



Insegurança Jurídica e Vulnerabilidade Social de Bens Imóveis em Manaus: A Problemática da Documentação na Regularização Fundiária

Legal Uncertainty and Social Vulnerability of Real Estate Properties in Manaus: The Problem of Documentation in Land Regularization

Alice Marcela Dias da Costa

Graduanda do curso de Bacharelado em Direito, na Faculdade Metropolitana de Ensino do Amazonas (FAMETRO). Manaus, Amazonas, Brasil. ID ORCID nº 0009-0001-0685-9460.

Rosana Reis de Melo Silva

Prof.ª Orientadora e Coordenadora do TCC II, no Centro Universitário FAMETRO: Prof.ª Esp. Rosana Reis de Melo Silva. Manaus, Amazonas, Brasil.

Resumo: A regularização fundiária urbana constitui um dos principais instrumentos de efetivação do direito à moradia e de promoção da inclusão social no contexto brasileiro. Apesar dos avanços legislativos introduzidos pela Lei nº 13.465/2017, milhares de famílias ainda permanecem à margem da formalidade registral, convivendo com a insegurança jurídica decorrente da ausência de documentação imobiliária. Em Manaus, essa realidade apresenta contornos particulares em razão do crescimento urbano acelerado, da expansão de ocupações informais e das dificuldades históricas relacionadas ao planejamento territorial. O presente estudo tem por objetivo analisar os impactos da ausência de documentação imobiliária sobre a segurança jurídica e a vulnerabilidade social de moradores residentes em núcleos urbanos informais da capital amazonense, bem como examinar os principais obstáculos enfrentados na implementação da Regularização Fundiária Urbana (REURB). Para tanto, adotou-se metodologia de natureza bibliográfica e documental, fundamentada na análise da legislação vigente, da doutrina especializada e de dados oficiais relacionados à realidade fundiária local. Os resultados demonstram que a informalidade documental ultrapassa a esfera patrimonial, produzindo reflexos sobre o acesso a políticas públicas, a valorização dos imóveis, a transmissão hereditária dos bens e o exercício pleno da cidadania. Conclui-se que a efetividade da regularização fundiária depende não apenas da existência de instrumentos normativos adequados, mas também do fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis, da simplificação dos procedimentos administrativos e da implementação de políticas públicas voltadas à inclusão territorial e à garantia do direito à cidade.

Palavras-chave: regularização fundiária; insegurança jurídica; documentação imobiliária; vulnerabilidade social; Manaus.

Abstract: Urban land regularization is one of the main instruments for ensuring the right to housing and promoting social inclusion in Brazil. Despite the legislative advances introduced by Law No. 13.465/2017, thousands of families remain outside the formal property registration system, facing legal uncertainty resulting from the lack of proper real estate documentation. In Manaus, this reality assumes particular characteristics due to rapid urban growth, the expansion of informal settlements, and longstanding challenges related to territorial planning. This study aims to analyze the impacts of the absence of property documentation on legal certainty and social vulnerability among residents of informal urban settlements in the city of Manaus, as well as to examine the main obstacles to the implementation of Urban Land Regularization

(REURB). To achieve this objective, a bibliographic and documentary methodology was adopted, based on the analysis of current legislation, specialized literature, and official data related to the local land tenure context. The findings indicate that documentary informality extends beyond patrimonial issues, affecting access to public policies, property appreciation, inheritance rights, and the full exercise of citizenship. It is concluded that the effectiveness of land regularization depends not only on adequate legal instruments but also on institutional strengthening, administrative simplification, and the implementation of public policies aimed at territorial inclusion and the realization of the right to the city.

Keywords: land regularization; legal certainty; property documentation; social vulnerability; Manaus.

INTRODUÇÃO

O acesso à moradia constitui um dos pressupostos fundamentais para a concretização da dignidade da pessoa humana e para o exercício pleno da cidadania. Entretanto, em diferentes regiões do Brasil, uma parcela significativa da população ainda reside em imóveis sem documentação formal, situação que compromete a segurança jurídica da posse e restringe o acesso aos benefícios decorrentes da propriedade regularizada.

A problemática da informalidade fundiária revela-se especialmente relevante nos centros urbanos marcados por processos acelerados de crescimento populacional e expansão territorial. Como consequência, consolidaram-se inúmeros assentamentos informais caracterizados pela ausência de registro imobiliário, precariedade de infraestrutura e vulnerabilidade social.

Em Manaus, esse fenômeno adquiriu proporções expressivas em razão das transformações econômicas e demográficas impulsionadas pela implantação da Zona Franca. A intensa migração para a capital amazonense, associada à insuficiência de políticas habitacionais e ao crescimento urbano desordenado, contribuiu para a formação de extensos núcleos urbanos informais. Em muitos desses espaços, famílias ocupam imóveis há décadas sem possuir documentação capaz de assegurar juridicamente a propriedade ou facilitar o acesso a serviços públicos, crédito e mecanismos de proteção patrimonial.

Diante desse cenário, a regularização fundiária urbana surge como instrumento relevante para a redução da insegurança jurídica e para a promoção da inclusão territorial. A partir da promulgação da Lei nº 13.465/2017, foram instituídos mecanismos voltados à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial formal, buscando simplificar procedimentos e ampliar o acesso da população à titulação imobiliária. Contudo, apesar dos avanços normativos observados nos últimos anos, a efetivação da Regularização Fundiária Urbana (REURB) ainda enfrenta obstáculos administrativos, institucionais e documentais que limitam seus resultados práticos.

