AM como órgão executor; CGJ-AM (Guia de Reurb); DPE/AM	Serviços de titulação (concessões e certidões); guias técnicos; mutirões de atendimento	Padronização administrativa; guia técnico alinhando Judiciário e cartórios; assistência jurídica gratuita da Defensoria; integração entre inclusão social e governança fundiária.
Tocantins - Norte	Lei nº 2.758/2013; Lei nº 87/1989	ITERTINS (autarquia fundiária); NUPREF	Alienação direta com dispensa de licitação; Sistema unificado de imóveis; Manual NUPREF	Autarquia com fundo próprio; critérios objetivos de venda; manual operacional com etapas padronizadas; comissões municipais; uso obrigatório de georreferenciamento; participação social por audiências públicas.
Pará - Norte	Provimento nº 4/2023 TJPA; atos do Projeto Regularizar	Núcleo de Regularização Fundiária no TJPA; articulação com ITERPA, municípios e cartórios	Projeto Regularizar; planos municipais de ação; fluxos digitais de acompanhamento	Governança liderada pelo Judiciário; núcleo especializado permanente; mediação institucional; titulação gratuita integrada a políticas sociais; monitoramento de resultados.
Piauí – Nordeste	Lei nº 8.006/2023 (criação do INTERPI)	INTERPI como autarquia especializada, com autonomia administrativa e financeira	Mapa Estratégico; Organograma publicado; modalidades RFDI (gratuita) e RFO (onerosa)	Planejamento estratégico com metas; clareza institucional; caso-âncora (Parque Potycabana); modelo dual de regularização; polo organizador em Teresina; 100 mil títulos emitidos até 2025.
Pernambuco – Nordeste	Lei nº 15.211/2013 (Política Estadual de Reurb)	SEHAB, ITERPE, CEHAB, PERPART; TJPE com NUREF	Programa Moradia Legal; Programa Morar Bem; Ato Conjunto nº 44/2022; Mesa Interinstitucional	Marco legal anterior à Lei 13.465/2017; Judiciário como indutor da política; compensação financeira a cartórios; sistema eletrônico de mapeamento; governança colaborativa multissetorial.
Goiás – Centro-Oeste	Lei nº 20.954/2020; Decreto nº 10.641/2025	AGEHAB (sucessora da COHAB-GO), sociedade de economia mista	Programa “Pra Ter Onde Morar” (Escritura, Construção, Aluguel Social); Portal de Transparência	Marco legal e decreto detalhado; integração de programas habitacionais e fundiários; comunicação pública acessível (FAQ); <i>accountability</i> via

				relatórios de sustentabilidade.
Mato Grosso - Centro-Oeste	Decreto nº 408/2020; Provimento TJMT (NUGOTERF)	INTERMAT; Núcleo de Governança de Terras no TJMT	Plano Estratégico 2023–2024; Cartilha TJMT; requerimento padrão; portal de serviços	Núcleo estratégico de governança; padronização documental rigorosa; cálculo social do valor da Reurb-E; portal com acompanhamento digital do processo.
Minas Gerais – Sudeste	Decreto nº 48.780/2024 (regulamenta Lei 13.465/2017, art. 16)	SEDE-MG, Cohab-MG, ARMVA, consórcios municipais	Programa Minas Reurb (Reurb-E em imóveis estaduais)	Uso da PGV como critério objetivo; metas quantitativas claras (60 mil títulos até 2026); governança cooperativa descentralizada; fluxos padronizados (PRF, CRF, titulação); impactos socioeconômicos diretos.
São Paulo - Sudeste	Decreto nº 52.052/2007; Resoluções SH nº 3/2008 e SH/SMA nº 3/2009; IN nº 02/2017	Secretaria da Habitação; Comitê de Regularização (SH, SMA, CETESB, SABESP, DAEE); CDHU e ITESP	Programa Cidade Legal; cartilhas e manuais; convênios com municípios; Declaração de Conformidade; PDUH 2040	Governança colegiada intersetorial; apoio técnico gratuito aos municípios; forte padronização de peças e fluxos; segurança jurídica aos cartórios; alta capacidade de escala de regularização.
Rio Grande do Sul – Sul	Lei nº 15.934/2023 (criação da SEHAB e DERF); Decreto nº 57.172/2023 (institui PERF)	DERF/SEHAB com divisões temáticas (engenharia, urbanismo, social, indígena/quilombola)	Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana (PERF); Regulariza, Tchê!	Estrutura multidisciplinar; apoio técnico e financeiro a municípios; marco legal abrangente com foco em permanência, inclusão social e resolução extrajudicial de conflitos.
Santa Catarina - Sul	Lei nº 19.156/2024 (Casa Catarina)	Secretaria de Assistência Social, Mulher e Família; municípios e instituições financeiras públicas	Programa Casa Catarina; portal estadual da regularização; convênios simplificados	Integração da regularização com política habitacional; benefícios cumulativos; convênios ágeis; portal público com acesso cidadão e transparência.

Fonte: elaborado pela autora, com base na análise documental do Estados pesquisados

A análise comparativa das experiências estaduais demonstra que, apesar das diferenças regionais, há convergências relevantes no fortalecimento da governança da regularização fundiária, como a existência de marcos legais específicos, estruturas institucionais especializadas, padronização de fluxos, integração interinstitucional e uso de instrumentos de transparência e participação social. Esses elementos contribuem para a segurança jurídica, a eficiência administrativa e o fortalecimento do direito à moradia e do desenvolvimento urbano sustentável. As boas práticas identificadas oferecem, assim, subsídios concretos para a construção de diretrizes adequadas às especificidades do Estado do Paraná.

4.2 O ARRANJO INSTITUCIONAL E A ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS NO PARANÁ

Após o exame das práticas adotadas em diversas regiões do país, a análise volta-se especificamente para a realidade local. Para situar geograficamente o objeto central deste estudo em relação ao panorama nacional investigado, a Figura 15 destaca o Estado do Paraná em contraponto aos demais entes federativos cujas experiências compuseram o referencial comparativo desta pesquisa.

Figura 15 - Destaque do Estado do Paraná no contexto das experiências analisadas



Fonte: elaborada pela autora

A análise documental dos órgãos estaduais do Paraná permite compreender como diferentes instituições se articulam para implementar a política de regularização fundiária no âmbito do Programa Regulariza Paraná, instituído pela Lei nº 22.191/2024.

4.2.1 Secretaria de Estado da Administração e da Previdência - Seap

A Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (Seap) é o órgão central responsável pela gestão do patrimônio imobiliário do Estado do Paraná, incluindo a formulação, implementação e coordenação da política de administração dos bens imóveis. Essa atribuição a torna peça-chave na execução do Programa Regulariza Paraná, criado pela Lei Estadual nº 22.191/2024, que estabelece diretrizes para a regularização fundiária de imóveis urbanos e ilhas fluviais de domínio do Estado.

Na prática, a Seap atua como instância de autorização e supervisão dos processos de alienação (gratuita ou onerosa) e concessão de direito real de uso de imóveis estaduais. Além disso, desempenha papel de coordenação interinstitucional, já que a execução das etapas operacionais (cadastros, projetos técnicos, avaliação socioeconômica e titulação) é realizada pela Cohapar, pelo IAT (no caso de ilhas fluviais), pela Fomento Paraná (nas operações de crédito) e com apoio dos municípios.

O Departamento de Patrimônio do Estado (DPE), unidade vinculada à Seap, exerce função central no acompanhamento administrativo e técnico dos processos de gestão patrimonial, incluindo análise documental, verificação dominial, pareceres técnicos e interface com cartórios de registro de imóveis.

4.2.2 Companhia de Habitação do Paraná - Cohapar

A Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar) é uma sociedade de economia mista, criada pela Lei Estadual nº 5.113/1965 e regida pela Lei Federal nº 13.303/2016. Sua finalidade abrange desde a produção habitacional até a regularização fundiária, competências consolidadas com a instituição do Programa Casa Fácil PR (Lei nº 20.394/2020). Essa base legal, reforçada por seu estatuto social, legitima sua atuação como órgão técnico, responsável por formular, coordenar e

implementar a política habitacional do Estado, além de executar desapropriações, desenvolver projetos urbanísticos e regularizar imóveis públicos e privados.

A estrutura organizacional da Cohapar é composta por um Conselho de Administração e uma Diretoria Executiva, com apoio de 12 escritórios regionais que ampliam a capilaridade e o diálogo com os municípios. Internamente, destacam-se a Superintendência de Regularização Fundiária (SURF) e a Divisão de Titulação (DVTT), que concentram a análise documental, jurídica e técnica dos processos de titulação. Essa especialização confere maior eficiência e padronização, reduzindo gargalos históricos e assegurando previsibilidade administrativa.

No campo dos fluxos de trabalho, a Cohapar opera por meio de programas estruturados, como o Paraná Regularizado e o Escritura na Mão. O processo segue etapas definidas: manifestação de interesse pelos municípios; habilitação e análise técnica pela Cohapar; celebração de convênios; contratação de empresas especializadas por licitação; execução de levantamentos, cadastros socioeconômicos e projetos; emissão de certidões; registro cartorial; e, por fim, a entrega dos títulos. Esse modelo, atrelado ao repasse de recursos estaduais, até R\$ 2.000,00 por lote, conforme planilha de custos, garante clareza processual, previsibilidade financeira e maior controle sobre a aplicação dos recursos.

A participação da Cohapar no Programa Regulariza Paraná foi expressamente definida pela Lei Estadual nº 22.191/2024. De acordo com o diploma, compete à companhia a condução da regularização fundiária de imóveis urbanos de domínio do Estado, afetados ao Poder Executivo estadual, às autarquias e fundações, quando se tratar de alienação a título gratuito. Nesses casos, a Cohapar é responsável por instruir o processo, realizar o cadastramento dos ocupantes e verificar os requisitos legais, tais como uso residencial ou misto, área de até 360m² e renda familiar de até cinco salários-mínimos.

Além disso, a Cohapar assume papel relevante na definição de critérios objetivos de elegibilidade (ano de consolidação da ocupação, ausência de risco e restrição ambiental, renda familiar, inexistência de outro imóvel em nome dos beneficiários). A companhia também pode elaborar relatórios sociais para justificar situações excepcionais, como a regularização de áreas superiores a 360m² quando não houver possibilidade de desmembramento.

A legislação ainda prevê que, mesmo em casos de alienação onerosa ou concessão de direito real de uso, em que a competência principal é da Seap, a Cohapar mantém atribuições de acompanhamento técnico e opinião nos procedimentos que envolvem imóveis de domínio do Estado. Tal arranjo reforça o caráter cooperativo da governança fundiária, pois a companhia não apenas executa diretamente processos de titulação gratuita, mas também contribui tecnicamente para outras modalidades de regularização.

Assim, observa-se que o papel da Cohapar no Programa Regulariza Paraná vai além da execução operacional: a companhia funciona como braço técnico especializado do Estado, responsável por assegurar a regularização gratuita a famílias de baixa renda, padronizar procedimentos e subsidiar tecnicamente as demais formas de titulação. Esse desenho institucional fortalece a transparência, a previsibilidade administrativa e a integração interinstitucional, consolidando a Cohapar como ator central da governança fundiária no Paraná.

Entre as boas práticas da companhia, destacam-se:

- Critérios objetivos de habilitação, como consolidação do núcleo até 2016, ausência de risco ambiental e priorização de famílias com renda de até três salários-mínimos, assegurando transparência e equidade;
- Descentralização da execução, com municípios responsáveis pelas etapas operacionais e o Estado provendo suporte técnico e financeiro;
- Integração ao planejamento estadual, como demonstram os relatórios do PPA 2020-2023, que vinculam a regularização fundiária às metas habitacionais e orçamentárias;
- Articulação com diagnósticos habitacionais, a exemplo do uso do SISPEHIS como base para identificar demandas e orientar projetos;
- Transparência ativa e comunicação acessível, por meio de cartilhas, manuais e capacitações que orientam gestores municipais e informam a população sobre os programas disponíveis.

Em síntese, a Cohapar consolidou-se como um pilar da governança fundiária no Paraná, articulando competências técnicas, descentralização regional e programas de titulação voltados às famílias de baixa renda. Seu protagonismo no Regulariza Paraná fortalece a previsibilidade e a legitimidade administrativa, garantindo que a

política estadual de regularização fundiária seja conduzida de forma estruturada, inclusiva e alinhada às demandas sociais.

4.2.3 Fomento Paraná

A Fomento Paraná é uma instituição financeira de economia mista, organizada como sociedade anônima de capital fechado, com capital majoritariamente do Estado do Paraná. Criada pela Lei Estadual nº 11.741/1997, é vinculada à Secretaria da Fazenda e sua atuação é regulada pelo Banco Central e pelo Tribunal de Contas do Estado, o que garante credibilidade, transparência e segurança à sua gestão.

Sua missão é promover o desenvolvimento econômico e social do Estado, oferecendo crédito a micro, pequenas e médias empresas, empreendedores urbanos e rurais, além de apoiar municípios e políticas públicas setoriais. Nesse papel de banco de desenvolvimento, disponibiliza linhas de financiamento com taxas diferenciadas e prazos acessíveis, funcionando como um instrumento de fomento estatal.

No campo da governança corporativa, adota práticas consolidadas, como Conselho de Administração, Comitê de Auditoria e áreas de *compliance*, assegurando aderência às normas financeiras e às melhores práticas do mercado. Essa estrutura fortalece sua imagem como gestora confiável de recursos públicos e privados destinados a investimentos estratégicos.

Além disso, a Fomento Paraná atua na administração de fundos públicos, como o Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), que financia projetos de infraestrutura, habitação e desenvolvimento municipal. Essa função a consolida como agente financeiro do Governo do Paraná, viabilizando a execução de políticas públicas que dependem de suporte creditício.

No âmbito do Programa Regulariza Paraná (Lei nº 22.191/2024), a instituição foi designada como agente financeiro do Estado, com atribuição específica de operacionalizar as modalidades de regularização onerosa, como alienação de imóveis e concessão de direito real de uso com pagamento parcelado. Assim, a Fomento Paraná funciona como elo entre o Estado e os beneficiários que possuem capacidade contributiva, assegurando que os instrumentos de financiamento sejam viáveis, sustentáveis e compatíveis com a realidade socioeconômica da população atendida.

Em síntese a Fomento Paraná consolida sua atuação como parceira estratégica do Programa Regulariza Paraná, não executando a regularização em si, mas garantindo a sustentabilidade econômico-financeira das modalidades onerosas. Sua integração à governança do programa reforça a articulação entre política fundiária, planejamento estatal e instrumentos de fomento econômico.

4.2.4 Programa Moradia Legal – Tribunal de Justiça do Paraná – TJPR

O Programa Moradia Legal do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR) constitui uma experiência inovadora de governança aplicada à regularização fundiária urbana. Criado em 2020, com base no Provimento Conjunto nº 02/2020 da Corregedoria-Geral da Justiça e da Corregedoria do Foro Extrajudicial, e em consonância com normativos do Conselho Nacional de Justiça, como o Provimento nº 44/2015, o programa nasceu com o objetivo de integrar o Poder Judiciário às políticas públicas de habitação e ordenamento territorial, assumindo papel central na coordenação dos fluxos jurídicos e na articulação entre diferentes órgãos e entidades.

Sua governança está estruturada no Núcleo de Regularização Fundiária (NUREF), que concentra a gestão administrativa, técnica e jurídica no âmbito do TJPR. Embora funcione como coordenador, o modelo adotado é essencialmente interinstitucional, envolvendo municípios, cartórios, Ministério Público e a Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar). Esse arranjo conjuga competências jurídicas, técnicas e sociais, garantindo maior legitimidade e efetividade ao programa.

A trajetória do Moradia Legal evidencia rápida expansão. Em 2021, foram 58 municípios aderentes e 339 títulos emitidos; em 2022, 57 municípios e 1.887 títulos; em 2023, 25 municípios e 3.434 títulos; e em 2024, 23 adesões e 4.754 títulos. Até 2025, o programa já havia alcançado 176 municípios, com quase 10 mil títulos de propriedade entregues, beneficiando mais de 40 mil pessoas. Essa escala se soma à eficiência processual, já que alguns processos coletivos tramitaram em menos de três meses, reforçando a capacidade do Judiciário em dar respostas céleres e seguras à população vulnerável.

O êxito do programa também se explica pelas parcerias estratégicas. O Termo de Cooperação nº 032/2020 com o Ministério Público do Paraná (MPPR) assegurou fiscalização, legitimidade e mediação de conflitos possessórios, estimulando soluções extrajudiciais que reduziram a litigiosidade. A Cohapar, por sua vez, firmou convênios

em 2024 para contribuir com suporte técnico e operacional, especialmente no levantamento cadastral, elaboração de projetos e apoio aos municípios, em articulação com a política habitacional estadual. Estima-se que essa parceria viabilize a regularização de cerca de 150 mil famílias em empreendimentos habitacionais. O programa também conta com a cooperação da ANOREG/PR, da Companhia de Melhoramentos do Paraná e da Central Única das Favelas (CUFA), reforçando o caráter multissetorial de sua governança.

No plano operacional, os fluxos do Moradia Legal são claramente definidos: manifestação de interesse do município, assinatura de convênio, identificação e enquadramento dos núcleos urbanos informais (NUIs), levantamento técnico-social, ajuizamento de ações coletivas, validação jurídica pelo MPPR, registro cartorial e entrega dos títulos. Apenas imóveis em núcleos urbanos consolidados, livres de restrições ambientais e em áreas passíveis de regularização, podem ser incluídos, assegurando conformidade com a legislação federal e evitando sobreposição de demandas ou inclusão de áreas em conflito.

Outro componente essencial é o monitoramento técnico contínuo. Entre 2021 e 2024, foram realizadas mais de 300 reuniões técnicas com municípios e equipes locais, voltadas à capacitação de gestores, à padronização de procedimentos e ao acompanhamento dos resultados. Esse acompanhamento fortalece a transparência, a segurança jurídica e cria um espaço de governança compartilhada, no qual o Judiciário exerce papel de coordenação e os municípios assumem a execução local com suporte institucional.

Em síntese, o Programa Moradia Legal consolidou-se como um instrumento de governança pública na regularização fundiária, articulando protagonismo judicial, cooperação interinstitucional e apoio técnico. Suas boas práticas incluem a institucionalização de fluxos padronizados, a integração entre habitação e regularização, a cooperação multissetorial e a adoção de critérios objetivos para seleção de áreas. Pela clareza normativa e pela legitimidade social construída, o programa configura-se como uma referência replicável para o Programa Regulariza Paraná, fortalecendo a capacidade do Estado de promover segurança jurídica, inclusão social e eficiência administrativa no campo da regularização fundiária urbana.

4.2.5 Associação dos Registradores de Imóveis do Paraná - Aripár

A Associação dos Registradores de Imóveis do Paraná (Aripar) constitui entidade representativa voltada à integração entre os serviços registrais e a sociedade, com papel relevante na difusão de conhecimento técnico e na padronização de práticas registrais. No campo da regularização fundiária, sua atuação é estratégica, pois aproxima os cartórios das políticas públicas de habitação e ordenamento territorial, fortalecendo a segurança jurídica e a eficiência administrativa dos processos.

Entre as iniciativas desenvolvidas pela entidade, destaca-se a publicação da Cartilha Reurb (Aripar, 2020), documento de orientação elaborado em consonância com a Lei Federal nº 13.465/2017 e com os provimentos do Conselho Nacional de Justiça e do Tribunal de Justiça do Paraná. A cartilha reúne diretrizes, modelos documentais e recomendações práticas, consolidando-se como manual de referência para municípios, técnicos e cartórios na implementação da Reurb-S e da Reurb-E.

O material apresenta um conjunto de boas práticas que contribuem para a governança da política fundiária no Estado. Primeiramente, destaca-se a padronização documental, com a disponibilização de minutas e modelos de declarações, cadastros familiares e memoriais descritivos, o que reduz inconsistências e assegura maior uniformidade entre os processos. Em segundo lugar, a cartilha enfatiza a integração entre dimensões técnicas e jurídicas, articulando levantamentos topográficos, cadastros socioeconômicos e análise registral de modo a conferir celeridade e segurança à titulação.

