



Política Pública de Regularização Fundiária Urbana como Mecanismo de Acesso à Justiça: Um Estudo de Caso no Município da Barra dos Coqueiros/SE

Public Policy on Urban Land Regularization as a Mechanism for Access to Justice: A Case Study in the Municipality of Barra dos Coqueiros, Sergipe, Brazil

Eduardo de Abreu Lima Sobrinho

Doutorando pela Universidade Tiradentes – UNIT, Aracaju, Sergipe, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4287610703384366>, Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-6692-6209>.

Resumo: O presente estudo analisa a política pública de regularização fundiária urbana como mecanismo de acesso à justiça, tomando como estudo de caso a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) realizada no Bairro Moisés Gomes, no Município da Barra dos Coqueiros, Sergipe. Parte-se de uma compreensão ampliada do acesso à justiça, que não se restringe à tutela jurisdicional, mas abrange atuações positivas do Estado destinadas à concretização material de direitos fundamentais. A pesquisa adota abordagem qualitativa, mediante revisão bibliográfica e análise doutrinária, legislativa e documental, examinando os instrumentos previstos na Lei nº 13.465/2017 e os atos administrativos e registraes que viabilizaram a regularização. O estudo de caso demonstra que o procedimento municipal compreendeu a classificação do núcleo urbano informal consolidado, o enquadramento na modalidade REURB-S, a notificação dos interessados, os levantamentos jurídicos, urbanísticos, ambientais e cadastrais, a elaboração do projeto de regularização, a expedição da Certidão de Regularização Fundiária e o registro dos títulos de propriedade. Em menos de cinco meses, 97 famílias de baixa renda passaram da condição de ocupantes sem titulação para proprietárias de seus imóveis, com matrículas individualizadas no Registro de Imóveis. Conclui-se que a política pública analisada concretizou o direito à propriedade e pode ser compreendida como mecanismo de acesso à justiça, evidenciando que a efetivação de direitos também pode ocorrer por meio da atuação administrativa do Estado, independentemente da judicialização individual das situações.

Palavras-chave: acesso à justiça; regularização fundiária urbana; políticas públicas; REURB-S; direito à propriedade.

Abstract: This study analyzes public policy on urban land regularization as a mechanism for access to justice, using as a case study the Social Interest Urban Land Regularization (REURB-S) carried out in the Moisés Gomes neighborhood, in the Municipality of Barra dos Coqueiros, Sergipe, Brazil. It adopts a broader understanding of access to justice, which is not limited to judicial protection but also encompasses positive State action aimed at the material realization of fundamental rights. The research follows a qualitative approach based on a literature review and doctrinal, legislative, and documentary analysis, examining the instruments established by Law No. 13,465/2017 and the administrative and registry procedures that enabled the regularization process. The case study shows that the municipal procedure included the classification of the area as a consolidated informal urban settlement, its designation under REURB-S, notification of interested parties, legal, urban planning, environmental, and cadastral surveys, preparation of the land regularization project, issuance of the Land Regularization Certificate, and registration of property titles. In less than five

months, 97 low-income families went from occupying properties without legal title to becoming their registered owners, with individual records at the Real Estate Registry Office. The study concludes that the public policy analyzed effectively implemented the property right and can be understood as a mechanism for access to justice, demonstrating that rights may also be realized through administrative State action without requiring the individual judicialization of each case.

Keywords: access to justice; urban land regularization; public policies; REURB-S; right to property.

INTRODUÇÃO

O modelo neoconstitucionalista adotado a partir da segunda metade do século XX por diversos países, inclusive pelo Brasil em sua Constituição de 1988, promoveu uma significativa transformação na compreensão da função desempenhada pelo Estado na concretização dos direitos, colocando o Poder Judiciário no centro de diversas discussões e atribuindo-lhe posição de protagonismo na proteção e efetivação dos direitos humanos. A atuação do Poder Judiciário é, nesse cenário, essencial à implementação de diversos direitos, sobretudo diante de situações nas quais estes tenham sido violados ou estejam ameaçados. Entretanto, reconhecer a relevância da atuação jurisdicional não significa restringir a ela a própria ideia de justiça. O conceito de acesso à justiça não deve ser entendido restritamente, no sentido de fazer justiça somente nos tribunais e nas salas de audiência, pois essa compreensão identifica o direito de acesso à justiça com apenas uma das formas pelas quais o Estado pode atuar na concretização de direitos. Acessar a justiça é efetivamente ter seu direito consolidado, seja através do Poder Judiciário ou de outros Poderes. Desloca-se, assim, a análise da simples possibilidade de ingresso perante os órgãos jurisdicionais para a efetividade do direito buscado, compreendendo-se que a justiça também pode ser alcançada mediante outras formas de atuação estatal. Nesse sentido, as políticas públicas são igualmente ferramentas de importância, uma vez que, como será visto adiante, são capazes de concretizar direitos e de produzir, no plano material, resultados que correspondam aos direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