Nesse contexto, o presente trabalho tem como problema de pesquisa compreender de que maneira a ausência de documentação imobiliária contribui para a manutenção da insegurança jurídica e da vulnerabilidade social de

moradores residentes em Manaus. Busca-se analisar os impactos decorrentes da informalidade fundiária, identificar os principais desafios enfrentados pelos processos de regularização e examinar a eficácia dos instrumentos jurídicos atualmente disponíveis para o enfrentamento da questão.

O objetivo geral consiste em analisar a relação existente entre a ausência de documentação, a insegurança e a vulnerabilidade social no contexto da regularização fundiária em Manaus. Como objetivos específicos, pretende-se compreender o processo histórico de formação dos núcleos urbanos informais na capital amazonense, examinar os fundamentos jurídicos da regularização fundiária, identificar os impactos sociais decorrentes da informalidade documental e discutir possíveis medidas voltadas ao fortalecimento da REURB e à ampliação do acesso à propriedade formal.

Para alcançar tais objetivos, foi adotada metodologia de natureza bibliográfica e documental, fundamentada na análise da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 13.465/2017, do Decreto nº 9.310/2018, do Provimento nº 424/2022-CGJ/AM, bem como de obras doutrinárias e estudos especializados sobre direito urbanístico, regularização fundiária e políticas públicas de habitação. Também foram utilizados dados oficiais e pesquisas relacionadas à realidade socioespacial de Manaus, permitindo uma compreensão mais ampla da problemática investigada.

A relevância da pesquisa reside na necessidade de aprofundar a discussão sobre os desafios enfrentados pelas populações que permanecem excluídas da formalidade registral, bem como contribuir para o debate acerca da efetividade das políticas de regularização fundiária no contexto amazônico. Ao analisar os impactos da ausência de documentação imobiliária e os obstáculos à implementação da REURB, o estudo pretende evidenciar a importância da regularização fundiária como instrumento de promoção da justiça social, da segurança jurídica e do direito à cidade.

CONTEXTO HISTÓRICO E SOCIOESPACIAL DA INFORMALIDADE FUNDIÁRIA EM MANAUS

Compreender a realidade da informalidade fundiária em Manaus exige uma análise que ultrapasse a mera observação das ocupações irregulares existentes na cidade. A configuração atual do espaço urbano manauara resulta de um processo histórico marcado por intensas transformações econômicas, crescimento populacional acelerado e limitações no planejamento territorial.

A ocupação do território urbano brasileiro historicamente ocorreu de maneira desigual, refletindo as profundas disparidades econômicas e sociais presentes na sociedade. Em muitas cidades, o acesso formal à terra urbana permaneceu restrito a parcelas específicas da população, enquanto grupos de menor poder aquisitivo encontraram na ocupação informal uma das poucas alternativas para garantir moradia. Em Manaus, essa dinâmica adquiriu características próprias em razão do papel de integração econômica da Amazônia.

Ao longo dos anos, a ausência de políticas habitacionais compatíveis com o crescimento populacional e a insuficiência de mecanismos de ordenamento urbano contribuíram para a consolidação de núcleos urbanos informais em diferentes regiões da cidade. A falta de documentação imobiliária observada atualmente está diretamente relacionada a esse processo histórico, no qual milhares de famílias ocuparam áreas sem acompanhamento estatal adequado, formando comunidades que, embora consolidadas socialmente, permanecem à margem da formalidade registral.

Nesse sentido, a análise da origem da informalidade fundiária em Manaus não decorre exclusivamente de questões jurídicas, mas de um conjunto de fatores históricos, econômicos e sociais que influenciaram a forma como a cidade cresceu e se estruturou.

A Expansão Urbana de Manaus após a Implantação da Zona Franca e a Consolidação dos Núcleos Informais

As transformações urbanas observadas em Manaus a partir da segunda metade do século XX estão diretamente relacionadas à implantação da Zona Franca de Manaus. Instituído pelo Decreto-Lei nº 288, de 1967, o modelo econômico buscava estimular o desenvolvimento regional e promover a integração econômica da região ao restante do país. A criação de incentivos fiscais e a instalação de indústrias transformaram a capital amazonense em importante polo produtivo nacional, atraindo investimentos e ampliando significativamente as oportunidades de emprego.

Os efeitos desse processo foram rapidamente percebidos na dinâmica populacional da cidade. O crescimento econômico proporcionado pelo Polo Industrial de Manaus desencadeou intensos fluxos migratórios provenientes de diferentes municípios do Amazonas e de outras regiões do Brasil. Em busca de melhores condições de vida e inserção no mercado de trabalho, milhares de pessoas passaram a se estabelecer na capital, provocando um aumento populacional que superou a capacidade de resposta das políticas urbanas existentes.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Manaus possuía aproximadamente 173 mil habitantes em 1960. Atualmente, a cidade abriga mais de dois milhões de habitantes, concentrando mais da metade da população do Estado do Amazonas. Tal crescimento evidencia a intensidade das transformações urbanas ocorridas nas últimas décadas e demonstra os desafios enfrentados pelo poder público para acompanhar essa expansão.

Conforme observa Becker (2015), os projetos de desenvolvimento implementados na Amazônia priorizaram a integração econômica da região, mas nem sempre foram acompanhados por políticas urbanas capazes de absorver adequadamente os fluxos migratórios gerados pelo próprio processo de crescimento. Como resultado, o espaço urbano passou a refletir as desigualdades sociais produzidas pelo modelo de desenvolvimento adotado.

A Vulnerabilidade Social nas Áreas de Ocupação Informal e a Negação de Direitos Fundamentais

Dados do Censo Demográfico de 2022 indicam que parte da população manauara reside em aglomerados subnormais, categoria utilizada pelo IBGE para identificar áreas caracterizadas por ocupação irregular, deficiência de infraestrutura e fragilidade das condições urbanísticas. Essas localidades frequentemente apresentam carências relacionadas ao abastecimento de água, saneamento básico, drenagem urbana, pavimentação e equipamentos públicos essenciais.