Outro aspecto relevante é a explicitação de critérios objetivos para o enquadramento das modalidades Reurb-S e Reurb-E, reforçando a distinção entre ocupações de interesse social e de interesse específico, com base em parâmetros de renda e características da ocupação. Além disso, a Aripar orienta os municípios quanto à adoção de instrumentos de gestão compartilhada, como convênios e parcerias técnicas, favorecendo a descentralização da execução com manutenção de padrões registrais.

Por fim, a cartilha evidencia a necessidade de capacitação contínua de servidores municipais e técnicos envolvidos na Reurb, posicionando-se não apenas como instrumento normativo, mas também como ferramenta pedagógica. Nesse sentido, o documento reforça o papel dos registradores de imóveis como agentes

fundamentais para a efetividade da política de regularização, ao assegurar a integridade das informações registrais e a confiabilidade dos títulos.

Assim, a Cartilha Reurb da Aripa (2020) representa um instrumento de governança pública e interinstitucional, ao traduzir a legislação em linguagem acessível, propor fluxos padronizados e orientar boas práticas replicáveis. Sua integração às ações do Programa Moradia Legal do TJPR e do Programa Regulariza Paraná contribui para reduzir gargalos administrativos e jurídicos, promovendo maior previsibilidade, transparência e legitimidade nos processos de regularização fundiária.

4.2.6 Ministério Público do Estado do Paraná - MPPR

O documento *Direito à Moradia, Regularização Fundiária e Programas Habitacionais*, publicado em 2019 pelo Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR) no âmbito da série *Cadernos do CAOP de Habitação e Urbanismo* (Volume 4), constitui um marco de referência para a atuação ministerial em políticas habitacionais e de regularização fundiária. Trata-se de um material técnico voltado para orientar membros e servidores do MPPR, mas que também possui utilidade prática para gestores públicos e operadores jurídicos, pois sistematiza conceitos, fluxos de trabalho e estratégias de governança aplicáveis à matéria.

O documento destaca a função do Ministério Público como garantidor do direito fundamental à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal e operacionalizado por meio de políticas públicas de habitação e de ordenamento urbano. Entre as diretrizes apontadas, ressalta-se a necessidade de articular a atuação ministerial com os municípios, órgãos estaduais, cartórios e Poder Judiciário, de modo a promover soluções coletivas e extrajudiciais para a regularização de núcleos urbanos informais. Essa perspectiva insere o MPPR como ator-chave na governança fundiária, ao mesmo tempo em que amplia sua função tradicional de controle da legalidade para incluir um papel propositivo e articulador.

Do ponto de vista das boas práticas, o caderno sugere:

- Integração interinstitucional: incentivo à celebração de convênios e termos de cooperação entre MPPR, municípios, Cohapar e cartórios de registro de imóveis, para reduzir custos, acelerar fluxos e garantir segurança jurídica.

- Promoção de soluções extrajudiciais: estímulo ao uso de instrumentos como a Reurb (posteriormente incorporada pela Lei nº 13.465/2017), mediação de conflitos fundiários e homologação de acordos coletivos, evitando a judicialização massiva.
- Critérios objetivos para seleção de áreas: priorização de núcleos consolidados, livres de restrições ambientais e de risco, reforçando a observância da função social da propriedade e a compatibilidade com o ordenamento urbano.
- Apoio técnico e capacitação: elaboração de guias e materiais de orientação para gestores e promotores, favorecendo a padronização de procedimentos e a disseminação de conhecimento técnico.
- Transparência e controle social: incentivo à divulgação de informações e à participação comunitária nos processos de regularização, fortalecendo a legitimidade e a *accountability* das ações públicas.

Em síntese, o Volume 4 dos *Cadernos do MPPR* posiciona o Ministério Público como ator essencial na governança da regularização fundiária, ao propor uma atuação pautada na articulação interinstitucional, no fomento a soluções extrajudiciais e na criação de parâmetros claros e replicáveis. Tais práticas contribuem para transformar o MPPR de um mero fiscal da lei em um indutor de políticas públicas, promovendo eficiência administrativa, segurança jurídica e inclusão social. Esse modelo representa uma referência valiosa para o Programa Regulariza Paraná, especialmente no que diz respeito à integração entre órgãos de controle, municípios e sociedade civil.

4.2.7 Síntese das Competências e Práticas Institucionais

A análise documental dos órgãos estaduais do Paraná evidencia a existência de uma estrutura normativa e institucional capaz de sustentar a política de regularização fundiária, embora as ações concretas do Programa Regulariza Paraná ainda estejam em fase inicial de implementação. Observa-se que cada ente desempenha funções específicas e interdependentes, compondo um arranjo de governança que envolve desde a formulação normativa e a gestão patrimonial até a execução técnica, a operacionalização financeira, a validação registral e o controle institucional. A seguir, o Quadro 5 apresenta uma síntese comparativa das principais

atribuições, fluxos e boas práticas identificadas em cada órgão estadual analisado, reconhecendo o potencial institucional existente para a consolidação da política fundiária no Paraná.

Quadro 5 - Boas práticas identificadas nos órgãos estaduais

Órgão/Entidade	Base Legal / Normativa	Competências Centrais	Boas Práticas Identificadas
Seap (Secretaria da Administração e da Previdência)	Lei nº 21.352/2023; Lei nº 22.191/2024 (Regulariza Paraná)	Gestão do patrimônio imobiliário estadual; autorização e supervisão de alienações e concessões; coordenação interinstitucional.	Supervisão centralizada, pareceres técnicos e dominiais; coordenação com Cohapar, Fomento e IAT.
Cohapar (Companhia de Habitação do Paraná)	Lei nº 5.113/1965; Lei nº 20.394/2020; Estatuto Social; Lei nº 22.191/2024	Execução da política habitacional e da regularização fundiária gratuita; elaboração de cadastros, projetos e titulação.	Fluxos padronizados (Paraná Regularizado e Escritura na Mão); critérios objetivos de elegibilidade; descentralização com escritórios regionais; cartilhas e capacitação de municípios.
Fomento Paraná	Lei nº 11.741/1997; Lei nº 22.191/2024	Instituição financeira estadual; agente financeiro do Regulariza Paraná; operacionalização das modalidades onerosas (venda parcelada, concessão onerosa).	Governança corporativa consolidada (compliance, auditoria, conselhos); financiamento sustentável das regularizações onerosas.
TJPR (Tribunal de Justiça do Paraná – Programa Moradia Legal)	Provimento Conjunto nº 02/2020; Provimento CNJ nº 44/2015	Coordenação judicial da regularização; padronização de fluxos; convênios com MPPR, Cohapar, municípios e cartórios.	Núcleo de Regularização Fundiária (NUREF); tramitação ágil (processos coletivos em até 3 meses); quase 10 mil títulos emitidos até 2025; monitoramento técnico e reuniões com municípios.
Aripar (Associação dos Registradores de Imóveis do Paraná)	Cartilha Reurb (2020); Provimentos CNJ/TJPR	Orientação técnica e padronização documental dos cartórios; apoio aos municípios na Reurb.	Padronização de minutas e cadastros; critérios claros para Reurb-S e Reurb-E; ênfase em capacitação e gestão compartilhada.
MPPR (Ministério Público do Paraná)	Cadernos CAOP Habitação e Urbanismo – Volume 4 (2019)	Fiscalização e promoção do direito à moradia; mediação de conflitos; estímulo a soluções extrajudiciais.	Convênios com TJPR, Cohapar e municípios; incentivo à Reurb extrajudicial; critérios objetivos de seleção de áreas; apoio técnico e transparência.

Fonte: elaborado pela autora, com base na análise documental dos órgãos/entidades pesquisados

A síntese das análises indica que, embora o Paraná disponha de instrumentos legais, estruturas institucionais e práticas de referência em órgãos como Seap,

Cohapar, Fomento Paraná, TJPR, Aripár e MPPR, a efetivação do Programa Regulariza Paraná ainda depende da execução concreta das etapas previstas em lei. É importante destacar que os imóveis objeto do programa são de domínio do Estado, o que exige arranjos específicos de governança e articulação interinstitucional para transformar o potencial normativo em resultados práticos. Assim, mais do que um cenário consolidado, o que se observa é a construção de um ambiente institucional propício, mas que requer avanços na operacionalização, integração entre atores e monitoramento contínuo para alcançar efetividade na política de regularização fundiária.

4.3 DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA NO PARANÁ: A VISÃO DOS ATORES

Em consonância com o percurso metodológico delineado no capítulo anterior, este capítulo dedica-se à apresentação e discussão dos resultados obtidos, fundamentando-se na técnica de triangulação metodológica para garantir a consistência interpretativa dos achados. A análise articula os dados empíricos extraídos da pesquisa documental e das entrevistas semiestruturadas com o referencial teórico sobre governança pública, eficiência administrativa e direito à moradia, permitindo confrontar o desenho institucional formal com a realidade operacional vivenciada pelos atores.

Seguindo a sistematização proposta pela análise de conteúdo, a discussão está estruturada nas categorias temáticas centrais definidas na metodologia (item 3.5.1) abrangendo desde a atuação institucional e capacidade técnica até as propostas de melhoria, com o objetivo de diagnosticar os entraves e as potencialidades da governança fundiária no Estado do Paraná.

4.3.1 Atuação Institucional e Atribuições na Regularização Fundiária

A literatura especializada, notadamente Nery (2019), postula que a regularização fundiária exige um arranjo federativo onde o município exerce centralidade constitucional, mas depende de uma rede de suporte estadual. A análise documental confirma que o Paraná estruturou formalmente essa rede por meio do Programa Regulariza Paraná (Lei nº 22.191/2024), distribuindo competências: a Seap

na gestão patrimonial central, a Cohapar como braço técnico e a Fomento Paraná como agente financeiro.

Contudo, as evidências empíricas revelam que a prática exige uma expansão das atribuições formais para suprir lacunas de execução. O MPPR e a Defensoria DPE-PR transcendem a fiscalização, atuando proativamente na gestão de conflitos para evitar o agravamento da crise social. O MPPR relata atuar diretamente para impedir a perda da moradia: “Nosso trabalho muitas vezes ou é evitar a desocupação [...] ou se for inevitável, que elas possam ser realocadas”. Além disso, o órgão supre a inércia administrativa ao conduzir procedimentos próprios: “Nós atuamos também nas regularizações fundiárias de procedimentos administrativos que nós instauramos no âmbito da promotoria” (MPPR).

A DPE-PR corrobora essa atuação de tutela social, definindo-se como mediadora essencial: “A Defensoria entra como custos vulneráveis nos processos e no âmbito das mediações procura construir soluções que [...] não passem por um despejo violento” (DPE-PR).

Observa-se também uma reconfiguração do papel do Judiciário. O TJPR, por meio do Programa Moradia Legal, assume uma postura executiva atípica para destravar a burocracia municipal. O Tribunal admite explicitamente a transformação da natureza do processo para garantir eficácia.

Nós sabemos que a regulação fundiária, ela é eminentemente administrativa [...] e percebemos há muito tempo que os prefeitos tinham dificuldades em fazer isso transitar. [...] Transformamos aquele procedimento burocrático administrativo num procedimento judicial, muito simples, muito simplificado (TJPR).

Na ponta final, as Associações de Moradores preenchem o vácuo de comunicação do Estado. Diante da complexidade burocrática, lideranças comunitárias relatam atuar como balcões informais de atendimento: “Na realidade a gente tem um grupo de WhatsApp [...] o que está ao meu alcance em termos de conhecimento respondo e o que eu não tenho, procuro informar com os órgãos de competência” (ASS.Âncora).

4.3.2 Capacidade Técnica e Recursos Institucionais

A eficiência administrativa, princípio constitucional destacado por Uchoa e Rodrigues (2016), depende intrinsecamente da existência de memória institucional e de quadros técnicos perenes, capazes de sustentar políticas públicas de longo prazo (Brasil, 2018). No entanto, a análise dos dados revela uma assimetria profunda na capacidade estatal entre os diferentes atores da rede de governança fundiária paranaense.

Enquanto a Cohapar demonstra robustez estrutural, relatando possuir uma equipe multidisciplinar completa: “Eu tenho aqui, só que daí envolve o departamento social também, 40 pessoas. [...] nós temos engenheiros, arquitetos, topógrafo, advogado, assistente social, psicólogo, sociólogo” (Cohapar), a situação nos órgãos centrais e municipais reflete o alerta de Reydon et al. (2017) sobre governança fraca gerando administração precária.

A Seap, órgão central responsável pela gestão patrimonial, admite explicitamente sua fragilidade no momento de arranque do novo programa. Em entrevista, o órgão reconhece que “embora o arcabouço normativo estabeleça um fluxo formalizado, a estruturação interna da Seap para a Regularização Fundiária reflete uma situação de capacidade técnica em estágio inicial” (Seap). A ausência de um quadro efetivo é suprida por arranjos provisórios: “Atualmente, não existe uma estrutura exclusiva [...] a Seap deu um passo inicial [...] com a integração de uma assessora técnica [...] com suporte de duas residentes” (Seap).

Essa precariedade se estende aos órgãos de controle. O MPPR destaca a dramaticidade da escassez de recursos humanos frente à demanda da capital, operando com uma equipe mínima composta majoritariamente por estagiários: “Somente eu como promotora numa cidade igual Curitiba. Tem 2 assessoras jurídicas, uma estagiária de graduação [...] Essa é a equipe atual” (MPPR). A DPE-PR corrobora esse cenário, apontando que “o principal entrave dentro da Defensoria é ter um corpo técnico que possa nos auxiliar e dar vazão a esses procedimentos de Reurb” (DPE-PR).

O elo mais fraco da cadeia, contudo, reside nos municípios. Confirmando as barreiras apontadas por Arruda e Lubambo (2018), tanto a AMP quanto o TJPR relatam que as prefeituras carecem de profissionais técnicos. O TJPR enfatiza o custo

como barreira: “Muito poucos municípios do Paraná [...] têm condições de manter uma equipe multidisciplinar [...] As despesas são grandes, não são poucas as despesas de levantamento topográfico, de engenharia” (TJPR). Nesse vácuo, a AMP atua de forma subsidiária para “dar a cobertura” e “agasalhar essas prefeituras”, evidenciando que a capacidade técnica local é insuficiente para conduzir a política de forma autônoma.

4.3.3 Normativos, Procedimentos Internos e Padronização

A segurança jurídica da Reurb depende intrinsecamente da padronização de procedimentos, essencial para evitar a fragmentação da política urbana e improvisações que fragilizem a validade dos títulos (Prestes, 2021). A análise documental confirma que órgãos como a Aripar e o TJPR desenvolveram instrumentos robustos de uniformização, como a Cartilha Reurb e provimentos específicos. Contudo, as entrevistas revelam que a estabilidade normativa é frequentemente abalada por alterações legislativas e pela disparidade de fluxos internos entre os órgãos.

Um dos achados mais críticos é o impacto negativo da volatilidade legislativa. A Associação de Moradores do DER relata que a revogação de leis anteriores paralisou processos já iniciados, gerando um vácuo operacional e descrédito junto à comunidade: “Na época, eu fui até a Casa Civil para discutir a lei de 2017[...] Mas essa legislação acabou sendo revogada com a criação do Programa Regulariza Paraná, e, desde então, o processo ficou paralisado” (ASS.DER).

Internamente, os órgãos vivem estágios distintos de maturidade procedimental. A Cohapar opera com fluxos de licitação definidos para seus programas (Escritura na Mão e Paraná Regularizado), adaptando as exigências documentais à capacidade do município. Em contrapartida, a Fomento Paraná admite que seus processos internos ainda não acompanharam a inovação legislativa: “A normativa existente não é específica para parte de regularização. [...] Quanto à lei nova, que é o Regulariza Paraná, temos conhecimento [...], mas ainda não internalizamos nada nesse sentido” (Fomento).

Nesse cenário de descompasso, a (Aripar) assume um papel pedagógico e fiscalizador. A entidade defende a rigidez dos modelos padronizados (minutas, memoriais e declarações) como a única garantia de eficácia do título final:

As matrículas já possuem requisitos rigorosamente definidos pela Lei Federal [...] Esses parâmetros legais dão segurança jurídica ao processo e evitam improvisações que poderiam fragilizar a titulação”. “A padronização desses atos traz previsibilidade, reduz divergências entre Municípios [...] e assegura que o resultado final, a matrícula, seja clara, segura (Aripar).

O TJPR, por sua vez, utiliza a padronização como ferramenta política de adesão. O Termo de Adesão assinado pelos prefeitos não apenas formaliza a entrada no programa Moradia Legal, mas cria vínculos obrigacionais futuros sobre a infraestrutura: “Nesse termo de adesão [...] tem uma cláusula que diz que 2 anos após a emissão da matrícula para o morador, ele tem o prazo para iniciar e talvez concluir a implantação da infraestrutura” (TJPR).

4.3.4 Principais Desafios e Dificuldades

Os obstáculos à regularização no Paraná dialogam com as barreiras teóricas de insuficiência técnica e resistência cultural apontadas por Lobo (2023) e Almeida *et al.* (2023). No entanto, a pesquisa de campo revelou desafios operacionais e políticos específicos, descritos pelos atores como entraves estruturais que vão além da falta de recursos.

Um desafio crítico e pouco explorado na literatura é o corporativismo dentro da própria máquina pública, descrito como “fogo amigo”. A Associação DER denuncia a resistência de servidores estaduais que ocupam imóveis funcionais e agem para impedir a regularização a fim de manter privilégios, chegando a desarticular a organização comunitária.

O DER é muito corporativo. E quem não mora nos imóveis são contra[...] ele quer o imóvel para ele, então ele não vai fazer certo. [...] Eles acabaram vindo e desativando a associação justamente para evitar que os moradores se organizassem (ASS.DER).

A dimensão cultural também é citada como barreira severa. A DPE-PR identifica nos municípios uma mentalidade presa a legislações urbanísticas obsoletas, incompatíveis com a realidade das áreas consolidadas: “um incremento da cultura dentro dos municípios de promoção da Reurb [...] sair das amarras da legislação formal [...] da cultura da 6766/1979. Isso é um entrave muito grande que a gente sente” (DPE-PR).

Do ponto de vista técnico, a Aripar detalha a baixa qualidade dos produtos entregues pelas prefeituras, o que gera ciclos de ineficiência e retrabalho, confirmando a fragilidade municipal: “CRFs incompletas ou incoerentes [...] Plantas e memoriais imprecisos, com sobreposições, erros de coordenadas ou ausência de assinaturas técnicas. Saneamento dominial insuficiente” (Aripar).

Para a comunidade, o principal desafio é a morosidade e a falta de resultados práticos, gerando ceticismo e fadiga institucional após anos de tentativas frustradas.

Nós tivemos reuniões e reuniões com a Cohapar, com a Cohab, falamos com vários presidentes que passaram nesses cargos, só que não houve êxito. Essas posses foram passadas para outras pessoas. [...] 50% já não estão aqui mais, não são os moradores originários (ASS.Âncora).

4.3.5 Integração Interinstitucional e Governança

A governança contemporânea exige a superação de clivagens institucionais em favor de práticas cooperativas (Teisserenc, 2014; Matias-Pereira, 2022). No Paraná, a integração interinstitucional não é apenas uma diretriz teórica, mas uma estratégia de sobrevivência do sistema, materializada em protocolos que permitem trâmites paralelos aos fluxos burocráticos tradicionais.

A Cohapar e o TJPR firmaram acordos onde o Judiciário atua diretamente em empreendimentos financiados pelo Estado, contornando a lentidão tradicional: “Nós temos um protocolo de intenções com o Tribunal de Justiça no âmbito do Moradia Legal [...] autorizando que eles atuem em empreendimentos financiados pela Cohapar” (Cohapar).

As Comissões de Soluções Fundiárias emergem como espaços vitais de mediação. O MPPR relata utilizar essas instâncias para evitar a judicialização contenciosa e construir alternativas consensuais: “Através da comissão de soluções fundiárias do TJ, estão se construindo alternativas [...] Nós fazemos reuniões no âmbito do Ministério Público [...] encaminhar para mediação” (MPPR).

A AMP desempenha o papel de núcleo articulador, conectando municípios pequenos aos recursos estaduais: “A associação envelope todas as situações [...] Da Seap, Governo do Estado, Associação dos Municípios e outras entidades, juntarem forças para que a gente possa colaborar com esses pequenos municípios” (AMP).