Nesse contexto, o Município da Barra dos Coqueiros, localizado no estado de Sergipe, concluiu em março de 2023 um processo de regularização fundiária de áreas urbanas, outorgando a 97 beneficiários o título de propriedade de suas residências. O caso apresenta relevância para a análise proposta justamente porque permite observar, em uma situação concreta, a atuação do Poder Público fora da esfera jurisdicional, produzindo efeitos diretamente relacionados à efetivação de direitos. Este estudo visa relatar a política pública realizada pelo município em questão que garantiu essa titulação, efetivando o direito à propriedade privada, com o cumprimento de sua função social, e o direito à moradia, ambos direitos fundamentais elencados na nossa Carta Constitucional. A regularização fundiária realizada permite, portanto, examinar a relação entre a ação administrativa do Estado e a concretização material de direitos, tomando-se como objeto não apenas

a existência abstrata dos instrumentos jurídicos utilizados, mas os resultados produzidos pela política pública sobre a situação jurídica dos seus beneficiários. Foi escolhido este município em especial primeiramente pela proximidade temporal de execução da política pública, além da facilidade em obter documentos necessários para o estudo, circunstâncias que possibilitaram reconstruir os atos praticados e analisar o procedimento que conduziu à titulação dos imóveis.

Para tanto, como hipótese de pesquisa, elaborou-se a seguinte sentença: a política pública de regularização fundiária urbana realizada pelo município da Barra dos Coqueiros/SE em 2023 garantiu acesso à justiça e concretizou direitos humanos. A hipótese estabelece, dessa maneira, uma relação entre três elementos que orientam o desenvolvimento do estudo: a atuação estatal mediante política pública, a concepção material de acesso à justiça e a concretização de direitos humanos. Visando testá-la, é preciso inicialmente fazer uma revisão bibliográfica do tema do direito fundamental de acesso à justiça, utilizando-se de uma metodologia qualitativa com autores que são expoentes neste assunto. Isto com o intuito de demonstrar que o conceito de acesso à justiça é maior do que o que aparentemente engloba, incluindo em seu conceito uma atuação positiva de todo o Poder Público. A construção desse referencial mostra-se necessária porque a hipótese proposta somente pode ser examinada se o acesso à justiça não for previamente reduzido ao ingresso perante o Poder Judiciário. Em decorrência disso, há também um estudo específico com análise qualitativa doutrinária de políticas públicas e sua correlação com acesso à justiça, buscando estabelecer a base conceitual necessária para posteriormente confrontá-la com o caso concreto objeto da pesquisa.

No capítulo seguinte é realizada uma explanação teórica da Lei 13.465/17, com foco em seus objetivos, conceitos e inovações acerca das novas ferramentas disponíveis no tocante à regularização fundiária urbana. Essa etapa possui função específica dentro do percurso da pesquisa, pois permite identificar os instrumentos jurídicos que tornaram possível a atuação administrativa posteriormente examinada no estudo de caso. Para tanto, far-se-á uma abordagem qualitativa de autores doutrinários com o objetivo de definir, delimitar e explicar os dispositivos desta lei que dizem respeito ao foco deste estudo. Não se pretende, portanto, realizar uma análise exaustiva do regime jurídico da regularização fundiária urbana, mas compreender os institutos diretamente relacionados à política pública analisada e à produção do resultado jurídico alcançado pelo Município da Barra dos Coqueiros/SE.

Por fim, são relatados passo a passo os atos e documentos produzidos pelo Poder Público Municipal que embasaram e possibilitaram a regularização fundiária urbana em questão. Para tanto, é realizada uma análise qualitativa desses documentos, com o foco de relatar os procedimentos utilizados pelo poder público ao implementar a política pública analisada. A reconstrução documental do procedimento permite aproximar o referencial teórico anteriormente desenvolvido da atuação administrativa efetivamente realizada, verificando como os instrumentos previstos pela legislação foram utilizados até a produção dos títulos de propriedade. Assim, buscou-se identificar quais foram esses documentos produzidos pela

Prefeitura da Barra dos Coqueiros/SE. Para tanto, inicialmente foi solicitada junto ao Cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis da Barra dos Coqueiros/SE a Certidão de Regularização Fundiária emitida, e a partir da análise desta, foi possível identificar quais os outros documentos foram produzidos anteriormente a ela, tais como diversos projetos, também registrados no Registro de Imóveis mencionado, bem como Portarias Municipais, todas publicadas no Diário Oficial do Município. Dessa forma, o percurso metodológico adotado parte da construção conceitual do acesso à justiça e das políticas públicas, passa pela análise dos instrumentos jurídicos da regularização fundiária urbana e alcança, ao final, o exame da forma pela qual esses elementos se materializaram no caso concreto selecionado.

DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA

O grande jurista sergipano Tobias Barreto, ainda no século XIX, afirmou que o direito se desenvolve ao longo dos anos. Ele é estritamente ligado ao desenvolvimento social e com ele tem que seguir em paralelo, afinal de contas, ele se forma no “interesse da sociedade” (Barreto, 2003, p. 26). A afirmação evidencia que o fenômeno jurídico não pode ser compreendido de maneira dissociada das transformações experimentadas pela sociedade. Se o direito se constitui em função dos interesses sociais, a compreensão de seus institutos e de seus princípios também se modifica à medida que novas demandas surgem e que se alteram as próprias funções atribuídas ao Estado. Assim sendo, diversos são os conceitos que ao longo dos anos sofrem alterações, de forma a se ajustar aos ditames da ordem social vigente. Dentre essas mutações, podem ser citadas as transformações ocorridas relativas ao entendimento do que é acesso à justiça, cujo conteúdo deixou progressivamente de se limitar à existência formal de mecanismos de tutela para incorporar a preocupação com a efetiva realização dos direitos (Barreto, 2003, p. 26)

No século XVIII, era dos direitos individuais, o processo civil espelhava os anseios e pensamentos de uma sociedade individualista. A compreensão então predominante acerca do acesso à justiça estava relacionada à própria concepção liberal de Estado, marcada pela proteção das liberdades individuais e pela limitação da intervenção estatal. Nesse contexto, a existência formal da possibilidade de recorrer aos tribunais mostrava-se suficiente para caracterizar a proteção jurídica do indivíduo, e assim

Direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. A teoria era de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um “direito natural”, os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para sua proteção. Esses direitos eram considerados anteriores ao Estado; sua preservação exigia apenas que o Estado não permitisse que eles fossem infringidos por outros (Cappelletti e Garth, 2002, p. 9).

Nesse sentido, a preocupação do Estado não era a de garantir que efetivamente os cidadãos ingressassem na justiça, que tivessem os meios educacionais, culturais, financeiros, enfim, os mecanismos necessários para que de fato fosse possível a defesa de seus direitos através da justiça. O Estado enxergava essa situação do ponto de vista formal, ou seja, caso fosse garantido aos cidadãos um espaço onde seus direitos seriam defendidos em caso de violação, já estava garantido o acesso à justiça. A possibilidade abstratamente conferida ao indivíduo era, portanto, tomada como suficiente, sem que se examinassem as condições concretas necessárias ao exercício dessa possibilidade. Era uma visão mais simples, de cunho meramente formal, que, entretanto, baseava-se no pensamento burguês individualista do século XVIII. Ao Estado cabia defender os interesses e direitos de seus tutelados somente quando fosse ativado a se manifestar, de forma passiva, e nunca positiva. O acesso à justiça acompanhava, desse modo, a própria concepção de Estado então vigente: reconhecia-se o instrumento de proteção, mas não se exigia do Poder Público uma atuação destinada a tornar materialmente possível sua utilização por todos.

Ocorre que essa visão de função estatal com o passar dos anos se desenvolveu. A sociedade tornou-se mais complexa, exigindo cada vez mais participação do Estado a fim de garantir os seus crescentes direitos, que aumentavam tanto na gama de direitos materiais como na de direitos formais. Criou-se uma enormidade de meios processuais para garantir a vastidão de direitos que o ser humano passou a ter, em todas as esferas, pessoais, coletivas, nacionais, internacionais, etc. Essa ampliação do catálogo de direitos trouxe consigo uma questão relacionada à sua efetividade: o simples reconhecimento jurídico de determinado direito não assegura, por si só, que ele seja concretamente usufruído por seu titular. Em outras palavras, o mundo ficou mais amplo, completo e complexo e exigiu do Estado uma drástica mudança de atuação. Assim, em palavras resumidas, e sem muito adentrar no processo, e nas fases de mudança, afirma-se que o Estado Liberal deu lugar ao Estado Democrático de Direito e à Constituição Dirigente, um estado que busca a satisfação dos interesses de seus cidadãos, não de forma negativa, mas agindo ativamente na transformação da sociedade e consequentemente na concretização dos direitos (Canotilho, 2011, p. 458). A alteração do paradigma estatal repercute diretamente sobre a compreensão do acesso à justiça, pois, se o Estado passa a assumir obrigações positivas voltadas à concretização de direitos, já não se mostra suficiente compreender o acesso apenas como liberdade formal de provocar a atuação jurisdicional. (Canotilho, 2011, p. 458)