Diversas comunidades encontram-se instaladas próximas a igarapés, encostas ou regiões suscetíveis a alagamentos periódicos. Durante os períodos de chuvas intensas, moradores enfrentam problemas relacionados à inundação de residências, deslizamentos de terra e comprometimento das condições sanitárias, circunstâncias que ampliam os riscos à saúde e à segurança das famílias.

Conforme Santos (2007), os processos de exclusão territorial produzem formas específicas de invisibilidade social, nas quais determinados grupos permanecem formalmente inseridos na cidade, mas sem acesso pleno aos benefícios decorrentes da cidadania. Essa reflexão revela-se particularmente relevante para compreender a realidade de muitos assentamentos informais de Manaus, onde a ausência de regularização fundiária se soma a outras formas de vulnerabilidade social.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

Diante da realidade brasileira de enfrentar os desafios da informalidade fundiária, o ordenamento jurídico desenvolveu instrumentos voltados à promoção do direito à moradia e à integração dos núcleos urbanos informais ao espaço formal da cidade.

A consolidação desses instrumentos está diretamente relacionada às transformações introduzidas pela Constituição Federal de 1988, que passou a reconhecer a moradia e a função social da propriedade como elementos essenciais para a concretização da dignidade da pessoa humana. A partir desse novo paradigma constitucional, a política urbana deixou de estar centrada exclusivamente na proteção da propriedade privada e passou a incorporar preocupações relacionadas à justiça social, à inclusão territorial e ao desenvolvimento urbano sustentável.

Nesse cenário, a regularização fundiária passou a ser compreendida como mecanismo destinado não apenas à formalização da propriedade, mas também à garantia de direitos fundamentais. Sua finalidade ultrapassa a simples emissão de títulos imobiliários, envolvendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais capazes de promover maior integração entre os moradores de assentamentos informais e a cidade formal.

Fundamentos Constitucionais da Regularização Fundiária

A Constituição Federal de 1988 representa um marco na construção das políticas urbanas brasileiras. Ao incorporar novos direitos sociais e ampliar os mecanismos de proteção da dignidade humana, o texto constitucional estabeleceu as bases jurídicas que atualmente sustentam a regularização fundiária no país.

Entre os fundamentos mais relevantes destaca-se o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal. Considerado um dos pilares do Estado Democrático de Direito, esse princípio orienta a interpretação de todo o ordenamento jurídico e exige que as políticas públicas sejam direcionadas à promoção de condições mínimas para uma vida digna. Nesse contexto, a moradia assume papel central, uma vez que representa espaço de proteção, convivência familiar e desenvolvimento pessoal.

O reconhecimento da moradia como direito social foi reforçado pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que incluiu expressamente esse direito no artigo 6º da Constituição Federal. A partir desse momento, o acesso à habitação passou a integrar o conjunto de prestações indispensáveis para a garantia da cidadania e da justiça social. De acordo com Scarlet (2023), sem moradia digna não há efetiva proteção da pessoa humana.

Outro fundamento essencial encontra-se no princípio da função social da propriedade. O artigo 5º, inciso XXIII, estabelece que a propriedade deve atender à sua função social.

José Afonso Silva (2010) afirma que a função social da propriedade urbana consiste na compatibilização do uso individual do bem com os interesses coletivos da cidade, de modo que a propriedade cumpra finalidade econômica, social e urbanística.

No âmbito urbano, esse princípio é complementado pelo artigo 182 da Constituição Federal, que determina que a política de desenvolvimento urbano seja executada pelo poder público municipal com o objetivo de assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e promover o bem-estar de seus habitantes. Essa previsão demonstra que a organização do espaço urbano deve observar critérios de inclusão social, acesso à moradia e redução das desigualdades territoriais.

A Constituição também prevê mecanismos específicos voltados à regularização de situações possessórias consolidadas. O artigo 183 institui a usucapião especial urbana, possibilitando a aquisição da propriedade por aquele que possuir área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados para sua moradia, desde que atendidos os requisitos legais. Trata-se de instrumento que busca reconhecer juridicamente situações de ocupação prolongada e promover maior segurança patrimonial às famílias de baixa renda.

Sob essa perspectiva, a regularização fundiária revela-se como importante instrumento de concretização dos valores constitucionais relacionados à dignidade humana, ao direito à moradia e à função social da propriedade. Ao reconhecer

juridicamente ocupações consolidadas e promover sua integração ao ordenamento territorial formal, essa política pública contribui para a redução da exclusão urbana e o fortalecimento da cidadania.

A Lei nº 13.465/2017 e a REURB como Mecanismo de Inclusão Social e Segurança Jurídica

A necessidade de enfrentar os elevados índices de informalidade fundiária existentes no país levou à criação de instrumentos legislativos específicos destinados à regularização dos assentamentos urbanos. Nesse contexto, destaca-se a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, considerada atualmente o principal marco normativo da Regularização Fundiária Urbana (REURB).

A legislação foi elaborada com o propósito de simplificar procedimentos, ampliar a segurança jurídica dos ocupantes e facilitar a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial. Diferentemente de modelos anteriores, a lei passou a tratar a regularização fundiária de maneira integrada, reconhecendo a necessidade de articulação entre aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais.

O artigo 9º da Lei nº 13.465/2017 estabelece que a regularização fundiária tem por finalidade identificar os núcleos urbanos informais, organizar sua ocupação e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes. Tal previsão evidencia que a política fundiária não se restringe à formalização documental da propriedade, mas busca promover inclusão territorial e melhoria das condições de vida das comunidades beneficiadas.