Contudo, a Cohapar alerta que toda essa rede de governança depende, em última instância, da vontade política local, confirmando a centralidade municipal

prevista na teoria (Nery, 2019): “Sem o município a gente não faz absolutamente nada na parte da regularização, então precisa da adesão dele” (Cohapar).

4.3.6 Transparência, Acesso à Informação e Controle Social

A boa governança pressupõe *accountability* e transparência (Paludo; Oliveira, 2021). A análise revela um paradoxo tecnológico no Paraná: enquanto órgãos de cúpula e cartórios possuem sistemas digitais avançados de visualização, a realidade na ponta é marcada pela opacidade.

A Aripar oferece ferramentas robustas de transparência ativa: “Mapa da Reurb [...] Essa ferramenta permite que qualquer pessoa visualize o impacto da Reurb no Estado e identifique onde a política pública já foi implementada” (Aripar).

Em contraste, o MPPR denuncia o apagão de dados nos municípios, o que dificulta o controle social: “Nós temos uma atuação muito incisiva, mas não temos estas informações na internet, nos portais. Os moradores têm que buscar informações com seus advogados” (MPPR).

Um achado relevante e contraintuitivo é a resistência à transparência total por parte de lideranças comunitárias em áreas de conflito. Há o temor de que a publicidade dos dados gere disputas entre vizinhos e denúncias cruzadas, sugerindo que a transparência em contextos de informalidade precisa ser mediada: “Se nós fizemos um portal disponibilizando essas informações[...] ia criar um grande problema, que teria muita denúncia. [...] Mas eu sou a favor de que seja transparente, que não esconda nada” (ASS.DER).

A Seap reconhece essa lacuna e projeta a centralização futura da tramitação via sistema digital como solução: “[...] a tramitação dos processos deve ser feita exclusivamente via Sistema e-Protocolo para garantir transparência e celeridade” (Seap).

4.3.7 Uso de Tecnologias e Procedimentos Administrativos

A modernização administrativa e o uso de tecnologias digitais são apontados por Uchoa e Rodrigues (2016) como vetores essenciais para a eficiência e celeridade na gestão pública. No contexto paranaense, a análise revela um cenário de

desenvolvimento tecnológico desigual, caracterizado por um abismo entre órgãos de cúpula digitalizados e uma base operacional ainda analógica ou improvisada.

O TJPR e a Aripa operam em ambientes de alta tecnologia. A Aripa disponibiliza ferramentas de ponta como o RIDigital e o Mapa da Reurb, permitindo visualização geoespacial e integração de dados. O TJPR, por sua vez, garante a tramitação e o acesso público integralmente digital, conforme relata o entrevistado: “A empresa através do departamento jurídico ajuíza a ação [...] e esse protocolo [...] é incluído no Projud [...] e qualquer cidadão vai lá e tem acesso” (TJPR).

Em contraste, a realidade dos órgãos executivos estaduais e municipais demonstra fragilidade tecnológica. A Cohapar, apesar de sua robustez técnica, admite a ausência de um sistema integrado de gestão fundiária, dependendo de ferramentas manuais para o controle dos processos: “A gente não tem um sistema, nós não temos sistema. O acompanhamento é feito pelo fiscal e gestor [...] pelo envio de documento, seja por e-mail, por protocolo” (Cohapar).

Essa precariedade se acentua na ponta final da cadeia. As Associações de Moradores, operando no vácuo de ferramentas oficiais, recorrem a métodos arcaicos de preservação da memória documental, essenciais para a prova da posse. A liderança da Associação DER descreve um acervo pessoal e físico: “Eu tenho tudo documentado, guardo todos os registros físicos e também fotos que comprovam a situação” (ASS.DER).

A Seap reconhece que essa fragmentação compromete a eficiência e projeta a centralização futura da tramitação como solução estruturante, visando a rastreabilidade: “A tramitação deve ser feita exclusivamente via Sistema e-Protocolo para garantir transparência e celeridade” (Seap).

4.3.8 Aspectos Jurídicos e Normativos

A análise dos aspectos jurídicos revela uma tensão fundamental na estratégia de governança fundiária do Paraná, descrita nesta pesquisa como uma ruptura procedimental entre a via judicial e a administrativa. Embora a Lei Federal nº 13.465/2017 priorize a desjudicialização (Tartuce, 2018), a prática local demonstra um movimento reverso impulsionado pelo Judiciário para garantir eficácia.

O TJPR admite explicitamente que utiliza a estrutura do Judiciário para contornar a burocracia administrativa, transformando ações de usucapião coletivo em procedimentos de regularização fundiária. Essa "judicialização da política" é vista pelo órgão como uma ferramenta de celeridade: "Transformamos aquele procedimento burocrático administrativo num procedimento judicial, muito simples [...] Judicializaria as regulações fundiárias [...] o que já se mostrou muito mais eficaz e célere do que aquele administrativo" (TJPR).

Em oposição direta, a Aripa defende a primazia da via administrativa e alerta para os riscos de flexibilização excessiva. Para a entidade, a segurança jurídica do título final depende do cumprimento rigoroso de todas as etapas legais.

É fundamental reforçar que a Reurb exige rigor técnico e respeito a todas as etapas previstas em lei. Tentar abreviar fases, pular procedimentos ou flexibilizar etapas essenciais compromete a segurança jurídica, coloca em risco a validade da titulação (Aripa).

No campo da defesa de direitos, a DPE-PR atua para combater a visão patrimonialista do Estado, que historicamente impediu a regularização de bens públicos. O órgão sustenta que a titularidade estatal não pode se sobrepor aos direitos sociais positivados: "Retirar população do imóvel público sob o simples argumento de que o imóvel é público é uma visão patrimonialista que não considera direitos positivados" (DPE-PR).

Na ponta, a comunidade vivencia a insegurança jurídica decorrente da informalidade e do mercado paralelo de posses. A Associação Jardim Âncora relata a dificuldade de rastrear os beneficiários originais diante da venda informal dos lotes: "Essas posses foram passadas para outras pessoas. [...] 50% já não estão aqui mais, não são os moradores originários" (ASS.Âncora).

4.3.9 Boas Práticas e Experiências Exitosas

A identificação e disseminação de boas práticas constituem mecanismos vitais de aprendizado institucional (Correia, 2017). No Paraná, o Programa Moradia Legal do TJPR é unanimemente reconhecido pelos entrevistados como um case de sucesso, especialmente pela sua capacidade de articulação em larga escala. A experiência de Foz do Iguaçu é citada como referência de aplicabilidade: "Foz do Iguaçu hoje para nós é o cartão de visita do programa" (TJPR).

Outra inovação destacada é a Caravana da Reurb, iniciativa da Aripar que leva capacitação itinerante aos municípios. Essa prática rompe o isolamento técnico dos cartórios e promove a integração direta com os gestores locais, sendo descrita como: “O fluxo formal mais robusto de atuação conjunta, envolvendo RIB, ONR, IRIB, registradores locais, Defensoria Pública, Prefeituras e órgãos estaduais” (Aripar).

Além das soluções internas, os gestores valorizam o *benchmarking* com outros estados da federação para aprimorar os fluxos locais. A Defensoria Pública e o Ministério Público citam modelos de Minas Gerais, Mato Grosso e Santa Catarina como referências na produção de laudos técnicos e sistemas de atendimento: “Minas Gerais [...] Pará [...] Goiás [...] Mato Grosso tem um sistema de atendimento fundiário importante, produz documentação e laudos” (DPE-PR).

4.3.10 Propostas de Melhoria e Soluções

Para superar os déficits de capacidade institucional identificados por Arruda e Lubambo (2018), as propostas apresentadas pelos atores convergem para dois eixos: inovação nas parcerias e profissionalização da estrutura estatal.

A proposta mais disruptiva surge no âmbito do TJPR, que negocia uma parceria com universidades federais para substituir as empresas privadas de topografia por residências técnicas universitárias. Essa medida tem o potencial de zerar os custos técnicos para as famílias (atualmente em torno de R\$ 3.300,00), democratizando o acesso à regularização: “A participação da universidade [...] para usar a estrutura das faculdades na elaboração desse plano de trabalho inicial. [...] Não haveria mais a cobrança [...] porque não é a empresa que está fazendo. São os alunos na residência” (TJPR).

No âmbito do Executivo, a Seap reconhece que a sustentabilidade do Programa Regulariza Paraná depende da criação de uma estrutura organizacional formal e perene, abandonando o improvisado atual: “A estrutura necessária exigiria a alocação de um arquiteto efetivo, um advogado exclusivo para tratar das questões fundiárias [...] e um profissional administrativo dedicado” (Seap).

A DPE-PR enfatiza a necessidade de planejamento prévio para evitar desperdício de recursos, sugerindo um mapeamento detalhado antes da intervenção: “Primeiro ponto: mapeamento e compreensão do que cabe Reurb antes. [...] tendo

sido realizadas essas etapas prévias, o Estado não vai perder patrimônio [...] vai ganhar em regularização, dignidade, economia e segurança jurídica” (DPE-PR).

Por fim, as lideranças comunitárias trazem uma proposta pragmática para contornar o corporativismo estatal identificado em órgãos como o DER: a terceirização da avaliação dos imóveis para garantir imparcialidade e agilidade: “Eu acho que deveria terceirizar para uma empresa [...] Porque o DER é muito corporativo [...]”(ASS.DER).

Em suma, a triangulação entre o referencial teórico, a análise documental e as evidências empíricas permite diagnosticar que a governança fundiária no Paraná vivencia um cenário de fragmentação institucional. Se, por um lado, existe um desenho normativo formalizado (Programa Regulariza Paraná) que atribui centralidade à gestão patrimonial do Estado em suporte ao protagonismo urbanístico dos municípios, a realidade operacional revela que a efetividade da política ainda depende, preponderantemente, de arranjos colaborativos paralelos. A atuação de órgãos de controle e proteção de direitos (como o Ministério Público e a Defensoria Pública), somada aos espaços de mediação interinstitucional fomentados pelo Judiciário, atua de forma supletiva para preencher as lacunas deixadas pela fragilidade estrutural da SEAP e pela restrita capacidade técnica das administrações municipais.

A análise identificou, portanto, uma tensão estruturante na condução da política estadual: o sistema oscila entre a urgência pela celeridade e eficácia social, impulsionada pela atuação em rede e por iniciativas interinstitucionais de facilitação do processo, e a defesa irrestrita do rigor técnico-administrativo, sustentada pelos registradores de imóveis como requisito inegociável para garantir a segurança jurídica.

Por fim, os dados indicam que a sustentabilidade da regularização fundiária paranaense a longo prazo não pode depender indefinidamente de mecanismos de contorno ou do voluntarismo de lideranças comunitárias que operam na informalidade. O caminho para a consolidação da governança, conforme apontam as propostas dos próprios atores, reside na transição do improvisado para a profissionalização: seja por meio da estruturação de carreiras exclusivas no Estado, seja mediante inovações disruptivas como a parceria com universidades, transformando a regularização de uma ação de governo emergencial em uma política de Estado perene e tecnicamente robusta.

4.4 DIRETRIZES DE GOVERNANÇA PÚBLICA PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE IMÓVEIS PÚBLICOS

A partir da triangulação entre os referenciais teóricos, a análise documental e as entrevistas com atores estratégicos, foi possível identificar os principais gargalos e potencialidades da regularização fundiária no Estado do Paraná. Para traduzir esse diagnóstico em ações propositivas, este tópico apresenta um conjunto de diretrizes de governança pública estruturadas com base no modelo desenvolvido por Paludo e Oliveira (2021, adaptado às especificidades da gestão patrimonial e fundiária estadual.

O modelo adotado fundamenta-se na premissa de que a governança no setor público deve ultrapassar o cumprimento formal de normas, focando na geração de valor público e na efetividade das políticas sociais. Nesse sentido, as proposições a seguir não se limitam a ajustes burocráticos, mas buscam estabelecer um arranjo institucional capaz de promover a eficiência administrativa, a segurança jurídica e a plena efetivação do direito à moradia.

Para facilitar a leitura e a aplicabilidade prática, as diretrizes foram organizadas em dez eixos temáticos. Cada eixo é introduzido por uma contextualização que justifica sua relevância frente aos problemas identificados na pesquisa, seguida de um quadro-síntese que detalha as ações recomendadas (O que fazer) e identifica os atores institucionais competentes para sua execução (Responsáveis).

4.4.1 Ações para governar e administrar com foco no interesse público

Embora o modelo original de Paludo e Oliveira (2021) utilize a expressão “governar para o bem comum”, a regularização fundiária é um campo marcado por conflitos territoriais, onde nem sempre as soluções agradam a todas as partes (como nos casos de remoções de áreas de risco ou perda de propriedade). Por isso, nesta pesquisa, esse eixo é adaptado e compreendido sob a ótica da supremacia do interesse público. A regularização fundiária de imóveis públicos urbanos deve ser primordialmente orientada pelo interesse público, compreendido aqui como a necessária conjugação entre a função social da propriedade pública e a efetivação do direito fundamental à moradia digna.

Nesse sentido, a governança da política fundiária deve combater a visão estritamente patrimonialista que, historicamente, obstaculizou a regularização de bens públicos sob o argumento exclusivo da titularidade estatal, priorizando, em contrapartida, o direito social positivado. Afinal, a regularização não se resume à mera entrega de um título, mas representa a efetiva integração do cidadão à cidade formal.

Para que isso ocorra, é imperativo que as decisões administrativas não sejam tratadas como medidas episódicas, mas sim alicerçadas em critérios multidimensionais e transparentes, englobando aspectos técnicos, jurídicos, sociais e urbanísticos, a fim de promover a justiça social e o ordenamento territorial.

As entrevistas realizadas corroboram essa necessidade, revelando que a ausência de diretrizes claras compromete a eficiência administrativa, amplia conflitos fundiários e fragiliza a segurança jurídica dos ocupantes. A falta dessa orientação estratégica não apenas abala a legitimidade da atuação estatal e a confiança das comunidades no poder público, mas também estimula a perpetuação de práticas informais e de mercados paralelos de posse.

Para materializar esses princípios e superar a fragmentação das ações, o Quadro 6 sistematiza as diretrizes necessárias para alinhar a gestão fundiária com foco no interesse público, definindo responsabilidades claras para assegurar que o direito à moradia e a função social prevaleçam sobre os entraves burocráticos.

Quadro 6 - Ações para governar e administrar com foco no interesse público

O que fazer/Aplicação na Reurb	Órgãos responsáveis/ envolvidos
Definir e orientar a regularização fundiária pelo interesse público, pela função social da propriedade pública e pelo direito à moradia.	Seap (coordenação estratégica); Cohapar (execução técnica); Sociedade civil organizada e associações de moradores
Estabelecer diretrizes estaduais de priorização da Reurb-S para núcleos consolidados até 2016 ocupados por população de baixa renda.	Seap (normatização e diretrizes); Cohapar (implementação); MPPR (controle da legalidade)
Priorizar áreas consolidadas e ocupações historicamente estabilizadas, reduzindo conflitos fundiários e judicializações.	Seap; Cohapar; TJPR (mediação por meio da Comissão de Soluções Fundiárias); MPPR
Institucionalizar canais formais de comunicação e escuta ativa com comunidades e associações de moradores.	Seap; Cohapar; Municípios; Sociedade civil organizada e associações de moradores
Utilizar a regularização fundiária como instrumento de pacificação social, priorizando soluções administrativas e consensuais.	TJPR (mediação e conciliação); Seap; Cohapar; MPPR; DPE-PR; Sociedade civil organizada e associações de moradores
Compatibilizar a política fundiária com as políticas de habitação, urbanismo e meio ambiente.	Seap (coordenação intersetorial); Cohapar (execução); Municípios; órgãos ambientais

Formalizar decisões administrativas com critérios objetivos, padronizados e previsíveis, assegurando estabilidade jurídica.	Seap (gestão patrimonial e decisão administrativa); Cohapar (procedimentos técnicos); Aripap (registro imobiliário)
Instituir parceria formal para garantir assistência jurídica gratuita às populações vulneráveis.	DPE-PR (assistência jurídica); Seap (articulação institucional); TJPR e MPPR (garantia da segurança jurídica)
Promover ações sistemáticas de orientação aos beneficiários, com linguagem cidadã e canais acessíveis.	Seap; Cohapar; DPE-PR; Sociedade civil organizada e associações de moradores; AMP (apoio e articulação municipal)
Apoiar financeiramente ações complementares de infraestrutura e desenvolvimento em áreas regularizadas.	Fomento Paraná (financiamento); Seap e Cohapar (articulação dos projetos)
Articular e capacitar municípios para a implementação da regularização fundiária urbana.	AMP (articulação e capacitação); Seap; Cohapar
Estabelecer protocolos de articulação interinstitucional para solucionar passivos fundiários complexos, viabilizando a regularização de imóveis marcados por restrições dominiais ou sobreposição de áreas de interesse do Estado.	Seap (coordenação estratégica e gestão patrimonial); Cohapar (análise e adequação técnica); PGE (orientação e segurança jurídica para superação das restrições); Órgãos estaduais com interesses sobrepostos (DER, IAT, AMEP, etc.).

Fonte: elaborado pela autora (2026)

4.4.2 Designar Líderes em vez de Chefes

A efetividade da regularização fundiária demanda uma coordenação institucional permanente, dada a sua complexidade multidimensional, que abrange aspectos jurídicos, urbanísticos e sociais. As entrevistas realizadas demonstram, contudo, que a fragmentação decisória entre órgãos estaduais, municípios, Judiciário, cartórios e órgãos ambientais compromete a fluidez dos processos. Diante desse cenário, torna-se evidente que a Reurb exige uma gestão eminentemente técnica, e não apenas política, capaz de lidar com as especificidades do ordenamento territorial.

A pesquisa revelou que a insuficiência de quadros técnicos especializados, como engenheiros, arquitetos, topógrafos e advogados, tanto nas prefeituras quanto na própria Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (Seap), constitui um gargalo crítico para a implementação da política. Nesse contexto, a instabilidade de lideranças e a ausência de critérios técnicos na designação de gestores comprometem a continuidade administrativa, transformando a regularização fundiária em uma ação episódica, dependente de vontades políticas conjunturais.

Para superar esses entraves, a governança deve ser exercida por lideranças que combinem capacidade de articulação interinstitucional, compromisso ético e domínio normativo. É imperativo, portanto, priorizar a designação de líderes com perfil técnico, aptos a conduzir a política fundiária como uma ação de Estado perene, e não de governo.

Diante desse cenário de fragilidade institucional, torna-se imprescindível a adoção de medidas que garantam a profissionalização da gestão e a perenidade das ações. O Quadro 7 sistematiza ações concretas voltadas à estruturação de lideranças e equipes técnicas, identificando os atores institucionais competentes para sua execução e assegurando que a governança da regularização fundiária seja conduzida como uma política de Estado.

Quadro 7 - Ações para designar líderes em vez de chefes

O que fazer/Aplicação na Reurb	Órgãos responsáveis/ envolvidos
Estabelecer liderança institucional clara e centralizada para a coordenação do Programa Regulariza Paraná, assegurando direção estratégica e capacidade de articulação interinstitucional.	Seap (coordenação estratégica); Cohapar (execução técnica); Governadoria (legitimação institucional)
Definir critérios técnicos, jurídicos e éticos para a seleção das lideranças e gestores da política de regularização fundiária.	Seap (definição de critérios e nomeações); MPPR (controle da legalidade); CGE, quando aplicável
Garantir estabilidade institucional das lideranças estratégicas, evitando rotatividade política em cargos-chave.	Seap; Governadoria; órgãos setoriais envolvidos
Alocar equipes técnicas qualificadas e permanentes dedicadas à Reurb no âmbito estadual e municipal.	Seap; Cohapar; Municípios (equipes locais)
Implementar mecanismos de fortalecimento da capacidade técnica, como modelos de Residência Técnica Universitária.	TJPR (articulação institucional); Seap; Cohapar; Universidades Públicas
Instituir fóruns permanentes de articulação entre os entes envolvidos na regularização fundiária.	Seap (coordenação); Cohapar; TJPR; MPPR; Aripa; Municípios; AMP; Sociedade civil organizada e associações de moradores
Assegurar continuidade decisória e uniformidade de entendimentos técnicos e jurídicos nos processos de regularização.	Seap; Cohapar; TJPR; Aripa
Criar divisões técnicas especializadas na estrutura de gestão da regularização fundiária, com abordagem multidisciplinar.	Seap; Cohapar
Envolver lideranças do Poder Judiciário na governança ativa, por meio da designação de magistrados para núcleos especializados.	TJPR (Comissões e Núcleos de Regularização); Aripa (articulação registral)

Fonte: elaborado pela autora (2026)

4.4.3 Planejar a Implementação da Governança

A regularização fundiária não pode ser tratada como uma ação pontual ou meramente reativa, mas deve consolidar-se como uma política pública estruturante de longo prazo. As experiências exitosas analisadas nesta pesquisa demonstram que a eficácia do processo depende diretamente de um planejamento integrado, que contemple a definição clara de metas, cronogramas realistas, critérios de priorização de áreas e um forte alinhamento intersetorial.