Complementando essa diretriz, o artigo 10 define a REURB como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A amplitude dessa definição demonstra que a regularização fundiária deve ser compreendida como política pública multidimensional, voltada tanto à segurança jurídica quanto à integração urbana. A lei criou as modalidades REURB-S e REURB-E, destinadas respectivamente à população de baixa renda e aos demais casos de regularização.

Outro instrumento relevante previsto pela lei é a legitimação fundiária, disciplinada pelo artigo 23. Trata-se de forma originária de aquisição da propriedade conferida pelo poder público aos ocupantes de núcleos urbanos informais consolidados. O mecanismo busca superar dificuldades relacionadas à comprovação da cadeia dominial e possibilitar maior acesso à propriedade formal por famílias historicamente excluídas dos sistemas registrais.

Apesar dos avanços promovidos pela Lei nº 13.465/2017, parte da doutrina urbanística apresenta críticas quanto à sua implementação. Alfonsin *et al.* (2018) sustentam que determinados dispositivos da legislação flexibilizaram excessivamente mecanismos tradicionais de controle urbano, aproximando a política fundiária das dinâmicas de mercado. Segundo os autores, existe o risco de que a valorização econômica da terra se sobreponha aos objetivos sociais originalmente associados à regularização fundiária.

No caso de Manaus, as legislações representam ferramenta importante para o enfrentamento da informalidade documental e para a ampliação da segurança jurídica dos moradores de assentamentos informais. Entretanto, a efetividade dos instrumentos previstos depende da capacidade administrativa dos órgãos responsáveis, da disponibilidade de recursos técnicos e da articulação entre as instituições envolvidas nos processos de regularização.

Decreto nº 9.310/2018 e a Operacionalização dos Procedimentos de Regularização Fundiária

A aplicação prática da Lei nº 13.465/2017 exigiu regulamentação complementar capaz de detalhar procedimentos e estabelecer critérios operacionais para a execução da REURB. Com essa finalidade, foi editado o Decreto nº 9.310/2018, responsável por disciplinar aspectos relacionados à identificação dos núcleos urbanos informais, à elaboração dos projetos de regularização e aos atos necessários para registro dos imóveis.

Entre os instrumentos regulamentados destaca-se a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), documento essencial para a formalização da regularização perante o Cartório de Registro de Imóveis. O decreto também reforçou a atuação dos municípios na condução dos procedimentos administrativos e buscou adequar determinadas exigências urbanísticas à realidade dos assentamentos ocupados por famílias de baixa renda.

Provimento nº 424/2022-CGJ/AM e os Desafios da Regularização Fundiária no Amazonas

A Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Amazonas editou o Provimento nº 424/2022, com o objetivo de uniformizar os procedimentos registrares relacionados à Regularização Fundiária Urbana. A medida buscou reduzir divergências interpretativas entre os cartórios de registro de imóveis e conferir maior segurança jurídica aos processos de regularização. A padronização dos atos registrares contribui para maior previsibilidade dos procedimentos e para ampliação do acesso à propriedade formal por parte da população beneficiária da REURB.

EFEITOS SOCIAIS DA FALTA DE DOCUMENTAÇÃO IMOBILIÁRIA

A informalidade fundiária impede que milhares de moradores tenham acesso pleno aos direitos decorrentes da propriedade formal. Sem registro imobiliário, os imóveis permanecem invisíveis perante o sistema jurídico e econômico. Essa invisibilidade repercute em diversas dimensões da vida social, dificultando o acesso ao crédito, à infraestrutura urbana, à segurança e à valorização patrimonial.

Segundo De Soto (2001), a ausência de formalização patrimonial impede que os bens das populações pobres sejam transformados em capital econômico. O autor afirma que: “O grande obstáculo ao desenvolvimento não é a ausência de patrimônio, mas a impossibilidade de converter ativos em capital produtivo.”

No contexto de Manaus, essa realidade se manifesta na dificuldade das famílias em utilizar seus imóveis como instrumento de ascensão econômica e inclusão social.

Informalidade Fundiária e as Restrições ao Acesso a Direitos e Políticas Públicas

A ausência de regularização fundiária em Manaus está diretamente associada à concentração de populações vulneráveis em áreas sujeitas a riscos ambientais e à precariedade de serviços públicos essenciais.

Como dito anteriormente, aproximadamente 27% da população de Manaus reside em aglomerados subnormais (IBGE, 2022), categoria que engloba ocupações irregulares caracterizadas pela deficiência de infraestrutura e precariedade habitacional. Muitos desses assentamentos encontram-se localizados em áreas sujeitas a alagamentos, erosões e deslizamentos.

Além disso, a irregularidade documental frequentemente dificulta a implementação de investimentos públicos em infraestrutura urbana, como pavimentação, drenagem, iluminação pública e equipamentos de saúde.

Tal realidade evidencia a violação de diversos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, especialmente os direitos à moradia, à saúde, ao saneamento e à dignidade da pessoa humana. Como observa Santos (2007), a exclusão territorial produz formas de invisibilidade social que impedem determinados grupos de acessar plenamente os benefícios proporcionados pela cidadania formal.

Informalidade Documental como Fator de Reprodução das Desigualdades Sociais

A reprodução da pobreza nas sociedades capitalistas ocorre por meio da manutenção de estruturas que limitam o acesso desigual aos meios de produção, ao patrimônio e às oportunidades econômicas. Nesse contexto, a propriedade privada formal assume papel central na acumulação de riqueza e na mobilidade social das famílias.