Antes de iniciar processos de regularização em massa, é imprescindível que o Estado e os municípios definam previamente como o processo será governado, evitando o início de trabalhos em áreas onde a regularização não é viável (o que cabe e o que não cabe na Reurb). Nesse sentido, é fundamental alinhar interinstitucionalmente, antes de qualquer mobilização para levantamentos técnicos e topográficos, qual é a intenção do Governo para a área: a consolidação via regularização fundiária ou a necessidade de realocação e reassentamento das famílias. A ausência desse planejamento prévio e de um diagnóstico territorial preciso resulta, invariavelmente, em desperdício de recursos públicos, retrabalho técnico, paralisação de processos administrativos e aumento da judicialização, comprometendo a credibilidade da política pública perante a sociedade.

Para mitigar os riscos associados à descontinuidade administrativa e garantir que a regularização fundiária seja conduzida como uma política de Estado estruturada, torna-se imperativo adotar instrumentos de planejamento prévio. O Quadro 8 sistematiza as ações necessárias para a implementação dessa diretriz, focando na elaboração de diagnósticos territoriais precisos e na definição de fluxos de governança antes do início massivo das titulações.

Quadro 8 - Ações para o planejamento da governança e implementação

O que fazer/ Aplicação na Reurb	Órgãos responsáveis/ envolvidos
Elaborar planejamento estratégico específico para a regularização fundiária, com definição de metas anuais, critérios de priorização territorial e integração ao planejamento urbano e habitacional.	Seap (coordenação estratégica); Cohapar (planejamento técnico); Municípios (integração ao planejamento urbano local); AMP (apoio técnico e articulação municipal)

Definir previamente as diretrizes e os fluxos de governança da regularização fundiária, assegurando clareza institucional antes do início da regularização em escala.	Seap (definição normativa e coordenação); TJPR (alinhamento jurídico-procedimental); MPPR (controle e conformidade); Aripar (alinhamento registral)
Alinhar interinstitucionalmente a diretriz de destinação da área, definindo previamente se a intervenção consistirá na regularização fundiária no próprio local ou na realocação/reassentamento das famílias, antes do início dos trabalhos de levantamento técnico, topográfico e social.	Seap (gestão patrimonial e decisão de destinação); Cohapar (planejamento habitacional e de reassentamentos); Municípios (planejamento urbano e anuência local); IAT e Defesa Civil (avaliação técnica de áreas de risco insuperável).
Realizar diagnóstico jurídico, físico e territorial preliminar dos núcleos informais (NUIs), utilizando geoprocessamento e sobreposição de dados ambientais e de risco, como base para a tomada de decisão.	Cohapar (execução técnica); Seap (análise dominial e patrimonial); Municípios (dados territoriais e urbanísticos); IAT e órgãos ambientais (análise de risco ambiental); Sociedade civil organizada e associações de moradores
Promover reuniões preparatórias entre as áreas jurídica, ambiental, social e de obras, alinhando responsabilidades, fluxos decisórios e procedimentos técnicos.	Seap (coordenação interinstitucional); Cohapar; Municípios; TJPR; MPPR; órgãos ambientais; Sociedade civil organizada e associações de moradores
Capacitar a equipe multidisciplinar envolvida na regularização fundiária, disseminando os princípios de governança para garantir atuação integrada e linguagem comum entre os órgãos.	Seap (coordenação); Cohapar (formação técnica); AMP (capacitação municipal); Aripar (capacitação registral)
Capacitar gestores municipais quanto aos fluxos e instrumentos da Reurb, utilizando materiais pedagógicos e iniciativas institucionais (como cartilhas técnicas e ações itinerantes), antes do início da titulação.	Seap (diretrizes e conteúdo); Cohapar (execução técnica); AMP (mobilização e apoio aos municípios); TJPR/Aripar (apoio institucional)
Prever fontes permanentes de financiamento para a execução da regularização fundiária, assegurando sustentabilidade financeira do programa.	Seap (coordenação orçamentária); Fomento Paraná (financiamento e instrumentos financeiros); Cohapar (execução dos recursos); Municípios (contrapartidas)
Estruturar previamente os fluxos decisórios e procedimentais da regularização fundiária, prevenindo decisões contraditórias ou tecnicamente inconsistentes ao longo da implementação.	Seap (padronização e governança); TJPR (uniformização de entendimentos); MPPR (controle institucional); Aripar (padronização registral)
Instituir cronogramas integrados que contemplem as janelas de licenciamento ambiental e de aprovação urbanística junto aos órgãos transversais anuentes, assegurando que o projeto atenda a todos os requisitos legais para a emissão da CRF.	Seap (coordenação); Cohapar (planejamento técnico e cronograma); Municípios; Órgãos ambientais (IAT ou municipais); AMEP (em regiões metropolitanas).

Fonte: elaborado pela autora (2026)

4.4.4 Estruturar o Sistema e Definir Competências

A estruturação de um sistema de governança robusto depende, primordialmente, da definição clara de papéis e responsabilidades. Os achados

empíricos desta pesquisa revelaram um cenário de sobreposição de competências, insegurança decisória e retrabalho entre os órgãos estaduais e municipais. A indefinição de atribuições gera lacunas decisórias e responsabilização difusa, fragilizando a governança e aumentando significativamente o risco jurídico das decisões administrativas.

Nesse contexto, a estruturação do sistema deve ser orientada pelo interesse público, superando a visão patrimonialista que, historicamente, impediu a regularização de bens públicos sob o argumento estrito da titularidade estatal. A governança deve assegurar que as decisões e competências estejam ancoradas em critérios técnicos, jurídicos, sociais e urbanísticos, promovendo não apenas a entrega de um título, mas a efetiva integração do cidadão à cidade formal. A ausência de uma normatização clara nesse sentido compromete a eficiência administrativa e a legitimidade da atuação estatal.

Para superar a desarticulação institucional e garantir a segurança jurídica necessária, é imprescindível formalizar as instâncias de decisão e a divisão de tarefas. O Quadro 9 detalha as ações voltadas à estruturação do sistema de governança, estabelecendo uma matriz de responsabilidades que segrega funções estratégicas, táticas e operacionais, além de propor mecanismos de padronização processual.

Quadro 9 - Ações para estruturar o sistema e definir competências

O que fazer/Aplicação na Reurb	Órgãos responsáveis/ envolvidos
Formalizar, por ato normativo estadual, o Comitê Gestor da Regularização Fundiária como instância permanente de governança interinstitucional.	Seap (coordenação e instituição normativa); Municípios; TJPR; MPPR; Aripa; Sociedade civil organizada e associações de moradores
Formalizar, por decreto ou termo de cooperação técnica, a Matriz de Responsabilidades da regularização fundiária, definindo claramente as atribuições dos entes envolvidos.	Seap (coordenação e gestão patrimonial); Cohapar (execução técnica); Fomento Paraná (financiamento); TJPR (coordenação jurídica); Municípios (execução local e aprovação urbanística)
Definir, de forma objetiva, as responsabilidades operacionais por etapa do processo, incluindo cadastro social, levantamento topográfico e emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF).	Seap (coordenação e normatização); Cohapar (execução técnica); Municípios (cadastro social e urbanístico); Aripa (interface registral)
Estabelecer e formalizar as funções estratégicas, táticas e operacionais da regularização fundiária, assegurando a segregação entre proposição, execução, controle e decisão.	Seap (função estratégica); Cohapar e Municípios (funções táticas e operacionais); MPPR e TJPR (controle e conformidade)
Criar comitês técnicos ou multidisciplinares para análise e aprovação integrada dos projetos, contemplando simultaneamente aspectos urbanísticos e ambientais.	Seap (coordenação); Cohapar; Municípios; órgãos ambientais; TJPR; Sociedade civil organizada e associações de moradores

Padronizar os fluxos processuais da regularização fundiária por meio de atos normativos e instrumentos operacionais, garantindo previsibilidade, segurança jurídica e redução de retrabalho institucional.	Seap (padronização e normatização); TJPR (uniformização jurídica); Aripár (procedimentos registrais)
Padronizar competências, fluxos administrativos e procedimentos registrais, reduzindo riscos de nulidade dos atos e assegurando segurança jurídica às matrículas decorrentes da regularização.	Seap; TJPR; Aripár; MPPR
Instituir autarquia ou instituto especializado com autonomia administrativa e financeira, ou criar divisões técnicas especializadas no âmbito da Seap voltadas à execução fundiária.	Seap (estruturação institucional); Poder Executivo Estadual
Elaborar e publicar Guias de Regularização Fundiária, checklists documentais e kits padronizados de peças técnicas, detalhando o passo a passo procedimental para municípios e registradores.	Seap (coordenação); Cohapar (conteúdo técnico); Aripár (conteúdo registral); AMP (difusão aos municípios)
Instituir arranjos formais com os cartórios de registro de imóveis para viabilizar a gratuidade da Reurb-S, com previsão de compensação institucional dos custos registrais.	TJPR (coordenação institucional); Aripár (implementação); Seap e Poder Executivo Estadual (definição normativa e financeira)
Elaborar e institucionalizar planejamento estratégico da regularização fundiária, baseado em diagnóstico territorial e orientado por metas, indicadores e modelo de gestão por resultados.	Seap (coordenação estratégica); Cohapar (apoio técnico); Municípios (subsídios territoriais).
Realizar diagnóstico preciso dos núcleos informais existentes, por meio do mapeamento territorial e da consolidação das bases de dados disponíveis.	Cohapar (execução técnica); Municípios (levantamento local); Seap (validação patrimonial).
Definir competências claras para as equipes de trabalho social, vinculando o diagnóstico socioeconômico ao fluxo de aprovação da Reurb-S e à fundamentação de interesse social perante o órgão ambiental.	Cohapar (coordenação técnica e social); Municípios (execução do cadastro local); IAT (licenciamento e anuência ambiental); Seap (coordenação institucional).
Definir metas claras e mensuráveis e divulgar a estratégia do programa, alinhando recursos, competências institucionais e prioridades territoriais.	Seap (definição e coordenação); Cohapar (execução); AMP (articulação municipal).

Fonte: elaborado pela autora (2026)

4.4.5 Elaborar Planejamento Estratégico com Modelo de Gestão

A regularização fundiária deve ser monitorada por resultados efetivos, sociais, jurídicos e territoriais, superando a lógica do improviso e da atuação meramente reativa, popularmente conhecida como "apagar incêndios", para consolidar uma gestão estratégica do território. As experiências estaduais analisadas demonstram que a transição para uma política de Estado perene depende diretamente do uso de indicadores claros e sistemas informatizados, que ampliam a eficiência administrativa e a transparência dos atos públicos. Sem um monitoramento sistemático, a regularização fundiária perde sua capacidade de avaliação crítica e a possibilidade de correção de rumos, comprometendo a qualidade da entrega à sociedade.

Conforme alertam Alfonsin et al. (2019) e Vieira e Kempfer (2021), a regularização fundiária possui um caráter multidimensional que não pode ser reduzido à mera titulação formal. Por conseguinte, a avaliação do sucesso dessa política pública não deve se limitar a métricas estritamente quantitativas, como o número absoluto de Certidões de Regularização Fundiária (CRFs) emitidas ou matrículas abertas. Embora o volume de titulação seja um dado relevante, ele não mensura a efetividade da integração socioespacial.

Para que o modelo de gestão seja verdadeiramente estratégico, é imprescindível adotar métricas de resultado e impacto que abranjam as diversas dimensões do processo. Sob o aspecto da eficiência administrativa, devem ser monitorados o tempo médio de tramitação e o índice de retrabalho institucional. Na dimensão urbanística e social, os indicadores devem avaliar a efetiva execução de obras de infraestrutura nas áreas regularizadas, a melhoria da qualidade de vida aferida por pesquisas de satisfação pós-regularização e a taxa de permanência das famílias no território, a fim de monitorar os riscos de gentrificação. Já na dimensão jurídica, a política deve ser avaliada pela sua capacidade de pacificação, medindo o número de conflitos resolvidos de forma consensual em contraposição à judicialização contenciosa. A diversificação dessas métricas garante que a governança não seja avaliada apenas pelo cumprimento de uma meta burocrática, mas pelo valor público e pela transformação real gerada na vida dos cidadãos.

Para materializar essa visão estratégica, é fundamental adotar instrumentos de gestão que permitam mensurar o desempenho e integrar as bases de dados dispersas. O Quadro 10 apresenta as ações voltadas à elaboração do planejamento estratégico e à definição de modelos de gestão, com foco na produção de diagnósticos precisos, na integração de cadastros e no estabelecimento de metas mensuráveis.

Quadro 10 - Ações para elaborar planejamento estratégico com modelo de gestão

O que fazer/Aplicação na Reurb	Órgãos responsáveis/ envolvidos
Estabelecer indicadores de desempenho do programa, priorizando métricas de resultado e impacto.	Seap (governança e monitoramento); CGE/Controle Interno (apoio metodológico); Cohapar (alimentação dos dados).
Monitorar o desempenho dos processos, incluindo tempo médio de tramitação, número de famílias regularizadas e imóveis titulados, bem como indicadores de impacto pós-titulação, execução de infraestrutura e permanência das famílias no território.	Seap (monitoramento central); Cohapar (execução); Municípios (informações operacionais); Sociedade civil organizada e associações de moradores.

Integrar os cadastros fundiários, imobiliários e sociais, utilizando sistemas eletrônicos para acompanhamento, controle e rastreabilidade dos processos.	Seap (integração patrimonial e sistêmica); Cohapar (cadastro técnico e social); Celepar (suporte tecnológico); Municípios (dados locais).
Implementar Painel de Indicadores Estratégicos para mensurar eficiência e eficácia da regularização fundiária.	Seap (coordenação); Celepar (desenvolvimento do painel); Cohapar (alimentação técnica).
Aplicar critérios e indicadores de desempenho de forma uniforme aos processos de regularização, assegurando tratamento isonômico e previsibilidade decisória.	Seap (normatização e padronização); Cohapar (aplicação técnica); Municípios (execução local).
Instituir critérios objetivos para a valoração dos imóveis na modalidade onerosa, com regras claras de descontos e parcelamento.	Seap (diretrizes patrimoniais); Fomento Paraná (instrumentos financeiros); Municípios (PGV e dados locais).
Implementar sistema unificado de informações de imóveis e ocupações, integrado aos sistemas de protocolo e monitoramento.	Seap (gestão patrimonial e integração); Celepar (infraestrutura tecnológica); Cohapar (dados técnicos).
Implementar sistema de mapeamento eletrônico centralizado, com envio padronizado de dados por prefeituras e cartórios.	Seap (coordenação); Aripa (articulação registral); Municípios (alimentação de dados); Celepar (suporte técnico).

Fonte: elaborado pela autora (2026)

4.4.6 Gerir a Implementação do Plano e Mudanças

A regularização fundiária é um processo multidimensional que articula, simultaneamente, aspectos jurídicos, urbanísticos, sociais, ambientais e registrais. As entrevistas realizadas nesta pesquisa demonstram que a ausência de integração técnica entre essas dimensões constitui um dos principais entraves operacionais, transformando a execução no momento crítico onde a maioria dos programas estagna, seja por excesso de burocracia ou por insuficiência orçamentária.

A escassez de recursos municipais revela-se um gargalo decisivo, travando especialmente a modalidade de interesse social (Reurb-S), que depende de subsídios públicos para a infraestrutura e titulação. A ausência de dotação orçamentária específica, somada à falta de equipes estruturadas e de apoio técnico continuado, compromete severamente a capacidade de entrega do Estado. Esse cenário gera frustração social nas comunidades que aguardam a titulação há décadas e resulta em descrédito institucional perante a sociedade.

Para reverter esse quadro de ineficiência e assegurar que o planejamento saia do papel, é necessário garantir a sustentabilidade financeira e operacional da política pública. O Quadro 11 sistematiza as ações necessárias para gerir a implementação

do plano, com foco na garantia de recursos, na capacitação técnica e na estruturação de fundos específicos.

Quadro 11 - Ações para gerir a implementação do plano e mudanças

O que fazer/Aplicação na Reurb	Órgãos responsáveis / envolvidos
Assegurar dotação orçamentária específica e contínua para a regularização fundiária, contemplando estudos técnicos, projetos e obras de infraestrutura essencial.	Seap (coordenação orçamentária); SEFA (planejamento financeiro); Cohapar (execução técnica).
Viabilizar e garantir o repasse de recursos estaduais aos municípios, especialmente aos de menor capacidade financeira, para custear etapas técnicas da regularização.	Seap (coordenação); Cohapar (repasse e execução); AMP (articulação municipal).
Utilizar instrumentos financeiros estaduais para financiar infraestrutura nas áreas regularizadas, assegurando titulação acompanhada de urbanização.	Fomento Paraná (gestão financeira); Seap (diretrizes); Cohapar (execução técnica).
Gerir e monitorar a execução física das intervenções previstas nos projetos de regularização, acompanhando o cumprimento das melhorias urbanas pactuadas.	Cohapar (execução e fiscalização técnica); Municípios (obras locais); Seap (monitoramento); Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Estruturar equipes multidisciplinares permanentes e atuar por projetos territoriais integrados.	Seap (coordenação institucional); Cohapar (equipes técnicas); Municípios (apoio local).
Promover capacitação contínua dos servidores e apoio técnico aos municípios.	Seap (coordenação); Cohapar (capacitação técnica); AMP (mobilização municipal); Escola de Gestão do Paraná (apoio formativo).
Assegurar a conclusão integral das etapas da regularização fundiária, evitando soluções parciais que comprometam a estabilidade jurídica da moradia.	Seap (governança e controle); Cohapar (execução técnica); TJPR (segurança jurídica dos atos); Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Instituir Fundo de Compensação para ressarcimento dos cartórios pelos atos gratuitos da Reurb-S.	TJPR (articulação judiciária); Seap (normatização); SEFA (gestão financeira); Aripap (interface registral).
Criar Fundo Fundiário Estadual com receitas próprias provenientes da alienação de terras e regularização onerosa.	Seap (proposição e gestão); SEFA (estrutura financeira); PGE (modelagem jurídica).
Estabelecer convênios simplificados e padronizados para execução técnica direta pelo Estado em municípios de pequeno porte.	Seap (coordenação); Cohapar (execução técnica); AMP (articulação municipal).
Propor mecanismos de ajuste de rota e mediação técnica para processos travados por questões ambientais complexas ou por inconformidades detectadas no SISPEHIS.	Cohapar (adequação técnica e gestão do SISPEHIS); IAT e órgãos ambientais municipais (mediação técnica ambiental); Seap (coordenação estratégica dos ajustes); Municípios (correção e alimentação de dados locais).

Fonte: elaborado pela autora (2026)

4.4.7 Coordenar a Atuação e Monitorar (Resolução de Conflitos)

A regularização fundiária urbana, dada a multiplicidade de atores envolvidos, exige uma coordenação interinstitucional contínua para evitar a fragmentação das ações e a ineficiência administrativa. A pesquisa evidenciou que a ausência de mecanismos de agilização e de diálogo permanente entre os entes gera gargalos operacionais que travam o sistema. Nesse cenário, o monitoramento constante não é apenas uma ferramenta de controle, mas um instrumento de gestão que permite correções de rota tempestivas, prevenção de entraves registrai e a redução da judicialização excessiva.

Ademais, o processo de regularização traz à tona conflitos latentes de propriedade e de vizinhança que, se não forem devidamente mediados, podem inviabilizar a titulação e a pacificação social. O monitoramento contínuo e a mediação interinstitucional atuam, portanto, como vetores de segurança jurídica, reduzindo os conflitos de competência e assegurando que as disputas sejam resolvidas preferencialmente na esfera administrativa ou por meios consensuais, garantindo a celeridade que a urgência social da moradia impõe.

Para operacionalizar essa coordenação e garantir a resolução efetiva de conflitos, é necessário estabelecer instâncias formais de diálogo e indicadores claros de acompanhamento. O Quadro 12 detalha as ações estratégicas voltadas à articulação dos atores e ao monitoramento dos resultados, com ênfase na prevenção de litígios e na padronização de procedimentos.

Quadro 12 - Ações para coordenar a atuação e monitorar (resolução de conflitos)

O que fazer/Aplicação na Reurb	Órgãos responsáveis/ envolvidos
Instituir mecanismos permanentes de coordenação interinstitucional para a regularização fundiária, por meio de comitês e fóruns de articulação entre os órgãos envolvidos.	Seap (coordenação); Cohapar; TJPR; MPPR; Aripa; Municípios; AMP; Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Criar e fortalecer instâncias de conciliação e mediação de conflitos fundiários, priorizando a resolução consensual antes da judicialização contenciosa.	TJPR (liderança institucional); MPPR; DPE-PR; Seap; Municípios.
Estabelecer indicadores de desempenho e qualidade dos processos de regularização, incluindo tempo de tramitação, retrabalho e efetividade das soluções.	Seap (governança e monitoramento); Cohapar (dados técnicos); TJPR (informações judiciais); Municípios; Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Monitorar a execução dos projetos de regularização fundiária, identificando gargalos administrativos, registrai e institucionais.	Seap (monitoramento); Cohapar (execução técnica); Municípios; Aripa (interface registral); Sociedade civil

	organizada e associações de moradores.
Promover reuniões técnicas periódicas entre municípios e registradores para alinhamento procedimental e padronização das CRFs.	Aripar (coordenação registral); Seap; Cohapar; Municípios.
Ajustar fluxos, procedimentos e instrumentos de governança com base no monitoramento contínuo e na solução consensual de conflitos institucionais.	Seap (coordenação normativa); Comitê Gestor da Regularização Fundiária; Órgãos executores.
Atuar preventivamente na mediação de conflitos e no alinhamento interinstitucional, reduzindo litígios e riscos à estabilidade possessória.	TJPR; MPPR; DPE-PR; Seap; Municípios; Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Utilizar comissões municipais multidisciplinares e audiências públicas como instrumentos obrigatórios de mediação e gestão de expectativas comunitárias.	Municípios (coordenação local); Seap (diretrizes); Cohapar (apoio técnico); Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Estabelecer protocolos específicos de mediação comunitária para solucionar disputas possessórias internas (sucessão familiar, sobreposição de lotes e venda informal de posses), assegurando que conflitos de vizinhança e "denúncias cruzadas" não paralitem a emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF).	Cohapar (coordenação pelo departamento social); Municípios (equipes locais de assistência social e mediação); DPE-PR (orientação jurídica e tutela de vulneráveis); Associações de Moradores (escuta ativa e apoio na mediação pacífica).
Formalizar Acordos de Cooperação Técnica e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) preventivos para uniformizar entendimentos jurídicos e garantir a continuidade dos projetos de regularização fundiária, blindando o cronograma de execução contra paralisações decorrentes de transições de gestão política.	Seap (coordenação governamental e patrimonial); MPPR (controle da legalidade e celebração de TACs); TJPR (mediação institucional via Comissão de Soluções Fundiárias); Cohapar (suporte técnico).
Implementar estratégias de mediação interinstitucional e comunitária para a resolução consensual de conflitos derivados do trabalho social ou da necessidade de desocupação de áreas de risco e de preservação ambiental.	DPE-PR (assistência jurídica e tutela de vulneráveis); Municípios (assistência social e articulação local); Cohapar (trabalho técnico-social e planejamento de reassentamentos); IAT (avaliação de risco e restrições ambientais); TJPR e MPPR (apoio institucional e homologação de acordos); Sociedade civil organizada e associações de moradores (representação das famílias).

Fonte: elaborado pela autora (2026)

4.4.8 Gestão de Riscos, Controles Internos e Auditoria

A regularização fundiária urbana de imóveis públicos é um processo de alta complexidade que envolve riscos multidimensionais: fundiários, patrimoniais, sociais, ambientais e institucionais. Para assegurar a conformidade legal, a eficiência administrativa e a segurança jurídica da moradia, torna-se imprescindível a implementação de mecanismos estruturados de controle, auditoria e gestão de riscos. A ausência desses instrumentos fragiliza a governança, amplia a judicialização e

favorece a ocorrência de irregularidades e desvios de finalidade, podendo gerar responsabilização futura tanto para o Estado quanto para seus agentes.

Nesse contexto, a auditoria e os controles internos não devem ser vistos como meras burocracias, mas como ferramentas essenciais de apoio à alta administração. Elas permitem avaliar a governança, qualificar a tomada de decisão e atuar preventivamente na identificação e mitigação dos riscos associados aos processos de regularização. A institucionalização dessas práticas protege o erário, assegura a sustentabilidade do programa e fortalece a regularização fundiária como uma política de Estado perene.

Para operacionalizar essa camada de segurança institucional e garantir a integridade dos processos, é necessário estabelecer rotinas claras de verificação e monitoramento. O Quadro 13 apresenta as ações estratégicas voltadas à implantação da gestão de riscos e auditoria, definindo responsabilidades para mitigar vulnerabilidades e assegurar a conformidade dos atos administrativos.

Quadro 13 - Ações para gestão de riscos, controles internos e auditoria

O que fazer/Aplicação na Reurb	Órgãos responsáveis/ envolvidos
Estruturar a função de auditoria interna vinculada à autoridade máxima, assegurando independência funcional e atuação contínua no acompanhamento dos processos de regularização fundiária.	Seap (Auditoria Interna / Controle Interno); Controladoria-Geral do Estado (CGE).
Instituir e fortalecer controles internos em todas as etapas da regularização fundiária, garantindo conformidade legal, rastreabilidade dos atos e padronização dos procedimentos administrativos e técnicos.	Seap (coordenação); Cohapar; Municípios; CGE.
Mapear os processos finalísticos e de apoio da regularização fundiária, identificando os principais riscos e respectivos pontos de controle.	Seap (gestão de riscos); Cohapar (execução técnica); Municípios; CGE.
Identificar, analisar e gerenciar riscos fundiários, patrimoniais, sociais, ambientais e institucionais, incluindo fraudes na seleção de beneficiários, reocupações, impactos ambientais e processos de gentrificação.	Seap; Cohapar; IAT; Municípios; MPPR (controle externo).
Utilizar sistematicamente os relatórios e achados da auditoria interna como subsídio à tomada de decisão da alta administração e à melhoria contínua da governança do programa.	Seap (alta administração); CGE; Comitê Gestor da Regularização Fundiária.
Definir e implementar medidas de mitigação e ações de resposta aos riscos identificados, institucionalizando a gestão de riscos e o compliance como prática permanente do Programa Regulariza Paraná.	Seap (coordenação); Cohapar; Municípios; CGE.
Incorporar a análise de riscos jurídicos e registrais aos controles internos e à auditoria do programa, com foco na proteção da validade dos atos administrativos e das matrículas emitidas.	Seap (jurídico e controle); TJPR; Aripa; MPPR.

Adotar formulários padronizados de requerimento, com checklists detalhados de documentação pessoal, dominial e técnica, mitigando riscos de nulidade por falhas na instrução processual.	Seap (padronização); Cohapar; Municípios; Aripár.
Instituir rotinas de monitoramento pós-regularização e resposta institucional para prevenir reocupações irregulares, descontinuidade da política e litígios futuros após a titulação e urbanização.	Seap (coordenação); Municípios (fiscalização local); MPPR; TJPR; Órgãos de fiscalização urbana e ambiental.

Fonte: elaborado pela autora (2026)

4.4.9 Assegurar Transparência e *Accountability*

A transparência na regularização fundiária não deve ser compreendida apenas como uma obrigação burocrática de publicidade, mas como um mecanismo essencial para fortalecer a confiança institucional e legitimar o processo perante a sociedade. As entrevistas realizadas evidenciaram fragilidades significativas no acesso dos cidadãos às informações, revelando um cenário onde a opacidade muitas vezes prevalece na ponta final da execução da política pública. Além disso, a pesquisa identificou um fenômeno complexo em áreas de conflito: o receio de que a publicidade irrestrita de dados gere "denúncias cruzadas" entre vizinhos, o que sugere que a transparência deve ser implementada de forma contextualizada e mediada para não acirrar disputas locais.

Para que o controle social seja efetivo, a sociedade deve ter clareza sobre quem são os beneficiários dos títulos e quais foram os custos envolvidos nas obras de infraestrutura. A transparência, portanto, não se limita à divulgação formal de dados brutos, mas exige a inteligibilidade das informações, traduzindo a linguagem técnica para uma linguagem cidadã. Combater a falta de dados nos municípios e garantir a rastreabilidade dos atos administrativos são condições indispensáveis para evitar fraudes, duplicidade de benefícios e o uso político-eleitoral da regularização fundiária.

Para superar a assimetria de informações e garantir a *accountability*, é necessário institucionalizar canais de comunicação claros e acessíveis. O Quadro 14 sistematiza as ações voltadas à promoção da transparência ativa e à responsabilização, propondo desde a criação de portais estaduais integrados até a simplificação da linguagem utilizada na comunicação com os beneficiários.

Quadro 14 - Ações para assegurar transparência e *accountability*

O que fazer/Aplicação na Reurb	Órgãos responsáveis/ envolvidos
Instituir diretrizes formais de transparência e <i>accountability</i> para o Programa Regulariza Paraná, assegurando ampla publicidade dos atos, critérios, fluxos e resultados da política pública.	Seap (coordenação); Comitê Gestor da Regularização Fundiária.
Implementar Portal Estadual do Programa Regulariza Paraná, permitindo ao cidadão acompanhar o andamento dos processos por meio de protocolo eletrônico, com informações claras, atualizadas e rastreáveis.	Seap; Celepar; Municípios (alimentação de dados).
Publicar informações consolidadas sobre áreas em regularização e beneficiários finais, incluindo número de famílias atendidas, imóveis titulados e estágio dos processos, prevenindo duplicidade de benefícios.	Seap; Cohapar; Municípios; Aripar (dados registrais); Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Disponibilizar, de forma acessível, os fluxos procedimentais, critérios de enquadramento, prazos e regras do programa, garantindo previsibilidade administrativa e redução de assimetrias informacionais.	Seap; Cohapar; Municípios.
Fortalecer canais institucionais de comunicação com a sociedade e com as comunidades beneficiárias, assegurando acesso contínuo à informação oficial e estímulo à participação social qualificada.	Seap; Municípios; Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Assegurar mecanismos de prestação de contas e responsabilização administrativa, inclusive quanto à atuação de agentes públicos que permitam novas ocupações irregulares ou utilizem a regularização fundiária com finalidade político-eleitoral.	Seap; CGE; MPPR; TJPR (controle e responsabilização); Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Publicizar critérios decisórios, atos administrativos e resultados da regularização fundiária de forma clara e padronizada, prevenindo contestações futuras por beneficiários ou terceiros.	Seap; Cohapar; TJPR; Aripar.
Criar seção específica de Perguntas e Respostas Frequentes (FAQ) no portal do programa, traduzindo a legislação técnica e os procedimentos da Reurb para linguagem cidadã acessível.	Seap; Cohapar; DPE-PR (apoio à linguagem cidadã).
Instituir ciclos periódicos de avaliação dos resultados do Programa Regulariza Paraná, analisando desempenho administrativo, efetividade social, impactos territoriais e segurança jurídica dos atos praticados.	Seap (coordenação); Comitê Gestor da Regularização Fundiária.

Fonte: elaborado pela autora (2026)

4.4.10 Avaliar, Revisar e Inovar

A regularização fundiária é um processo inerentemente dinâmico, que exige adaptação contínua às transformações normativas, institucionais e, sobretudo, à realidade social dos territórios. Considerando que a cidade é um organismo vivo e em constante mutação, o programa de regularização não pode ser estático; ele deve evoluir para responder a novos desafios e demandas. A inovação, nesse contexto, não se restringe à adoção de tecnologias, mas envolve a modernização de práticas

administrativas que fortaleçam a eficiência, reduzam custos operacionais e ampliem a segurança jurídica dos títulos emitidos.

A avaliação contínua e a revisão sistemática dos procedimentos permitem a consolidação da aprendizagem institucional. Esse ciclo virtuoso evita a repetição de erros do passado, corrige rotas em tempo hábil e fortalece a eficiência administrativa, garantindo que a política pública se mantenha relevante e efetiva ao longo do tempo. Sem essa capacidade de renovação, a governança corre o risco de tornar-se obsoleta e desconectada das necessidades da população que visa atender.

Para garantir que o Programa Regulariza Paraná se mantenha atualizado e eficiente, é necessário instituir rotinas de retroalimentação e aprimoramento constante. O Quadro 15 sistematiza as ações voltadas à avaliação, revisão e inovação, propondo desde a incorporação de novas tecnologias até a atualização periódica dos manuais operacionais.

Quadro 15 - Ações para avaliar, revisar e inovar

O que fazer Aplicação na Reurb	Órgãos responsáveis / envolvidos
Estabelecer mecanismos estruturados de feedback social, incluindo pesquisas de satisfação pós-regularização, para avaliar a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários e orientar ajustes na política pública.	Seap; Cohapar; Municípios; Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Revisar periodicamente fluxos, normas, manuais e procedimentos da regularização fundiária, incorporando contribuições das comunidades beneficiárias, associações de moradores e registradores imobiliários.	Seap; Cohapar; Aripár; Municípios.
Incorporar inovações tecnológicas aos processos de regularização fundiária, como drones, geoprocessamento avançado e soluções digitais, visando à redução de custos, prazos e retrabalho institucional.	Seap; Cohapar; Celepar; Municípios.
Estimular soluções consensuais e extrajudiciais para o aperfeiçoamento contínuo dos fluxos e a superação de entraves identificados na implementação do programa.	TJPR; MPPR; Seap; Comitê Gestor; Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Divulgar de forma sistemática os resultados, aprendizados e aprimoramentos do programa, fortalecendo a transparência, a legitimidade institucional e a confiança pública.	Seap; Comitê Gestor; Municípios; Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Revisar periodicamente procedimentos e fluxos da regularização fundiária para corrigir falhas identificadas e prevenir a repetição de práticas que possam comprometer a validade dos atos administrativos e registrais.	Seap; Cohapar; Aripár.
Elaborar, publicar e atualizar Manuais de Rotinas e Guias Operacionais, consolidando o aprendizado institucional e as inovações normativas, como base para capacitação contínua e mitigação dos efeitos da rotatividade de gestores.	Seap; Cohapar; Escola de Gestão do Paraná (EGP).

Fonte: elaborado pela autora (2026)

As diretrizes apresentadas contribuem para o aprimoramento do processo de regularização fundiária urbana de imóveis públicos ao oferecer um referencial de governança capaz de orientar a formulação, a implementação e o monitoramento dessa política pública de maneira integrada e coerente. Ao explicitar responsabilidades, fluxos decisórios e instrumentos de coordenação, controle e avaliação, o modelo proposto favorece a redução de conflitos, a mitigação da judicialização e o fortalecimento da segurança jurídica.

Embora elaborado a partir da realidade institucional do Estado do Paraná, o conjunto de diretrizes possui caráter flexível e adaptável, podendo ser ajustado às especificidades normativas, administrativas e territoriais de outros estados brasileiros. Dessa forma, o modelo não se apresenta como prescrição rígida, mas como instrumento orientador, passível de adequação às diferentes realidades federativas, contribuindo para a consolidação da regularização fundiária como política pública sustentável, eficiente e comprometida com a efetivação do direito social à moradia.

As diretrizes apresentadas neste capítulo resultam da articulação entre o referencial teórico, a análise documental e a pesquisa empírica, configurando-se como um modelo analítico-aplicado de governança pública voltado à regularização fundiária urbana de imóveis públicos. O detalhamento operacional dessas diretrizes é aprofundado no produto técnico derivado desta pesquisa, enquanto as considerações finais a seguir sintetizam os principais achados e contribuições do estudo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação dedicou-se a investigar a governança pública aplicada à regularização fundiária urbana de imóveis de domínio do Estado do Paraná, motivada pela constatação de que a existência de marcos legais avançados, como a Lei Federal nº 13.465/2017 e a Lei Estadual nº 22.191/2024, não tem sido suficiente, por si só, para superar a inércia administrativa e garantir a segurança jurídica da posse em territórios públicos. A investigação confirmou a premissa de que a fragilidade na gestão desses ativos não decorre de lacunas legislativas, mas sim da ausência de um modelo de governança consolidado, capaz de articular os múltiplos atores envolvidos e coordenar fluxos decisórios complexos.

O objetivo geral do estudo foi atingido com a proposição de um conjunto de diretrizes de governança pública, apresentadas na Seção 4.4, estruturadas para promover a eficiência administrativa e a efetivação do direito à moradia. O alcance deste propósito maior foi sustentado pelo cumprimento dos quatro objetivos específicos delineados na pesquisa, cujos resultados são sintetizados a seguir.

Em relação ao primeiro objetivo específico, que buscou analisar o cenário atual da regularização fundiária urbana de imóveis públicos e diagnosticar os principais desafios, a pesquisa revelou uma assimetria profunda na capacidade estatal entre os atores da rede. Enquanto a Cohapar demonstra robustez estrutural, relatando possuir "uma equipe multidisciplinar completa [...] 40 pessoas. [...] nós temos engenheiros, arquitetos, topógrafo, advogado, assistente social, psicólogo, sociólogo", o órgão central responsável pela gestão patrimonial, a Seap, admitiu atuar em condições precárias: "embora o arcabouço normativo estabeleça um fluxo formalizado, a estruturação interna da Seap para a Regularização Fundiária reflete uma situação de capacidade técnica em estágio inicial".

Além das fragilidades técnicas, o diagnóstico empírico evidenciou severos desafios políticos e sociais. A volatilidade legislativa foi apontada como geradora de inércia, como lamentou a liderança da Associação de Moradores do DER: "Na época, eu fui até a Casa Civil para discutir a lei de 2017[...] Mas essa legislação acabou sendo revogada com a criação do Programa Regulariza Paraná, e, desde então, o processo ficou paralisado". Somado a isso, identificou-se o corporativismo interno como barreira ao avanço da política pública, relatado de forma contundente pela mesma liderança

comunitária: "O DER é muito corporativo. [...] Eles acabaram vindo e desativando a associação justamente para evitar que os moradores se organizassem".

Atendendo ao segundo objetivo específico, focado em identificar possibilidades de aprimoramento da transparência e adoção de soluções tecnológicas, a investigação diagnosticou um paradoxo tecnológico no arranjo paranaense. Identificou-se um abismo entre a alta capacidade digital dos órgãos registrares e de controle e a opacidade na base operacional. Como reflexo crítico dessa defasagem, a própria Cohapar, apesar de sua robustez técnica, admitiu a ausência de um sistema integrado de gestão e controle fundiário, revelando dependência de ferramentas manuais: "A gente não tem um sistema, nós não temos sistema. O acompanhamento é feito pelo fiscal e gestor [...] pelo envio de documento, seja por e-mail, por protocolo". Essa ausência de sistemas integrados de dados fundiários e a falta de transparência ativa (traduzida em linguagem cidadã) geram desconfiança nas comunidades e abrem espaço para o mercado informal de posses. O estudo reforçou a necessidade urgente de implantação de portais de acompanhamento de processos para fortalecer a *accountability* e o controle social

Para cumprir o terceiro objetivo específico, que visou sistematizar alternativas e boas práticas observadas na literatura e nas práticas institucionais, a pesquisa mapeou arranjos exitosos em outros estados e no próprio Paraná. Dentre as referências nacionais, destacaram-se: a estruturação administrativa em divisões temáticas multidisciplinares (como engenharia, urbanismo, trabalho social e direito urbanístico), observada na criação do Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento (DERF) do Rio Grande do Sul; a criação de autarquias dotadas de autonomia e fundos próprios, como o INTERPI (Piauí) e o ITERTINS (Tocantins); a adoção de um modelo intersetorial e a oferta de apoio técnico gratuito aos municípios, a exemplo do Programa Cidade Legal (São Paulo); e o uso da Planta Genérica de Valores para garantir objetividade na titulação onerosa (Minas Gerais).