O capitalismo produz e reproduz desigualdades espaciais ao concentrar investimentos e oportunidades em determinados territórios, enquanto populações vulneráveis permanecem excluídas dos circuitos formais de valorização econômica. Em Manaus, a ausência de regularização imobiliária impede que milhares de famílias utilizem seus imóveis como ativos econômicos formalmente reconhecidos. Sem matrícula registrada, o imóvel não pode ser utilizado como garantia real para obtenção de crédito bancário, financiamento produtivo ou investimentos

patrimoniais. Assim, um patrimônio que poderia gerar oportunidades econômicas permanece juridicamente subutilizado.

De Soto (2001) denomina esse fenômeno de “capital morto”, afirmando que os ativos das populações pobres não conseguem ingressar plenamente no mercado formal por ausência de reconhecimento jurídico. Segundo o autor: “Os pobres possuem bens, mas não possuem os mecanismos legais que permitam transformar esses bens em capital produtivo.”

Além disso, a precariedade documental dificulta a transmissão sucessória do patrimônio familiar, perpetuando ciclos intergeracionais de insegurança econômica. Filhos e netos frequentemente herdam apenas a posse informal, reproduzindo as mesmas dificuldades enfrentadas pelas gerações anteriores. Dessa forma, a dificuldade de acesso à documentação imobiliária representa um mecanismo que contribui para a reprodução da pobreza, restringindo o acesso ao patrimônio formal e às oportunidades de ascensão social das famílias hipossuficientes.

Direito à Cidade e a Função Social da Propriedade como Fundamentos da Regularização Fundiária

Como mencionado, a regularização fundiária tornou-se uma forma de garantir à população a proteção de seus direitos fundamentais. Nesse contexto, destacam-se dois importantes pilares jurídicos e urbanísticos: o direito à cidade e a função social da propriedade. Ambos constituem fundamentos indispensáveis para compreender a relevância da regularização fundiária como instrumento de inclusão social e redução de desigualdades.

O conceito de direito à cidade foi desenvolvido pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, que compreende a cidade não apenas como espaço físico destinado à habitação, mas como local de convivência, participação política, produção cultural e exercício da cidadania. Para o autor, o direito à cidade corresponde ao direito de todos os indivíduos participarem da construção e da utilização dos espaços urbanos, usufruindo igualmente dos benefícios produzidos pela urbanização.

De acordo com Lefebvre (2001), o direito à cidade manifesta-se como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. Esta teoria encontra respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente por meio da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). De forma complementar, o estatuto reconhece a necessidade de promover a gestão democrática dos espaços urbanos e assegurar o acesso equitativo aos benefícios decorrentes da urbanização.

No âmbito da política urbana, a função social da propriedade adquire especial relevância. Imóveis abandonados ou mantidos exclusivamente para fins especulativos deixam de cumprir sua finalidade constitucional. Em contrapartida, áreas ocupadas por famílias que utilizam o imóvel para moradia, estabelecem vínculos comunitários e exercem atividades econômicas locais demonstram concretamente o cumprimento de uma função social. Nesses casos, a regularização fundiária

representa o reconhecimento jurídico de uma realidade social já consolidada ao longo do tempo.

Portanto, a regularização constitui importante instrumento de concretização dos princípios constitucionais da função social da propriedade e do direito à cidade. Ao promover segurança jurídica, inclusão territorial e acesso a serviços públicos, a regularização contribui para a redução das desigualdades urbanas e para a efetivação da dignidade da pessoa humana, reconhecendo juridicamente cidadãos que historicamente permaneceram à margem da cidade formal, permitindo sua plena integração à vida urbana e ao exercício dos direitos fundamentais.

ENTRAVES À EFETIVAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM MANAUS

A regularização fundiária consolidou-se, nas últimas décadas, como uma das principais estratégias adotadas pelo Estado brasileiro para enfrentar a informalidade urbana e ampliar o acesso da população à segurança jurídica patrimonial. A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e a Lei nº 13.465/2017 estabeleceram instrumentos destinados à incorporação dos assentamentos informais ao ordenamento territorial formal, reconhecendo a importância da propriedade regularizada para efetivação do direito à moradia e para promoção da inclusão social.

Todavia, a existência de instrumentos normativos não significa, necessariamente, sua plena concretização na realidade urbana. Em diversas cidades brasileiras, especialmente naquelas marcadas por intenso crescimento populacional e desigualdades socioespaciais, os processos de regularização fundiária continuam enfrentando dificuldades que limitam seu alcance e retardam a formalização das áreas ocupadas. Manaus constitui exemplo significativo dessa realidade, apresentando desafios relacionados à burocracia administrativa, à fragilidade institucional e às dificuldades documentais enfrentadas pelas comunidades beneficiárias.

Conforme observa Rolnik (2015), a informalidade urbana não decorre exclusivamente da ausência de legislação adequada, mas também das limitações históricas das políticas públicas responsáveis por garantir acesso democrático à terra urbanizada. Sob essa perspectiva, compreender os obstáculos que dificultam a implementação da regularização fundiária torna-se fundamental para avaliar a efetividade dos instrumentos jurídicos existentes e identificar caminhos capazes de ampliar o acesso da população à propriedade formal.

Diante desse cenário, este capítulo analisa os principais fatores que ainda dificultam a concretização da Regularização Fundiária Urbana em Manaus, destacando limitações administrativas, fragilidades institucionais e barreiras documentais que afetam especialmente as famílias em situação de vulnerabilidade social.