No âmbito do Estado do Paraná, o levantamento destacou a relevância de iniciativas voltadas à cooperação e à segurança jurídica. O Programa Moradia Legal, do Tribunal de Justiça (TJPR), evidenciou-se como um importante espaço de governança interinstitucional que, embora não substitua a competência executiva dos municípios, atua como facilitador ao integrar prefeituras, cartórios, Ministério Público e a Cohapar na coordenação e destravamento dos fluxos de regularização. Nessa

mesma linha de suporte à base executora, a pesquisa evidenciou o papel estratégico da Associação dos Municípios do Paraná (AMP). Constatando-se que as prefeituras de pequeno porte são o elo mais frágil da cadeia devido à carência de corpo técnico, a AMP atua como um núcleo articulador subsidiário, buscando “agasalhar essas prefeituras” para conectá-las aos recursos estaduais e “juntarem forças para que a gente possa colaborar com esses pequenos municípios”. Somado a isso, ressaltou-se o papel pedagógico e padronizador da Aripar, que defendeu a primazia da via administrativa por meio da unificação de minutas: “A padronização desses atos traz previsibilidade, reduz divergências entre Municípios [...] e assegura que o resultado final, a matrícula, seja clara, segura”. No campo da proteção de direitos, evidenciou-se a boa prática de mediação prévia. O Ministério Público do Paraná (MPPR) destacou sua atuação proativa: “Nosso trabalho muitas vezes ou é evitar a desocupação [...] ou se for inevitável, que elas possam ser realocadas”. A Defensoria Pública (DPE-PR) corroborou esse papel pacificador, afirmando que atua para 'construir soluções que não passem por um despejo violento'.

Por fim, o quarto objetivo específico foi concretizado com a proposição de diretrizes de governança pública aplicáveis à regularização fundiária. Tais diretrizes, ancoradas no modelo de Paludo e Oliveira (2021) e estruturadas nos eixos Liderança, Estratégia e Controle, indicam que o Estado deve abandonar o improvisado e adotar uma postura técnica. A própria Seap reconheceu essa necessidade: “A estrutura necessária exigiria a alocação de um arquiteto efetivo, um advogado exclusivo para tratar das questões fundiárias [...] e um profissional administrativo dedicado”. Igualmente imperativa é a adoção do planejamento prévio como mecanismo de eficiência, sintetizado na fala da DPE-PR: “Primeiro ponto: mapeamento e compreensão do que cabe Reurb antes. [...] tendo sido realizadas essas etapas prévias, o Estado não vai perder patrimônio [...] vai ganhar em regularização, dignidade, economia e segurança jurídica”.

Sob a perspectiva das contribuições acadêmicas e sociais, a dissertação inova ao aproximar a Teoria da Governança Pública da agenda de Regularização Fundiária, demonstrando a aplicabilidade prática das diretrizes de governança para superar o improvisado administrativo. Socialmente, o trabalho entrega um Produto Técnico aplicável que instrumentaliza os gestores públicos para a efetivação da

dignidade humana, transformando a posse precária em propriedade formal e permitindo a inclusão socioeconômica de famílias vulneráveis.

É necessário reconhecer, contudo, as limitações do estudo, que se ateve ao recorte geográfico dos imóveis de domínio do Estado do Paraná e à visão de atores estaduais e de representação municipal, não abarcando em profundidade a realidade interna das prefeituras de pequeno porte. A seleção intencional dos entrevistados, embora tenha garantido dados qualificados da cúpula decisória, não permite a generalização estatística para todos os casos de ocupação. Além disso, a pesquisa focou nos arranjos de governança para a titulação, não acompanhando a fase pós-regularização, o que impede a avaliação da eficácia de longo prazo da política na contenção da gentrificação ou na permanência das famílias no território.

Essas limitações apontam caminhos para estudos futuros, sugerindo-se a realização de pesquisas longitudinais que acompanhem o impacto pós titulação, bem como análises comparadas sobre a capacidade institucional dos municípios e avaliações econômicas sobre o reflexo da regularização na arrecadação e desenvolvimento local.

Em suma, conclui-se que o Estado do Paraná reúne condições normativas para liderar uma política fundiária de excelência, desde que adote uma governança profissionalizada que consolide a regularização fundiária não como uma ação de governo episódica, mas como uma política de Estado perene, imperativa para a eficiência administrativa e a segurança jurídica.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 9, n. 2, nov. 2007. DOI: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2007v9n2p25>.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei n. 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.

ALMEIDA, Livia Oliveira; ALMEIDA, Paulo Luiz Ferreira; VIEIRA, André Horta. Regularização fundiária urbana plena enquanto contributo à potencialidade do direito à cidade. **Cadernos Miroslav Milovic**, v. 1, n. 2, p. 109–125, 2023.

AMAZONAS. **CONSELHO FEDERAL DOS TÉCNICOS INDUSTRIAIS (CFT)**. Carta de Manaus encerra 1º Simpósio de Regularização Fundiária do Amazonas. **CFT**, [Brasília], 9 maio 2025. Disponível em: <https://cft.org.br/carta-de-intencoes-marca-simposio-de-regularizacao>.

AMAZONAS. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO AMAZONAS. **Mutirão da Defensoria em São Sebastião do Uatumã contabiliza cerca de 400 atendimentos**. Manaus, [s.d.]. Disponível em: <https://defensoria.am.def.br/2025/04/25/mutirao-da-defensoria-do-amazonas-em-sao-sebastiao-do-uatuma-contabiliza-cerca-de-400-atendimentos/>. Acesso em: 31 ago. 2025

AMAZONAS. **Lei nº 3.804, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre a destinação das terras situadas em áreas de domínio do Estado; altera a Lei nº 2.754, de 29 de outubro de 2002; e dá outras providências. Manaus: Diário Oficial do Estado, 2012. Disponível em: <https://www.sect.am.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/2012.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2025

AMAZONAS. Poder Executivo. Secretaria de Estado das Cidades e Territórios (SECT). **Serviços: Regularização Fundiária**. Manaus, [s.d.]. Disponível em: <https://www.sect.am.gov.br/servicos>. Acesso em: 31 ago. 2025

AMAZONAS. SIMPÓSIO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO AMAZONAS, 1., 2025, Manaus. **Carta de Manaus**. Manaus: Instituto Amazônia Legal; Conselho Federal dos Técnicos Industriais, 2025. Disponível em: <https://cft.org.br/carta-de-intencoes-marca-simposio-de-regularizacao-fundiaria-do-amazonas/> Acesso em: 31 ago. 2025

AMAZONAS. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral de Justiça. **Guia prático de regularização fundiária urbana**: REURB. Coordenador: Desembargador José Hamilton Saraiva dos Santos. Manaus: CGJ-AM, 2025. Disponível em: https://www.tjam.jus.br/images/MINUTA_Guia_de_Regulariza%C3%A7%C3%A3o_Fundi%C3%A1ria_da_CGJ_AM.pdf. Acesso em: 31 ago. 2025

ARAÚJO, Danilo Daniel Prado; AUGUSTO, Helder dos Anjos. Governança de terras no Norte de Minas Gerais: uma análise do problema fundiário do Alto Rio Pardo. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, Uberlândia, v. 18, n. 52, p. 25–49, dez. 2023.

ARRUDA, Adriana Silva; CIRNE, Mariana Barbosa. Métodos adequados de solução dos conflitos no âmbito da Reurb-E no DF: uma reflexão a partir dos diálogos institucionais de Conrado Hübner Mendes. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, v. 9, n. 1, p. 95–111, jan./jul. 2023.

ARRUDA, Silvana Nunes; LUBAMBO, Célia Wilma. Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na comunidade de Roda de Fogo no município do Recife. **Derecho y Cambio Social**, n. 54, 2018.

BACHI, Israel; SOUZA, Leonardo da Rocha. Direito humano à moradia e regularização fundiária. *Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC*, Londrina, v. 4, n. 1, p. 163-175, ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.48159/revistadoidcc.v4n1.bachi.souza>.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império e outras providências. *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: 9 jun. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública. *Diário Oficial da União: seção 1*, Rio de Janeiro, RJ, 23 jun. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 1 jan. 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 ago. 2024.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 5 set. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 9 jun. 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. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://egov.df.gov.br/wp-content/uploads/2024/03/TCU-%E2%80%93-Referencial-Basico-de-Governanca-%E2%80%93-2014.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria Nacional de Justiça. **Provimento nº 44, de 18 de março de 2015**. Estabelece normas gerais para o registro da regularização fundiária urbana. Brasília, DF: CNJ, 18 mar. 2015. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2507>. Acesso em: 07 dez. 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Estabelece normas gerais para a regularização fundiária rural e urbana, dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, 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, 23 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv759.htm. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Guia da política de governança pública**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018. 86 p., il. color. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/aceso-a-informacao/governanca-e-gestao/governanca-do-setor-de-defesa/guias-e-referenciais-1/arquivos/guia-politica-de-governanca-publica.pdf>. Acesso em: 04 set. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em 07 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

CARDOSO, Narayana; GARCIA, Heloise Siqueira. A regularização fundiária urbana após a Lei nº 13.465/17 e a admissão da regularização fundiária em núcleos urbanos informais consolidados após 22 de dezembro de 2016. **Ponto de Vista Jurídico**, Caçador, v. 12, n. 1, p. 84-101, jan./jun. 2023.

CARNEIRO, Celia Maria Beltrame Trilow. **Edifício Oswaldo Pacheco de Lacerda: o prédio na história do der-pr.** Curitiba: 2009. DER, 200 p. il.

CARVALHO, Pedro. **Regularização fundiária, projetos de urbanização e redução das precariedades.** In: UEMURA, Margareth Matiko; NISIDA, Vânia Cristina; CAVALCANTE, Luciana de Almeida (org.). *ATHIS para o direito à moradia*. São Paulo: Instituto Pólis, 2021.

CORREIA, Rogério Silva. Usucapião especial urbana e concessão de uso especial para fins de moradia: instrumentos de efetivação da função social da propriedade urbana. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 79, p. 9–45, 2017.

DE SOTO, Hernando. **The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else.** New York: Basic Books, 2000.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. **Revista Direito e Democracia**, Canoas, v. 3, n. 1, p. 305–322, 2002.

FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018.

FREITAS, Guilherme Pereira de. **Regularização fundiária urbana e o registro de imóveis: breves considerações.** In: CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELLI, Paulo; GAIO, Alexandre (org.). *Reurb: regularização fundiária urbana: aspectos teóricos e práticos [livro digital]*. Rio de Janeiro: MPRJ; IERBB; ABRAMPA; MPSC, 2021.

FUINI, Leandro Luiz. Território, territorialização e territorialidade: o uso da música para a compreensão de conceitos geográficos. **Terr@Plural**, Ponta Grossa, v. 8, n. 1, p. 225–249, 2014. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/tp/article/view/6155>. Acesso em: 24 ago. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2019. E-book. p. 125. ISBN 9788597020991. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597020991/>. Acesso em: 17 jun. 2025.

GOIÁS. AGÊNCIA ASSEMBLEIA DE NOTÍCIAS. Regularização fundiária. **Portal da Alego**, Goiânia, [s. d.]. Disponível em: <https://portal.al.go.leg.br/noticias/151525/regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 31 ago. 2025.

GOIÁS. **Lei nº 20.954, de 30 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a regularização fundiária de ocupação de imóveis urbanos de domínio do Estado de Goiás e dá outras providências. Goiânia: Diário Oficial do Estado, 2020. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103681/lei-20954 Acesso em: 31 ago. 2025.

GOIÁS. AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO (AGEHAB). **Relatório Integrado: ano base 2022**. Goiânia: AGEHAB, 2023. Disponível em: <https://goias.gov.br/agehab/wp-content/uploads/sites/18/2019/08/2023.001.relatorio.sustentabilidade-93d.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2025.

GOIÁS. AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO (AGEHAB). **Relatório Integrado Anual AGEHAB 2024**. Goiânia: AGEHAB, 2024. Disponível em: <https://static.agehab.go.gov.br/acesso.a.informacao/relatorios/relatorio.integrado.2024.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2025.

GOIÁS. **Decreto nº 10.641, de 6 de fevereiro de 2025**. Regulamenta a Lei nº 20.954, de 30 de dezembro de 2020, que dispõe sobre a regularização fundiária de ocupação de imóveis urbanos de domínio do Estado de Goiás e dá outras providências. Goiânia: Diário Oficial do Estado, 2025. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/110427/decreto. Acesso em: 31 ago. 2025.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. **Portal de Perguntas e Respostas Frequentes – Sobre Regularização Fundiária**. Goiânia: AGEHAB, [s.d.]. Disponível em: <https://goias.gov.br/agehab/perguntas-e-respostas-frequentes-sobre-regularizacao-fundiaria/>. Acesso em: 31 ago. 2025.

GONÇALVES, Antonieta Caetano; REZENDE, Elcio Nacur. Moradia, propriedade e meio ambiente: a regularização fundiária urbana (Reurb) como instrumento de efetivação dos direitos socioambientais. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 12, n. 2, p. 85–101, 2021.

GONÇALVES, Rafael Soares; SANTOS, Caroline Rocha dos. Gestão da informalidade urbana e tolerância precária: uma reflexão crítica em torno dos sentidos implicados em projetos de regularização fundiária. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 23, E202103, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202103>. Acesso em: 9 jan. 2026.

GOUVÊA, Denise de Campos; ÁVILA, Paulo Coelho; RIBEIRO, Sandra Bernardes. **A regularização fundiária urbana na Amazônia Legal**. [S. l.: s. n.], v. 11, n. 2, p. 73, 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n2p73>.

GUILHERMETTE, Felipe Carvalho *et al.* A constante e necessária busca da função social de imóveis públicos: doações de bens imóveis para fortalecimento de serviços públicos municipais. In: **Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais[...]Brasília (DF) Centro Internacional de Convenções do Brasil, 2025. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xiv-congresso-consad-de-gestao-publica-539116/1244644-A-CONSTANTE-E-NECESSARIA-BUSCA-DA-FUNCAO-SOCIAL-DE-IMOVEIS-PUBLICOS--DOACOES-DE-BENS-IMOVEIS-PARA-FORTALECIMENTO>. Acesso em: 05/01/2026

GUILHERMETTE, Felipe Carvalho *et al.* Sistemas de gestão de ativos patrimoniais são necessários e fundamentais à administração, todavia a solidez dos dados cadastrais possui impacto direto na eficiência. In: **Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais[...] Brasília (DF) Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 2023. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xii-congresso-consad-de-gestao-publica-312346/632395-SISTEMAS-DE-GESTAO-DE-ATIVOS-PATRIMONIAIS-SAO-NECESSARIOS-E-FUNDAMENTAIS-A-ADMINISTRACAO-TODAVIA-A-SOLIDEZ-DOS-D>. Acesso em: 05/01/2026

HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL. **Um em cada cinco brasileiros vive em habitação precária**. [S. l.]: Habitat Brasil, 2025. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/brasileiros-vivem-em-habitacao-precaria/>. Acesso em: 14 jun. 2025.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. Tradução de Anselmo Alfredo; Tatiana Schor; Cássio Arruda Boechat. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 26, p. 9–17, 2009.

LACERDA, Norma. O campo do planejamento urbano e regional: da multidisciplinaridade à transdisciplinaridade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 1, p. 77–93, maio 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2013v15n1p77>. Acesso em: 24 ago. 2024.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. A pesquisa científica hoje; Ciências humanas e sociedade. In: LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. cap. 2-3, p. 31-82.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. Título original: *Le Droit à la Ville*. ISBN 978-85-88208-97-1.

LIBÂNIO, Clarice de Assis. A regularização fundiária e a (in)segurança da posse: uma análise da experiência de Belo Horizonte. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 18, n. 37, p. 765-784, set./dez. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3707>.

LOBO, Alfredo Ribeiro da Cunha. A Lei de Reurb como instrumento para a efetivação da garantia constitucional à moradia no Brasil. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 9, n. 2, p. 19–35, jul./dez. 2023. e-ISSN: 2525-989X.

LOCATELLI, Paulo Antonio. **A atuação homeostática e interagente do Ministério Público polímato na regularização fundiária urbana**. In: CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELLI, Paulo; GAIO, Alexandre (org.). REURB: regularização fundiária urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ: IERBB: ABRAMPA: MPSC, 2021. *E-book*.

MAAS, Lucas Santos Van Der; RODRIGUES, Maxmiller Mendes; LIMA, Ludmila Lopes; SILVÉRIO, Igor Caiafa Ferreira. Impactos sociais e econômicos da Reurb no estado de Minas Gerais com o adjunto da Lei n. 13.465/17. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, v. 12, 2023. ISSN 2178-6925.

MACHADO, Maykon Fagundes; BODNAR, Zenildo; SILVA, Kaira Cristina. Governança para a sustentabilidade urbana e a regularização fundiária. **Revista da ESMESC**, v. 24, n. 30, p. 329–350, 2017.

MARCONDES, Nilsen Aparecida Vieira; BRISOLA, Elisa Maria Andrade. Análise por triangulação de métodos: um referencial para pesquisas qualitativas. **Revista Univap**, São José dos Campos, v. 20, n. 35, jul. 2014.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, 2003.

MARICATO, Ermínia; MAGAMI, Daniela Tavares. **Aspectos estruturais da produção do espaço urbano no Brasil e a proposta de regularização fundiária**. In: CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELLI, Paulo; GAIO, Alexandre (org.). Reurb: regularização fundiária urbana: aspectos teóricos e práticos [livro digital]. Rio de Janeiro: MPRJ; IERBB; ABRAMPA; MPSC, 2021.

MATHEUS, Carlos Eduardo Meirelles. Filosofia da pesquisa. In: PERDIGÃO, Dulce Mantella; HERLINGER, Maximiliano; WHITE, Oriana Monarca (coord.). **Teoria e prática da pesquisa aplicada**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. cap. 1.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança pública: o desafio do Brasil na atualidade**. 2. ed. rev. e atual. Brasília, DF: Atlas, 2022. ISBN 9786555763469.

MATO GROSSO. Governo do Estado. **Decreto nº 408, de 17 de março de 2020**. Regulamenta a metodologia para determinação de preço nos processos de Regularização Fundiária Urbana. Cuiabá, 2020. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mt/decreto-n-408-2020-mato-grosso-regulamenta-a-metodologia-para-determinacao-de-preco-nos-processos-de-regularizacao-fundiaria-urbana-na-modalidade-de-regularizacao-fundiaria-urbana-de-interesse-especifico-reurb-e-e-da-outras-providencias> Acesso em: 07 dez.2025.

MATO GROSSO. Poder Judiciário. Corregedoria-Geral da Justiça. **Plano Estratégico Regularização Fundiária 2023-2024**. Cuiabá: TJMT, 2023. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/88163681/100932967/1.+Relat%C3%B3rio+Bi%C3%A3o+23-24+%281%29.pdf/a42044a4-f813-3563-dbd5-384374b4464e?t=1756409062704?download=true>. Acesso em: 07 dez.2025.

MATO GROSSO. Instituto de Terras de Mato Grosso (INTERMAT). **Requerimento de Regularização Fundiária Urbana**. Cuiabá, 2025. Disponível em: <https://www.intermat.mt.gov.br/documents/3124425/38689921/requerimento+de+REGULARIZA%C3%87%C3%83O+FUNDI%C3%81RIA++URBANA+revisado.pdf/ca92ced1-138b-927c-0b33-ced377f04447?t=1716400910602>. Acesso em: 07 dez.2025.

MATO GROSSO. Poder Judiciário. Corregedoria-Geral da Justiça. **Cartilha Regularização Fundiária Urbana**. Cuiabá: TJMT, [s.d.]. Disponível em: https://www.tjam.jus.br/images/MINUTA_Guia_de_Regulariza%C3%A7%C3%A3o_Fundi%C3%A1ria_da_CGJ_AM.pdf . Acesso em: 07 dez.2025.