Limitações Administrativas e Burocráticas dos Procedimentos de REURB

Apesar dos avanços promovidos pela Lei nº 13.465/2017, a execução da Regularização Fundiária Urbana continua exigindo uma série de procedimentos técnicos e administrativos indispensáveis para garantir a segurança jurídica dos atos praticados. A elaboração de levantamentos topográficos, estudos ambientais, projetos urbanísticos, cadastros sociais e análises registrais constitui etapa necessária do processo, mas também contribui para ampliar sua complexidade operacional. Em muitos municípios brasileiros, a insuficiência de recursos humanos e técnicos representa um dos principais obstáculos à implementação da REURB. A realização de atividades relacionadas ao georreferenciamento, à delimitação dos lotes e à identificação dos ocupantes exige equipes multidisciplinares especializadas, nem sempre disponíveis em quantidade suficiente para atender à demanda existente. Como consequência, processos de regularização frequentemente se desenvolvem de forma lenta, prolongando a permanência das famílias em situação de insegurança jurídica.

No contexto de Manaus, tais dificuldades assumem dimensão ainda maior em razão da extensão territorial da cidade e da quantidade de núcleos urbanos informais. Muitas áreas apresentam ocupações antigas, ausência de informações cartográficas atualizadas e limitações cadastrais que dificultam a elaboração dos projetos necessários à regularização fundiária.

Nesse sentido, Fernandes (2011) ressalta que a efetividade da regularização fundiária depende não apenas da existência de instrumentos jurídicos adequados, mas também da capacidade administrativa do Estado para implementá-los. A insuficiência estrutural dos órgãos responsáveis pode transformar procedimentos concebidos para promover inclusão social em processos excessivamente lentos e burocráticos, limitando os resultados pretendidos pela política pública.

Dessa forma, a superação das limitações administrativas constitui condição indispensável para ampliação do alcance da REURB e para redução da insegurança jurídica associada à informalidade fundiária em Manaus.

Fragilidades Institucionais e a Descontinuidade das Políticas Públicas

A regularização fundiária envolve atuação conjunta de diferentes instituições públicas, exigindo coordenação entre municípios, cartórios de registro de imóveis, órgãos ambientais, Defensoria Pública, Ministério Público e demais entidades responsáveis pela implementação das políticas urbanas. Em razão dessa complexidade, a efetividade da REURB depende diretamente da capacidade de articulação entre os diversos atores envolvidos.

Entretanto, a experiência brasileira demonstra que a ausência de integração institucional frequentemente compromete a continuidade e a eficiência das ações voltadas à regularização fundiária. Mudanças administrativas, alterações de

prioridades governamentais e interrupções de programas públicos podem gerar descontinuidade dos projetos, retardando processos já iniciados e dificultando a consolidação de resultados permanentes. Quando essas áreas atuam de forma isolada, torna-se mais difícil construir soluções estruturais capazes de enfrentar as causas da irregularidade fundiária e prevenir a formação de novos assentamentos informais.

Além disso, a falta de planejamento de longo prazo contribui para que muitos programas de regularização sejam desenvolvidos de forma pontual, sem integração com políticas de infraestrutura, habitação e desenvolvimento urbano. Nesses casos, a titulação imobiliária acaba ocorrendo de maneira dissociada de outras medidas necessárias para promover efetiva inclusão territorial.

A realidade de Manaus evidencia a necessidade de fortalecimento institucional da política fundiária; a existência de assentamentos consolidados há décadas demonstra que o enfrentamento da informalidade exige ações contínuas e articuladas, capazes de transcender ciclos administrativos e garantir estabilidade às iniciativas de regularização.

As Barreiras Documentais como Fator de Exclusão no Acesso à Regularização Fundiária

Entre os diversos obstáculos enfrentados pela Regularização Fundiária Urbana, as dificuldades relacionadas à documentação imobiliária ocupam posição de destaque. Paradoxalmente, justamente as populações que mais necessitam da regularização são, muitas vezes, aquelas que encontram maiores dificuldades para atender às exigências formais necessárias à conclusão dos procedimentos administrativos e registrais.

Inúmeras famílias ocupam imóveis sem capacidade de comprovar posse ou propriedade, em muitos casos, a única comprovação existente consiste em recibos particulares, declarações informais, contratos de compra e venda não registrados ou documentos popularmente conhecidos como “contratos de gaveta”.

Sob a perspectiva jurídica, essa situação apresenta relevantes implicações. Nos termos do artigo 1.245 do Código Civil, a propriedade imóvel somente se transfere mediante o registro do título translativo no Cartório de Registro de Imóveis. Consequentemente, documentos particulares desprovidos de registro não produzem efeitos plenos perante terceiros, dificultando o reconhecimento formal da propriedade e perpetuando situações de insegurança jurídica.

Além da precariedade documental, muitas famílias enfrentam dificuldades relacionadas ao acesso à informação jurídica e à assistência técnica necessária para a condução dos procedimentos de regularização. A baixa renda, a limitada escolaridade e a ausência de orientação especializada frequentemente dificultam a reunião da documentação exigida pelos órgãos responsáveis, reduzindo o alcance das políticas fundiárias voltadas à população vulnerável.

A inexistência de matrículas individualizadas, a ausência de registros históricos confiáveis e a dificuldade de identificação da cadeia dominial constituem

obstáculos adicionais que prolongam os procedimentos de regularização e aumentam sua complexidade. Em diversas situações, a reconstrução da situação jurídica da área ocupada exige levantamentos técnicos e documentais extensos, tornando o processo mais demorado e oneroso.

Conforme destaca Fernandes (2011), a regularização fundiária deve ser compreendida como instrumento de inclusão jurídica destinado a integrar grupos historicamente excluídos aos mecanismos formais de proteção patrimonial. Entretanto, quando as exigências documentais não são acompanhadas por medidas de assistência e simplificação procedimental, existe o risco de que justamente os segmentos mais vulneráveis permaneçam afastados dos benefícios produzidos pela regularização.

Diante disso, torna-se evidente que a superação da informalidade fundiária depende da ampliação da assistência jurídica gratuita, da simplificação dos procedimentos administrativos e do fortalecimento da atuação institucional.

CAMINHOS PARA O FORTALECIMENTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE SOCIAL EM MANAUS

A análise desenvolvida ao longo deste estudo demonstrou que a ausência de documentação imobiliária produz impactos que transcendem a esfera patrimonial, afetando diretamente a segurança jurídica, o acesso a direitos fundamentais e as oportunidades de inclusão social de milhares de famílias residentes em áreas urbanas informais. Também foi possível verificar que, apesar dos avanços promovidos pela legislação brasileira, a efetivação da regularização fundiária ainda encontra obstáculos administrativos, institucionais e documentais que limitam sua abrangência e reduzem seus resultados práticos.

Diante desse cenário, a superação da informalidade fundiária exige mais do que a existência de instrumentos jurídicos adequados. Torna-se necessária a implementação de políticas públicas permanentes capazes de integrar ações urbanísticas, registrares, habitacionais e sociais, promovendo não apenas a formalização da propriedade, mas também a inclusão efetiva das comunidades historicamente excluídas do espaço urbano formal.

Conforme destaca Fernandes (2011), a regularização fundiária deve ser compreendida como processo multidimensional destinado à construção de cidades mais inclusivas e socialmente justas. Sob essa perspectiva, a redução da insegurança jurídica e da vulnerabilidade social depende da articulação entre diferentes instituições e da adoção de estratégias voltadas à ampliação do acesso da população à propriedade formal e aos benefícios produzidos pelo desenvolvimento urbano.

Fortalecimento dos Instrumentos Jurídicos e Institucionais da REURB

A efetividade da Regularização Fundiária Urbana está diretamente relacionada à capacidade institucional dos órgãos responsáveis por sua implementação. Embora a Lei nº 13.465/2017 tenha estabelecido mecanismos destinados à simplificação dos procedimentos, a execução da política fundiária continua exigindo articulação entre municípios, cartórios de registro de imóveis, órgãos ambientais, Defensoria Pública e demais instituições envolvidas no processo.

Nesse contexto, torna-se indispensável fortalecer mecanismos de cooperação institucional capazes de reduzir a fragmentação administrativa observada em muitos procedimentos de regularização. A integração entre bancos de dados, o compartilhamento de informações cadastrais e a padronização de fluxos administrativos podem contribuir significativamente para a redução da burocracia e para o aumento da eficiência dos processos. Outro aspecto relevante refere-se à necessidade de modernização tecnológica dos sistemas utilizados na gestão fundiária. A utilização de ferramentas de georreferenciamento, plataformas digitais integradas e sistemas eletrônicos de cadastro territorial permite maior precisão na identificação dos imóveis e reduz dificuldades relacionadas à inconsistência de informações fundiárias. Em cidades com a dimensão territorial de Manaus, o uso dessas tecnologias pode representar um importante instrumento de otimização administrativa. Também se mostra necessária a ampliação da assistência jurídica gratuita destinada às famílias beneficiárias da regularização fundiária. Muitas comunidades enfrentam dificuldades relacionadas à obtenção de documentos, compreensão dos procedimentos administrativos e acesso à orientação jurídica especializada. Nesses casos, a atuação da Defensoria Pública, de núcleos de prática jurídica universitários e de programas de assistência comunitária desempenha papel fundamental na promoção do acesso à regularização.

Rolnik (2015) observa que a democratização do acesso à terra urbana depende não apenas da existência de normas jurídicas adequadas, mas também da capacidade do Estado de implementá-las de maneira eficiente e inclusiva. Dessa forma, o fortalecimento institucional da REURB constitui medida essencial para ampliar sua efetividade e assegurar que os benefícios da regularização alcancem efetivamente as populações socialmente vulneráveis.

Além disso, a capacitação permanente dos servidores públicos responsáveis pela execução da política fundiária mostra-se indispensável para enfrentar a complexidade técnica dos procedimentos de regularização. Investimentos em qualificação profissional contribuem para maior segurança jurídica, redução de erros administrativos e aumento da capacidade operacional dos órgãos envolvidos.

Assim, a construção de estruturas institucionais mais eficientes e integradas representa etapa fundamental para consolidação da regularização fundiária como instrumento efetivo de inclusão social e fortalecimento da cidadania.

Políticas Públicas de Inclusão Urbana e Garantia do Direito à Cidade

Embora a titulação imobiliária constitua elemento importante da regularização fundiária, sua efetividade depende da articulação com políticas públicas capazes de promover inclusão territorial e melhoria das condições de vida da população. A simples formalização da propriedade não é suficiente para enfrentar os problemas estruturais que historicamente marcaram a formação dos assentamentos informais.

Sob essa perspectiva, a regularização fundiária deve ser acompanhada de investimentos em infraestrutura urbana, saneamento básico, drenagem, iluminação pública, mobilidade urbana e equipamentos comunitários. A integração dessas medidas contribui para transformar áreas anteriormente marginalizadas em espaços efetivamente inseridos na dinâmica urbana formal, ampliando a qualidade de vida dos moradores e fortalecendo sua participação na cidade.

A importância dessa abordagem encontra respaldo no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), cujo artigo 2º estabelece o direito à cidade sustentável como diretriz fundamental da política urbana brasileira. Tal conceito compreende o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte e aos serviços públicos, reafirmando a necessidade de que a regularização fundiária seja acompanhada por ações voltadas à promoção da justiça social e da inclusão territorial.