MATO GROSSO. Poder Judiciário. Corregedoria-Geral da Justiça. **Provimento TJMT/CGJ n. 30, de 26 de agosto de 2024**. Dispõe sobre a aprovação do Regimento Interno... do NUGOTERF. Disponível em: https://corregedoria-mc.tjmt.jus.br/corregedoria-arquivos-prod/cms/Provimento_n_30_2024_CGJ_031af24574.pdf. Cuiabá, 2024. Acesso em: 07 dez.2025.

MINAS GERAIS. Governo do Estado. Minas Gerais publica decreto de regularização de propriedade urbana. Belo Horizonte: Agência Minas, 08 out. 2024. Disponível em: <https://desenvolvimento.mg.gov.br/inicio/noticias/noticia/2624/minas>. Acesso em 02 set. 2025.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE). Minas Reurb: Regularização Fundiária Urbana. Belo Horizonte: SEDE/COHAB-MG/ARMVA. Disponível em: <https://desenvolvimento.mg.gov.br/inicio/projetos/projeto/1063>. Acesso em 02 set. 2025.

NERY, Ana Rita de Figueiredo. Processo administrativo de regularização fundiária e o litígio individualizado: estudo de caso. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 20, n. 51, p. 175-186, set./out. 2019.

NUNES, Marcus Antonius da Costa; FIGUEIREDO JUNIOR, Carlos Magno Alhakim. Regularização fundiária urbana: estudo de caso do Bairro Nova Conquista, São Mateus – ES. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 887-916, 2018. DOI: 10.12957/rdc.2018.31769. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2018.31769>.

OUTEIRO, Gabriel Moraes. Um estudo histórico-institucional do Programa Terra Legal de regularização fundiária na Amazônia. **Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 559-585, maio/dez. 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i1.325.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização dos assentamentos implantados anteriormente à Lei 6.766/1979, de acordo com o artigo 71 da Lei 11.977/2009**. Sapucaia do Sul: [s. n.], dez. 2010.

PALUDO, Augustinho V.; OLIVEIRA, Antonio G. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas**. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021.

PARÁ. AGÊNCIA PARÁ. **Conquista: Ação do governo do Pará promove direito à moradia com maior segurança jurídica para as famílias e desenvolvimento sustentável para os municípios**. Belém: Companhia de Habitação do Pará (COHAB), 25 jun. 2025. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/68241/estado-garante-regularizacao-fundiaria-para-mais-de-5-mil-familias-no-para>. Acesso em: 07 dez. 2025.

PARÁ. AGÊNCIA PARÁ. **Pará avança com regularização fundiária com mais 4 mil títulos no primeiro trimestre de 2025**. Belém: Secretaria de Comunicação (SECOM), 09 abr. 2025. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/66072/para-avanca->

com-regularizacao-fundiaria-com-mais-4-mil-titulos-no-primeiro-trimestre-de-2025. Acesso em 07 dez. 2025.

PARÁ. Poder Judiciário. Corregedoria-Geral de Justiça. **"REGULARIZAR" – Projeto Permanente de Regularização Fundiária da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Pará.** Belém: TJPA, 2023. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Corregedoria-Geral-de-Justica/1043287-programa-regularizar.xhtml> . Acesso em: 07 dez. 2025.

PARÁ. Poder Judiciário. Corregedoria-Geral de Justiça. **Núcleo de regularização Fundiária: Provimento nº 4/2023-CGJ, de 8 de maio de 2023.** Belém: TJPA, 2023. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1380652>. Acesso em: 07 dez. 2025.

PARANÁ. ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES DE IMÓVEIS DO PARANÁ (ARIPAR). **Cartilha Reurb: Poder Público.** Curitiba: ARIPAR/RIB, [s.d.]. Disponível em: <https://ribpr.org.br/wp-content/uploads/2024/06/Cartilha-Digital-REURB-1.pdf>. Acesso em 28 set. 2025.

PARANÁ. COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ (COHAPAR). **Estatuto social. Aprovado na 150ª Assembleia Geral Extraordinária de 12 de agosto de 2020.** Curitiba: COHAPAR, 2020. Disponível em: https://www.cohapar.pr.gov.br/sites/cohapar/arquivos_restritos/files/documento/2020-02/estatuto_social_2018.pdf. Acesso em 28 set. 2025.

PARANÁ. COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ (COHAPAR). **Estrutura organizacional.** Curitiba: COHAPAR, [202-?]. Disponível em: <https://www.cohapar.pr.gov.br/Diretoria>. Acesso em 28 set. 2025.

PARANÁ. COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ (COHAPAR). **Missão, visão e valores.** Curitiba: COHAPAR, [202-?]. Disponível em: <https://www.cohapar.pr.gov.br/Pagina/Cohapar>. Acesso em 28 set. 2025.

PARANÁ. COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ (COHAPAR). **Paraná Regularizado: justificativa e premissas.** Curitiba: COHAPAR. Disponível em: <https://www.cohapar.pr.gov.br/Parana-regularizado>. Acesso em 28 set. 2025.

PARANÁ. COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ (COHAPAR). **PEHIS-PR: plano estadual de habitação de interesse social do Paraná.** Curitiba: COHAPAR, jun. 2012. Disponível em: <https://www.cohapar.pr.gov.br/PEHIS-PR-Conceitos-e-Orientacoes>. Acesso em 28 set. 2025.

PARANÁ. COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ (COHAPAR). **Programa Escritura na Mão.** Curitiba: COHAPAR, [202-?]. Disponível em: <https://www.cohapar.pr.gov.br/Escritura-na-Mao>. Acesso em 28 set. 2025.

PARANÁ. COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ (COHAPAR). **Programa Paraná Regularizado: cartilha para município.** Curitiba: COHAPAR, 2025. Disponível em: <https://www.cohapar.pr.gov.br/Parana-regularizado>. Acesso em 28 set. 2025.

PARANÁ. **Decreto nº 3.843, de 21 de janeiro de 2020. Aprova o Regulamento da Secretaria da Administração e da Previdência.** Diário Oficial do Estado, Curitiba, 21 jan. 2020. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=230824&indice=1&totalRegistros=1&dt=29.0.2020.15.5.31.659>. Acesso em 28 set. 2025.

PARANÁ. FOMENTO PARANÁ. **Governança Corporativa.** Curitiba: Fomento Paraná, [s.d.]. Disponível em: <https://www.fomento.pr.gov.br/Pagina/GOVERNANCA-CORPORATIVA>. Acesso em 28 set. 2025.

PARANÁ. FOMENTO PARANÁ. **Quem somos e o que fazemos?.** Curitiba: Fomento Paraná, [s.d.]. Disponível em: <https://www.fomento.pr.gov.br/Institucional/QUEM-SOMOS-E-O-QUE-FAZEMOS>. Acesso em 28 set. 2025.

PARANÁ. COHAPAR. Governo do Estado. **Plano Plurianual do Estado do Paraná 2024-2027: pacto pelo futuro: ação orçamentária 8085 - Regularização Fundiária Urbana/Titulação.** Curitiba: Governo do Estado. Disponível em: https://www.planejamento.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2024-02/Livro_PPA_2024_2027_Lei_21861_18_dez_2023_comemendas.pdf. Acesso em 28 set. 2025.

PARANÁ. FOMENTO PARANÁ. **Lei nº 11.741, de 19 de dezembro de 1997.** Autoriza a criação da Agência de Fomento do Paraná S.A. Curitiba: Diário Oficial do Estado, 1997. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-11741-1997-parana-autoriza-o-poder-executivo-a-instituir-uma-agencia-de-desenvolvimento-vinculada-a-secretaria-de-estado-da-fazenda-sob-a-forma-de-sociedade-anonima-de-capital-fechado-denominada-de-agencia-de-desenvolvimento-do-parana-sa-e-adota-outras-providencias>. Acesso em 28 set. 2025.

PARANÁ. **Lei nº 21.352, de 1º de janeiro de 2023.** Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Estadual. Curitiba: Diário Oficial do Estado, 2023. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-21352-2023-parana-dispoe-sobre-a-organizacao-administrativa-basica-do-poder-executivo-estadual-e-da-outras-providencias>. Acesso em 28 set. 2025.

PARANÁ. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo. **O Ministério Público na defesa do meio ambiente e do direito à cidade: Volume 4 – Direito à Moradia, Regularização Fundiária e Programas Habitacionais.** Curitiba: MPPR, 2019.,.

PARANÁ. Ministério Público. **O Ministério Público na defesa do meio ambiente e do direito à cidade:** coletânea de estudos. Volume 4: Direito à moradia, regularização fundiária e programas habitacionais. Organização: Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo (CAOPMAHU). Curitiba: MPPR: FEMPAR, 2019. 337 p. ISBN 978-85-68772-19-5. *Fonte consultada:* "Paraná - MPPR Volume4_Digital.pdf".

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Provimento Conjunto nº 02/2020 - P-GP/GCJ**. Institui o Programa Moradia Legal no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Curitiba: TJPR, 2020. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/e-dj/publico/carregarDocumento.do;jsessionid=63afda5d7e17914f849617d3e383?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff760a943e5f78e4955549b94d0e63466658a221c700814ffe2223d5eeb579baf6de9dd0b0b975d50f7>. Acesso em: 28 set. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Programa Moradia Legal. **Gestão de competência**. Curitiba: TJPR. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/web/programa-moradia-legal/gestao-de-competencia>. Acesso em: 28 set. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Programa Moradia Legal. **Histórico do Programa Moradia Legal**. Curitiba: TJPR. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/web/programa-moradia-legal/historico-do-programa-moradia-legal>. Acesso em: 28 set. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Programa Moradia Legal. **Relatório anual 2025**. Curitiba: TJPR, 2025. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/web/programa-moradia-legal/relatorios>. Acesso em: 28 set. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Justiça; Ministério Público. **Termo de Cooperação Institucional nº 032/2020**. Curitiba: TJPR/MPPR, 2020. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/web/programa-moradia-legal/termos-de-cooperacao-com-o-tribunal-de-justica>. Acesso em: 28 set. 2025.

PARANÁ. **Lei nº 22.191, de 18 de novembro de 2024. Cria o Programa Regulariza Paraná**. Diário Oficial do Estado, Curitiba, nº 11.789, 18 nov. 2024. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=344878&indice=1&totalRegistros=1&dt=7.0.2026.21.36.17.50>. Acesso em: 05 mar. 2025.

PERNAMBUCO. Companhia Estadual de Habitação e Obras (CEHAB). **Governo de Pernambuco divulga chamamento público para projeto de retrofit com finalidade social no histórico Edifício Segadas Viana**. Recife: CEHAB, 26 set. 2025. Disponível em: <https://www.cehab.pe.gov.br/noticias/governo-de-pernambuco-divulga-chamamento-publico-para-projeto-de-retrofit-com-finalidade-social-no-historico-edificio-segadas-viana>. Acesso em 31 ago. 2025.

PERNAMBUCO. Companhia Estadual de Habitação e Obras (CEHAB). **Regimento Interno: Estrutura e Funcionamento Organizacional**. Recife: CEHAB, 2013. Disponível em <https://www.cehab.pe.gov.br/images/transparencia/Competencias%20e%20Legislacao%20Aplicavel/REGIMENTO%20INTERNO.pdf>. Acesso em 31 ago. 2025.

PERNAMBUCO. Governo do Estado. **Morar Bem: Perpart vai regularizar mais de 200 casas no município de Floresta**. Recife: PERPART, 08 ago. 2025. Disponível em: <https://www.perpart.pe.gov.br/busca-noticia/morar-bem-perpart-vai-regularizar-mais-de-200-casas-no-municipio-de-floresta>. Acesso em 31 ago. 2025.

PERNAMBUCO. **Lei nº 15.211, de 19 de dezembro de 2013**. Institui a política estadual de regularização fundiária de interesse social a ser adotada no Estado de Pernambuco. Recife: Diário Oficial do Estado, 2013. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=482&tipo=TEXTOATUALIZADO>. Acesso em 31 ago. 2025.

PERNAMBUCO. Poder Judiciário. Tribunal de Justiça. **Ato Conjunto nº 44, de 25 de novembro de 2022**. Dispõe sobre procedimentos para compensação, com caráter indenizatório, das despesas cartorárias em procedimentos de regularização fundiária no âmbito do Programa Moradia Legal Pernambuco. Recife: TJPE, 2022. Disponível em: <https://portal.tjpe.jus.br/documents/d/moradia-legal/ato-conjunto-n-44-alterado-pelos-atos-conjuntos-18-e-50-de-2023-compilado-pdf>. Acesso em 31 ago. 2025.

PERNAMBUCO. Poder Judiciário. Tribunal de Justiça. **Aviso Conjunto nº 01, de 07 de abril de 2025**. Informar que Núcleo de Regularização e Demandas Fundiárias - NUREF... disponibilizará formulário eletrônico... Recife: TJPE, 2025. Disponível em: https://portal.tjpe.jus.br/documents/d/portal/aviso_conjunto_n-1-2025-pdf. Acesso em 31 ago. 2025.

PERNAMBUCO. Poder Judiciário. Tribunal de Justiça. **Mesa Interinstitucional de Regularização e Demandas Fundiárias - Moradia Legal Pernambuco**. Recife: TJPE, [s.d.]. Disponível em: <https://portal.tjpe.jus.br/web/moradia-legal/ Mesa-interinstitucional>. Acesso em: 31 ago. 2025.

PIAUÍ. Instituto de Regularização Fundiária e do Patrimônio Imobiliário (INTERPI). **Estrutura Organizacional**. Teresina, [s.d.]. Disponível em: <https://www.interpi.pi.gov.br/organograma/>. Acesso em: 02 set. 2025.

PIAUÍ. Instituto de Regularização Fundiária e do Patrimônio Imobiliário (INTERPI). **Mapa Estratégico 2024-2027**. Teresina, 2024. Disponível em: <https://www.interpi.pi.gov.br/mapa-estrategico/>. Acesso em: 02 set. 2025.

PIAUÍ. Instituto de Regularização Fundiária e do Patrimônio Imobiliário (INTERPI). **Rafael Fonteles entrega 131 novos títulos de terra e celebra marca de 100 mil concessões**. Teresina, 04 set. 2025. Disponível em: <https://interpi.pi.gov.br/2025/09/04/>. Acesso em: 02 set. 2025.

PIAUÍ. Instituto de Regularização Fundiária e do Patrimônio Imobiliário (INTERPI). **Regularização Fundiária Onerosa (RFO): Carta de Serviços**. Teresina, [s.d.]. Disponível em: interpi.pi.gov.br/rfo/. Acesso em: 02 set. 2025.

PIAUÍ. Instituto de Regularização Fundiária e do Patrimônio Imobiliário (INTERPI). **Regularização Fundiária por Doação Individual (RFDI): Carta de Serviços**. Teresina, [s.d.]. Disponível em: <https://www.interpi.pi.gov.br/>. Acesso em: 02 set. 2025.

PIAUÍ. **Lei nº 8.006, de 21 de março de 2023**. Cria o Instituto da Regularização Fundiária e do Patrimônio Imobiliário do Estado do Piauí – INTERPI. Teresina: Diário Oficial do Estado, 2023. Disponível em: https://www.interpi.pi.gov.br/wp-content/uploads/2024/02/INTERPI-lei_no_8006_de_21_de_marco_de_2023.pdf. Acesso em: 02 set. 2025.

PIAUÍ. Secretaria da Administração (SEAD). **Governo do Piauí conclui regularização fundiária do Parque Potycabana**. Teresina, 25 jun. 2025. Disponível em: <https://www.pi.gov.br/governo-do-piaui-conclui-regularizacao-fundiaria-do-parque-potycabana/>. Acesso em: 02 set. 2025.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Procedimentos na Reurb: a atuação dos municípios. *In*: CAPPELLI, Sílvia *et al.* (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ: IERBB: ABRAMPA: MPSC, 2021. Livro digital.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, p. 57-78, jul./dez. 2009.

REYDON, Bastiaan Philip; AGUIAR, Márcia Souza de; BUENO, Ana Paula da Silva; FERNANDES, Vitor Bukvar. Instituições e administração fundiária. *In*: **GOVERNANÇA de terras**: da teoria à realidade brasileira. Brasília: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.934, de 1º de janeiro de 2023**. Dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2023. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-15934-2023-rio-grande-do-sul-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-e-diretrizes-do-poder-executivo-do-estado-do-rio-grande-do-sul-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 02 set. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária. **Estrutura Organizacional: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento (DERF)**. Porto Alegre: Governo do Estado, [s.d.]. Disponível em: <https://habitacao.rs.gov.br/departamento-de-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 02 set. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária. **Programas de Regularização Fundiária: Regulariza, Tchê! e Assentamento Legal**. Porto Alegre: Governo do Estado, [s.d.]. Disponível em: <https://habitacao.rs.gov.br/regulariza-tche>. Acesso em: 02 set. 2025.

ROLNIK, Raquel. Place, inhabitation and citizenship: the right to housing and the right to the city in the contemporary urban world. **International Journal of Housing Policy**, [S. l.], v. 14, n. 3, p. 293-300, 2014. DOI: 10.1080/14616718.2014.936178. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14616718.2014.936178>.

ROSSETTO, Adriana Marques; SILVA, Andressa de Souza da; BODNAR, Roberta Terezinha Uvo; BODNAR, Zenildo. A regularização fundiária e a concretização da função social da cidade. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 10, p. 98130-98142, out. 2021.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; BAPTISTA, Pilar Lucio. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013. 624 p. (Métodos de pesquisa). ISBN 9788565848282.

SÃO PAULO. **AGÊNCIA SP. Governo de SP regulariza imóveis de 3,7 mil famílias em 31 municípios.** São Paulo, 21 jun. 2024. Disponível em <https://www.agenciasp.sp.gov.br/governo-de-sp-regulariza-imoveis-de-37-mil-familias-em-31-municipios-paulistas/>. Acesso em: 07 dez. 2025.

SANTA CATARINA. ANOREG/SC. **Santa Catarina é o segundo estado com o maior número de regularização.** Florianópolis: Associação dos Notários e Registradores do Estado de Santa Catarina, [s.d.]. Disponível em: <https://anoregsc.org.br/santa-catarina-e-o-segundo-estado-com-o-maior-numero-de-regularizacoes-fundiarias-do-brasil/>. Acesso em: 07 dez. 2025.

SANTA CATARINA. Governo do Estado. **Regularização Fundiária: Programa Casa Catarina.** Florianópolis: Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família. Disponível em: <https://www.casacatarina.sc.gov.br/>. Acesso em: 07 dez. 2025.

SANTA CATARINA. **Lei nº 19.156, de 20 de dezembro de 2024.** Institui o Programa Casa Catarina e estabelece outras providências. Florianópolis: Diário Oficial de Santa Catarina, 2024. Disponível em: <https://leis.alesc.sc.gov.br/ato-normativo/22684>. Acesso em: 07 dez. 2025.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 52.052, de 13 de agosto de 2007.** Institui o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal, no âmbito da Secretaria da Habitação. São Paulo, 2007. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2007/decreto-52052-13.08.2007.html>. Acesso em: 07 dez. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Habitação. **Instrução Normativa nº 02, de 15 de fevereiro de 2017.** Dispõe sobre os documentos necessários para formalização de convênio no âmbito do Programa Cidade Legal. São Paulo, 2017. Disponível em: https://www.habitacao.sp.gov.br/habitacao/institucional/a-secretaria/cidade_legal. Acesso em: 07 dez. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Habitação. **Programa de Regularização Fundiária do Estado de São Paulo – Cidade Legal.** São Paulo: Secretaria da Habitação, [s.d.]. Acesso em: 07 dez. 2025. Disponível em: https://www.habitacao.sp.gov.br/habitacao/institucional/a-secretaria/cidade_legal. Acesso em: 07 dez. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Habitação. **Resolução SH - 3, de 11 de janeiro de 2008.** Aprova o Regimento Interno do Comitê de Regularização do Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais. São Paulo, 2008. Disponível em: <https://app.habitacao.sp.gov.br/ManualGraprohab/RegimentoInterno.html>. Acesso em: 07 dez. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Habitação; Secretaria de Meio Ambiente. **Resolução Conjunta SH/SMA - 3, de 9 de janeiro de 2009.** Dispõe sobre as regras para as ações de regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais de que trata o Decreto Estadual nº 52.052/2007. São Paulo, 2009. Disponível em: https://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/estadual/resolucoes/2009_Res_Co nj_SH_SMA_3.pdf. Acesso em: 07 dez. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**, [S. l.], ano 2, n. 8, p. 55-92, out./dez. 2008.

SINGER, Paul Israel. **Dinâmica populacional e desenvolvimento**: o papel do crescimento populacional no desenvolvimento econômico. São Paulo: Edições CEBRAP, 1970.

SLOMSKI, Valmor; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz; MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUSA, Luís Manuel Mota de *et al.* Revisões da literatura científica: tipos, métodos e aplicações em enfermagem. **Revista Portuguesa de Enfermagem de Reabilitação**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 45-54, jun. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.33194/rper.2018.v1.n1.07.4391>.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar**, [S. l.], v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018.

TEISSERENC, Pierre. Governança territorial em reservas extrativistas. **Revista Pós Ciências Sociais**, [S. l.], v. 11, n. 22, jul./dez. 2014.

TOCANTINS. **Lei nº 2.758, de 28 de agosto de 2013**. Autoriza o Poder Executivo a promover a regularização fundiária, por meio de venda direta, em imóveis urbanos de propriedade do Estado do Tocantins, e adota outras providências. Palmas: Diário Oficial do Estado, 2013. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_2758-2013_55396.PDF. Acesso em: 07 dez. 2025.

TOCANTINS. **Lei nº 87, de 27 de outubro de 1989**. Cria o Instituto de Terras do Estado do Tocantins - ITERTINS, o Fundo Agrário Estadual, o Cadastro Rural do Estado, e dá outras providências. [Restaurada pela Lei 2.830/2014]. Palmas: Diário Oficial do Estado, 1989. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/281836>. Acesso em: 07 dez. 2025.

TOCANTINS. Poder Judiciário. Corregedoria-Geral da Justiça. **Provimento nº 001 - CGJUS, de 2023**. Institui o manual de procedimentos de regularização fundiária do Estado do Tocantins. In: **Manual de Rotinas do Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária do Estado do Tocantins (NUPREF)**. Palmas: CGJUS-TO, 2023. Disponível em: https://sei.tjto.jus.br/sip/login.php?sigla_orgao_sistema=TJ-TO&sigla_sistema=SEI. Acesso em: 07 dez. 2025.

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**, v. 20, p. 121-158, 2009.

UCHOA, Adelaide Maria Rodrigues Lopes; RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Alienação gratuita de bens imóveis públicos em favor de particulares à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 3, n. 44, p. 535-567, 2016. DOI: 10.6084/m9.figshare.4667533. Disponível em: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.4667533>.

VIEIRA, Eduardo; KEMPFER, Marlene. A regularização fundiária urbana enquanto instrumento de formalização da propriedade: possibilidades para o desenvolvimento sustentável. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 12, n. 1, p. 145-157, jan./jun. 2021.

APÊNDICE A - Roteiro Semiestruturado das Entrevistas

Roteiro das Entrevistas

Perguntas comum para todos os atores:

1. Apresentação e Consentimento

- Breve apresentação do pesquisador e dos objetivos da pesquisa.
- Solicitação de autorização para gravação (se for o caso) e garantia de anonimato das informações, conforme o Comitê de Ética.
- Confirmação do nome, cargo, função, setor de lotação e tempo de atuação do entrevistado na área.

2. Atuação Institucional na Regularização Fundiária

- Como a sua instituição atua ou se relaciona com o processo de regularização fundiária urbana, especialmente de imóveis públicos?
- Quais as principais responsabilidades, atribuições e etapas que competem à sua instituição dentro desse processo?
- Existem parcerias, convênios ou fluxos formais de atuação conjunta com outras entidades para tratar da regularização fundiária? Quais?

3. Capacidade Técnica e Recursos Humanos

- A sua instituição possui equipe específica ou setor dedicado exclusivamente à regularização fundiária?
- Quantos profissionais, aproximadamente, compõem a equipe que atua nesse tema?
- Quais são as áreas de formação (ex.: direito, engenharia, arquitetura, assistência social, meio ambiente, registro de imóveis, urbanismo) consideradas necessárias ou desejáveis para atuar no processo de regularização?
- A equipe atual é suficiente para atender à demanda existente? Caso contrário, qual seria o quadro ideal?
- Existem capacitações, treinamentos ou programas de formação continuada específicos para os profissionais da sua instituição atuarem com regularização fundiária? Poderia dar exemplos?

4. Normativos, Procedimentos Internos e Padronização

- A instituição possui atos normativos próprios (ex.: portarias, resoluções, instruções normativas) que disciplinam a atuação nos processos de regularização fundiária?
- Existem manuais, cartilhas, guias, fluxogramas ou roteiros internos que orientam tecnicamente a condução dos processos?
- Caso existam, esses instrumentos são de uso obrigatório ou apenas orientativo?
- Na sua opinião, os procedimentos internos são claros, suficientes e atualizados? Há necessidade de criar ou revisar esses materiais?

- Na sua visão, quais documentos faltam ou deveriam ser criados para padronizar e agilizar a regularização fundiária?

5. Principais Desafios e Dificuldades

- Quais são, na sua visão, os principais desafios enfrentados pela instituição no processo de regularização fundiária urbana de imóveis públicos? (administrativos, jurídicos, sociais, ambientais, técnicos)
- Quais são os gargalos que mais atrasam ou dificultam o andamento dos processos?
- Existem desafios específicos relacionados à regularização de imóveis públicos, em comparação com imóveis privados?

6. Coordenação e Integração Interinstitucional

- Como é feita a coordenação e articulação com outras entidades envolvidas no processo de regularização fundiária?
- Existem fluxos, comissões ou grupos de trabalho interinstitucionais formalizados? Como eles funcionam?
- Quais órgãos ou setores, na sua percepção, apresentam mais dificuldade de integração ou resposta?
- O que poderia ser feito para melhorar essa cooperação interinstitucional?

7. Transparência, Acesso à Informação e Controle Social

- A instituição adota mecanismos de transparência e divulgação das etapas do processo de regularização fundiária?
- Existem portais, sistemas eletrônicos, ou outras ferramentas que permitam o acompanhamento dos processos pelos cidadãos?
- Como a população afetada (ex.: moradores de áreas públicas ocupadas) acessa informações e acompanha o andamento da regularização?
- Como a instituição lida com demandas, questionamentos ou denúncias da população?

8. Ferramentas Tecnológicas e Procedimentos Administrativos

- Quais são as ferramentas ou sistemas eletrônicos atualmente utilizados para gerenciamento, acompanhamento e registro dos processos de regularização?
- Existem dificuldades ou ausência de tecnologias adequadas que impactam o andamento dos processos?
- Quais seriam, na sua visão, as ferramentas ou sistemas ideais para melhorar o processo?

9. Aspectos Jurídicos e Normativos

- Quais são as principais dificuldades jurídicas, lacunas legislativas ou conflitos normativos que impactam a regularização fundiária urbana de imóveis públicos?

- Existem modelos ou instrumentos jurídicos padronizados (ex.: minutas, contratos, termos, títulos, planta e memorial descritivo) que facilitam o processo?
- Quais propostas de aprimoramento normativo poderiam contribuir para a celeridade e segurança dos processos? (ex.: novas leis, ajustes em normas estaduais, integração de sistemas).

10. Boas Práticas e Experiências Bem-Sucedidas

- Existem boas práticas ou experiências positivas desenvolvidas pela sua instituição em processos de regularização fundiária que o(a) entrevistado(a) gostaria de destacar?
- A instituição já utilizou métodos inovadores, fluxos diferenciados ou soluções específicas para superar obstáculos na regularização?
- O(a) senhor(a) conhece boas práticas aplicadas em outros órgãos ou municípios, no Paraná ou em outros estados, que poderiam ser replicadas?
- Na sua visão, como essas boas práticas poderiam ser implementadas ou adaptadas para o contexto do Paraná?

11. Propostas de Melhoria e Soluções

- Quais seriam, na sua visão, as principais propostas ou soluções para aprimorar o processo de regularização fundiária urbana de imóveis públicos?
- Como garantir mais eficiência, segurança jurídica e rapidez na tramitação dos processos?
- O que poderia ser feito para assegurar o direito à moradia das famílias ocupantes de áreas públicas, promovendo inclusão social?
- Que medidas poderiam ampliar a transparência, o controle social e a confiança da população nos processos?

12. Considerações Finais

- Gostaria de acrescentar algum ponto que não foi abordado e que considera importante para o processo de regularização fundiária urbana de imóveis públicos no Paraná?
- Autorização para eventual contato posterior, caso surjam dúvidas ou necessidade de aprofundamento.

Questões específicas por atores:

1. Seap (Secretaria de Estado da Administração e da Previdência)

- Qual o papel da Seap na gestão dos imóveis públicos estaduais e sua relação com a regularização fundiária?
- Existem políticas ou diretrizes internas que orientam a destinação de imóveis públicos para habitação social?
- Como é feito o controle patrimonial dos imóveis em processo de regularização?

- Como a Seap mantém o cadastro e as informações atualizadas sobre os imóveis públicos estaduais ocupados por famílias?
- Quais dados a Seap possui preliminarmente sobre essas áreas? (ex.: localização, área, número estimado de famílias, tempo de ocupação, tipo de ocupação, existência de infraestrutura, riscos ambientais, etc.)
- Há algum sistema ou banco de dados específico para gerenciamento dessas informações?
- Quais são os desafios para a atualização e precisão dessas informações?

2. Cohapar (Companhia de Habitação do Paraná)

- Como a Cohapar participa da implantação de programas habitacionais relacionados à regularização fundiária de imóveis públicos?
- Existe um fluxo estabelecido entre Cohapar e os demais órgãos (ex.: Seap, IAT, Municípios)?
- Como a Cohapar vê a necessidade de padronização de projetos habitacionais vinculados à regularização?

3. Fomento Paraná

- A Fomento Paraná já participa ou poderia participar do financiamento de infraestrutura ou melhorias urbanísticas em áreas regularizadas?
- Quais seriam os desafios e possibilidades para a criação de linhas de crédito específicas para apoio à regularização fundiária?

4. TJPR (Tribunal de Justiça do Estado do Paraná)

- Como o TJPR tem atuado para mediar conflitos e propor soluções em casos de ocupações irregulares?
- Quais são os principais entraves jurídicos que dificultam a regularização e o papel do Judiciário para superá-los?
- Como o TJPR vê a necessidade de protocolos ou fluxos padronizados para a regularização?

5. MPPR (Ministério Público do Paraná)

- Como o MPPR atua na defesa de interesses coletivos e do meio ambiente relacionados à regularização fundiária?
- Quais são os principais conflitos ou ações judiciais mais comuns nessa área?
- Como o MPPR vê o papel de mediação e articulação institucional no processo de regularização?

6. DPE-PR (Defensoria Pública do Paraná)

- Qual é o papel da Defensoria na defesa dos direitos das famílias ocupantes de áreas públicas?
- Quais são as principais demandas recebidas e quais as estratégias jurídicas mais eficazes?
- Como a Defensoria vê a necessidade de protocolos e normas claras para garantir segurança jurídica aos ocupantes?

7. Aripar (Associação dos Registradores de Imóveis do Paraná)

- Quais são os principais problemas enfrentados pelos cartórios na fase de registro da regularização fundiária?
- Quais modelos de matrícula ou registros padronizados poderiam facilitar o processo?
- Como o sistema registral pode garantir transparência e segurança jurídica nas regularizações?

8. AMP (Associação dos Municípios do Paraná)

- Como a AMP avalia a capacidade técnica e institucional dos municípios para realizar regularização fundiária?
- Quais orientações, apoio ou capacitações são necessários para apoiar os municípios?
- Existe alguma proposta para melhorar a articulação entre Estado e Municípios?

9. Associação de Moradores do DER/ Associações de moradores de áreas com ocupação irregular

- Como e quando a associação foi formada?
- Poderia contar a história das ocupações das áreas? Há quanto tempo as famílias vivem nos locais, aproximadamente?
- Quantas famílias vivem atualmente nas áreas? Há uma estimativa do número de pessoas?
- Quem são os ocupantes (ex.: trabalhadores, famílias de baixa renda, idosos, crianças)?
- Como a associação vê a situação jurídica atual (ex.: insegurança, risco de remoção)?
- Quais são os maiores problemas e desafios enfrentados hoje (ex.: falta de documentação, infraestrutura, acesso a serviços)?
- Quais órgãos públicos a associação já procurou para tentar resolver ou regularizar a situação? Houve resposta?
- As áreas têm acesso a infraestrutura básica (água, energia, esgoto, pavimentação)?
- Existem problemas de saneamento, saúde, segurança?
- Como a ausência de regularização impacta o dia a dia das famílias (ex.: não conseguir financiar melhoria da casa, medo de remoção)?
- A associação realiza reuniões, assembleias ou ações coletivas?
- Há uma liderança reconhecida pela comunidade?
- Como os moradores se organizam para negociar com o poder público?
- O que os moradores esperam como solução definitiva para a situação?
- Estão dispostos a participar de programas habitacionais, pagar valores necessários ou adotar compromissos para a regularização?
- Como gostariam de ver resolvida a questão (ex.: doação, concessão de uso, parcelamento social)?

APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Título da pesquisa: Governança Pública na Regularização Fundiária Urbana de Imóveis Públicos Estaduais no Paraná: Caminhos para a Eficiência Administrativa e a Garantia do Direito à Moradia.

Pesquisador(es/as) ou outro (a) profissional responsável pela pesquisa, com Endereços e Telefones: Marta Cristina Guizelini; marta.cristina813@gmail.com; 41 98408-9005

Local de realização da pesquisa: UTFPR Campus Medianeira, Av. Brasil, 4232, Bloco C – Sala do CEP, Bairro Parque Independência – CEP 85.884-000 – Medianeira/PR
Telefone: (45) 3264-8056, E-mail: coep-md@utfpr.edu.br, Equipe do CEP Medianeira.

Endereço, telefone do local: Órgãos públicos estaduais (Seap, Cohapar, Fomento Paraná), sistema de justiça (TJPR, MPPR, Defensoria Pública), Aripar, AMP, Associações de moradores.

A) INFORMAÇÕES AO PARTICIPANTE

1. Apresentação da pesquisa.

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa “Governança Pública na Regularização Fundiária Urbana de Imóveis Públicos Estaduais no Paraná: Caminhos para a Eficiência Administrativa e a Garantia do Direito à Moradia”, desenvolvida no âmbito do Mestrado em Planejamento e Governança Pública da UTFPR. O estudo busca propor um modelo de governança pública que possa aprimorar os processos de regularização fundiária urbana de imóveis públicos estaduais no Paraná, com foco em promover a eficiência administrativa, a transparência e a segurança jurídica, contribuindo para o direito à moradia.

2. Objetivos da pesquisa.

O objetivo geral do presente estudo é desenvolver modelo de governança pública voltado para a regularização fundiária urbana de imóveis públicos do Estado do Paraná, que promova a eficiência administrativa, assegure a transparência em todas as etapas do processo e garanta a segurança jurídica, contribuindo para a efetivação do direito à moradia.

3. Participação na pesquisa.

Sua participação consistirá na realização de uma entrevista semiestruturada, com duração aproximada de 30 a 60 minutos, que poderá ser conduzida de forma presencial ou virtual (via plataforma de videoconferência).

A entrevista abordará aspectos relacionados à atuação institucional e à governança da regularização fundiária, com ênfase em práticas administrativas, atribuições legais, fluxos processuais e articulação interinstitucional.

Não haverá coleta de informações pessoais sensíveis nem de dados privados de terceiros.

Você poderá optar por não responder a qualquer pergunta e poderá se retirar da entrevista a qualquer momento.

4. Confidencialidade.

Todas as informações fornecidas serão tratadas de forma confidencial e anônima (se assim preferir). As entrevistas serão transcritas e analisadas sem identificação nominal dos participantes ou das instituições.

Os resultados serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos (dissertação de mestrado e possíveis publicações científicas).

Os registros de áudio e transcrições ficarão armazenados em ambiente seguro e serão destruídos após a finalização da pesquisa.

5. Riscos e Benefícios.

5a) Riscos:

A pesquisa apresenta risco mínimo. O principal risco é um eventual desconforto ao abordar temas relacionados a conflitos fundiários e práticas institucionais.

Caso você se sinta desconfortável em qualquer momento, poderá interromper ou encerrar sua participação. Não há riscos físicos, financeiros ou jurídicos associados.

5b) Benefícios:

Os **benefícios diretos** incluem a oportunidade de contribuir com reflexões e sugestões para a melhoria da governança pública na regularização fundiária.

Os **benefícios indiretos** incluem a geração de conhecimento que poderá subsidiar políticas públicas mais eficazes e garantir maior segurança jurídica e inclusão social para as famílias em situação de vulnerabilidade habitacional.

6. Critérios de inclusão e exclusão.

6a) Inclusão: Poderão participar **pessoas maiores de 18 anos**, atuantes nos órgãos públicos, sistema de justiça, entidades representativas de municípios e associações de moradores envolvidas nos processos de regularização fundiária urbana no Paraná.

6b) Exclusão: Não poderão participar indivíduos que não atuem nas instituições ou entidades mencionadas, ou que não desejem participar voluntariamente.

7. Direito de sair da pesquisa e a esclarecimentos durante o processo.

Sua participação é voluntária. Você pode retirar seu consentimento e se retirar da pesquisa a qualquer momento, sem qualquer prejuízo. Em caso de dúvidas, poderá entrar em contato com a pesquisadora responsável a qualquer momento.

Você pode assinalar o campo a seguir, para receber o resultado desta pesquisa, caso seja de seu interesse :

() quero receber os resultados da pesquisa (email para envio : _____)

() não quero receber os resultados da pesquisa

8. Ressarcimento e indenização.

Não haverá ressarcimento de despesas, pois a participação não envolve deslocamento obrigatório nem custos adicionais.

Em caso de qualquer dano decorrente da pesquisa (o que não se espera que ocorra), o participante terá direito à devida indenização, conforme a legislação vigente.

ESCLARECIMENTOS SOBRE O COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA:

O Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos (CEP) é constituído por uma equipe de profissionais com formação multidisciplinar que está trabalhando para assegurar o respeito aos seus direitos como participante de pesquisa. Ele tem por objetivo avaliar se a pesquisa foi planejada e se será executada de forma ética. Se você considerar que a pesquisa não está sendo realizada da forma como você foi informado ou que você está sendo prejudicado de alguma forma, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (CEP/UTFPR).

Comitê de Ética em Pesquisa – UTFPR Campus Medianeira

Av. Brasil, 4232, Bloco C – Sala do CEP

Bairro Parque Independência – CEP 85.884-000 – Medianeira/PR

Telefone: (45) 3264-8056

E-mail: coep-md@utfpr.edu.br

Equipe do CEP Medianeira

B) CONSENTIMENTO

Eu declaro ter conhecimento das informações contidas neste documento e ter recebido respostas claras às minhas questões a propósito da minha participação direta (ou indireta) na pesquisa e, adicionalmente, declaro ter compreendido o objetivo, a natureza, os riscos e benefícios deste estudo.

Após reflexão e um tempo razoável, eu decidi, livre e voluntariamente, participar deste estudo. Estou consciente que posso deixar o projeto a qualquer momento, sem nenhum prejuízo.

Nome completo: _____

CPF: _____

Data de Nascimento: ___ / ___ / ___ Telefone: _____

Endereço:

CEP: _____ Cidade: _____ Estado: _____

Assinatura: _____ Data: ___ / ___ / ___

Eu declaro ter apresentado o estudo, explicado seus objetivos, natureza, riscos e benefícios e ter respondido da melhor forma possível às questões formuladas.

Assinatura pesquisador: _____ Data: ___ / ___ / ___
(ou seu representante)

Nome completo: _____

Para todas as questões relativas ao estudo ou para se retirar do mesmo, poderão se comunicar com Marta Cristina Guizelini, via e-mail: marta.cristina813@gmail.com ou telefone: 41 98408-9005.

OBS: este documento deve conter duas vias iguais, sendo uma pertencente ao pesquisador e outra ao participante da pesquisa.