Nesse sentido, a participação popular assume papel central na construção de políticas urbanas mais eficazes. A gestão democrática da cidade, prevista pela Lei nº 10.257/2001, pressupõe o envolvimento da população nos processos de planejamento e implementação das políticas públicas. A participação das comunidades beneficiárias permite identificar demandas específicas, fortalecer a legitimidade das ações governamentais e ampliar o controle social sobre os programas de regularização.

A regularização fundiária contribui para a concretização desse ideal ao permitir que moradores historicamente excluídos tenham acesso não apenas à documentação imobiliária, mas também aos benefícios produzidos pelo desenvolvimento da cidade.

Portanto, a construção de cidades mais inclusivas exige atuação integrada entre regularização fundiária, planejamento urbano e políticas sociais. Somente por meio dessa abordagem será possível garantir efetividade ao direito à moradia, à função social da propriedade e ao direito à cidade, promovendo redução das desigualdades e fortalecimento da cidadania urbana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a relação entre a ausência de documentação imobiliária, a insegurança jurídica e a vulnerabilidade social

no contexto da regularização fundiária urbana em Manaus. A partir da análise desenvolvida, constatou-se que a informalidade fundiária constitui fenômeno complexo, relacionado a fatores históricos, econômicos, sociais e institucionais que contribuíram para a formação e consolidação de numerosos núcleos urbanos informais na capital amazonense.

Verificou-se que o processo de crescimento urbano intensificado após a implantação da Zona Franca de Manaus ocorreu de forma mais acelerada do que a capacidade estatal de planejamento territorial e oferta de infraestrutura urbana. Como consequência, milhares de famílias passaram a ocupar áreas sem adequada regularização jurídica, permanecendo à margem da formalidade registral e enfrentando dificuldades relacionadas à segurança da posse, ao acesso a serviços públicos e à valorização patrimonial de seus imóveis.

A pesquisa também demonstrou que o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de instrumentos relevantes para o enfrentamento da informalidade fundiária, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade e da Lei nº 13.465/2017. A Regularização Fundiária Urbana consolidou-se como importante mecanismo de promoção do direito à moradia, da função social da propriedade e da inclusão territorial, evidenciando que a propriedade urbana deve ser compreendida para além de sua dimensão econômica.

Entretanto, verificou-se que a ausência de documentação imobiliária produz impactos que ultrapassam a esfera patrimonial. A informalidade documental limita o acesso a direitos, dificulta a transmissão hereditária dos bens, reduz oportunidades de inserção econômica e contribui para a manutenção de desigualdades sociais historicamente construídas. Nesse sentido, a pesquisa permitiu concluir que a exclusão documental não é apenas consequência da vulnerabilidade social, mas também um dos fatores que contribuem para sua reprodução.

Além disso, constatou-se que a efetividade da regularização fundiária depende não apenas da existência de instrumentos normativos adequados, mas também da capacidade institucional dos órgãos responsáveis por sua implementação. Obstáculos relacionados à burocracia administrativa, à insuficiência de recursos técnicos, à fragmentação institucional e às dificuldades documentais enfrentadas pelas comunidades beneficiárias continuam limitando o alcance da REURB em Manaus.

Diante desse cenário, torna-se necessário fortalecer as políticas públicas voltadas à regularização fundiária por meio da integração institucional, da modernização dos procedimentos administrativos, da ampliação da assistência jurídica e da implementação de ações urbanísticas capazes de promover efetiva inclusão territorial. A regularização fundiária deve ser compreendida não apenas como mecanismo de titulação imobiliária, mas como instrumento de promoção da cidadania, redução das desigualdades urbanas e concretização do direito à cidade.

Por fim, conclui-se que a regularização fundiária representa medida indispensável para o enfrentamento da insegurança jurídica e da vulnerabilidade social associadas à informalidade urbana em Manaus. Sua efetivação exige atuação

coordenada entre poder público, serviços registrares e sociedade civil, permitindo que o acesso à moradia digna e à propriedade formal se concretize como direito efetivamente acessível às populações historicamente excluídas dos benefícios produzidos pelo desenvolvimento urbano.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Regularização fundiária urbana: de conquistas históricas a graves riscos de desconstrução. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 826-853, 2018.

AMAZONAS. **Corregedoria-Geral de Justiça**. Provimento n.º 424, de 16 de maio de 2022. Dispõe sobre procedimentos registrares relacionados à Regularização Fundiária Urbana (REURB) no âmbito do Estado do Amazonas. Manaus: Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, 2022. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br>. Acesso em: 22 de maio de 2026.

BECKER, Bertha K. **A Amazônia na estrutura espacial do Brasil**. In: BECKER, Bertha K.

STENNER, Claudio. **Um futuro para a Amazônia**. Rio de Janeiro: Garamond, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 de maio de 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 288, de 28 de fevereiro de 1967**. Altera as disposições da Lei n.º 3.173, de 6 de junho de 1957, e regula a Zona Franca de Manaus. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22 de maio de 2026.

BRASIL. **Decreto n.º 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e Rural. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 22 de maio de 2026.

BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelecem diretrizes gerais da política urbana (Estatuto da Cidade). Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 22 de maio de 2026.

BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 22 de maio de 2026.

BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 22 de maio de 2026.

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

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.

Aglomerados Subnormais: Censo Demográfico 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.html>. Acesso em: 22 de maio de 2026.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: resultados da população e dos domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/censo2022.html>. Acesso em: 22 de maio de 2026.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

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

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

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital: por que o capitalismo triunfa no Ocidente e fracassa no resto do mundo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.