Essa mudança do paradigma estatal, impulsionada pela crescente manifestação legal dos direitos humanos, tornou o direito de acesso à justiça essencial, perdendo seu caráter formal e ganhando um status mais elevado, sendo “encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (Cappelletti; Garth, 2002, p. 12). A formulação estabelece uma distinção fundamental entre proclamação e garantia de direitos: um ordenamento pode reconhecer formalmente extensa gama de direitos e, ainda assim, revelar-se incapaz de proporcionar aos seus titulares condições para

exercê-los. O acesso à justiça assume, nessa perspectiva, função instrumental em relação à efetividade dos demais direitos. Apesar de concordar com a importância da elevação do status do princípio do acesso à justiça, colocá-lo como o direito humano mais básico de todos, ou seja, aquele que tem como função garantir a efetividade dos outros direitos humanos, implica o reflexo e a análise de um sistema jurídico-social que visualiza os direitos humanos a partir de uma perspectiva pós-violatória. Ou seja, uma visão de mundo na qual primeiramente deve-se esperar a transgressão, um ataque a seus direitos, para que depois eles sejam defendidos e concretizados (Cappelletti; Garth, 2002, p. 12).

É inegável a suma importância em garantir a todos o direito de recorrer à justiça para garantir a restauração de seus direitos violados, mas tomar como base que o acesso à justiça é o mais importante dos direitos humanos faz surgir uma ideia de que os direitos humanos só podem ser garantidos através das vias judiciais, ou seja, após sua violação, e o interessante e moderno é pensar direitos humanos a partir da prevenção e respeito, de uma lógica emancipadora, em acordo com a teoria crítica dos direitos humanos (Rubio; De Frutos, 2013). A questão central, portanto, não consiste em reduzir a importância da tutela jurisdicional, mas em evitar que a realização dos direitos seja concebida exclusivamente a partir do momento de sua violação. Uma perspectiva emancipatória exige que a atuação estatal também seja orientada à criação de condições para que os direitos sejam exercidos e concretizados, deslocando a análise de uma lógica exclusivamente reparatória para outra que também comporte prevenção e realização material dos direitos (Rubio; De Frutos, 2013).

A mudança de paradigma estatal, saindo de um Estado inerte para um Estado dirigente, antes já mencionada, levou ao alargamento das previsões constitucionais acerca do acesso à justiça. Diz o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988 que: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988). Tendo em mente este dispositivo constitucional, José Afonso da Silva ensina que a Constituição “amplia o direito de acesso ao Judiciário, antes da concretização da lesão” (Da Silva, 2012, p. 433), na medida em que adiciona a expressão ameaça ao direito. A inclusão da ameaça representa relevante ampliação da tutela, pois permite que a atuação jurisdicional anteceda a consumação da lesão, incorporando uma dimensão preventiva à garantia constitucional. Nesse quesito, ainda é importante mencionar, não exaustivamente, outros dispositivos ligados às garantias processuais, tais como o devido processo global, no art. 5º, LIV, o contraditório e a ampla defesa no art. 5º, LV e o tempo razoável de duração do processo no art. 5º, LXXVIII, todos da Magna Carta de 1988 (Brasil, 1988; Da Silva, 2012, p. 433).

Ainda assim, mesmo com avanços, a leitura desses dispositivos constitucionais continua indicando um conceito de acesso à justiça restrito a uma lógica pós-violatória, um sistema criado e desenhado para responder a agressões ou à ameaça de agressões, o que é um progresso, mas ainda insuficiente. A proteção da ameaça antecipa temporalmente a possibilidade de atuação estatal, porém continua tendo como referência uma situação de conflito ou de potencial

violação. O acesso à justiça deve ser entendido de forma mais ampla, de maneira que englobe esses mandamentos constitucionais já citados e outros, de uma tal forma que permita e demande ao Estado atuar proativamente, evitando lesões a direitos, mas também garantindo-os e atuando de forma a concretizá-los. Nessa compreensão, a efetividade do acesso não se mede apenas pela possibilidade de ingresso em uma instituição jurisdicional, mas também pela capacidade do aparato estatal de produzir condições concretas para a realização dos direitos.

Precisa-se ter não somente um acesso à justiça, mas um acesso efetivo à justiça, na linguagem de Cappelletti e Garth, o que quer dizer que não basta somente expressar constitucionalmente que todos têm direito a recorrer à justiça para garantir seus direitos. O Estado deve fornecer os meios para isso; deve proporcionar aos cidadãos mecanismos que garantam uma diminuição nas diferenças que existem entre as partes e que, em consequência disso, podem afetar a garantia de um resultado justo para a lide. A efetividade acrescenta, portanto, uma dimensão material ao conceito: a igualdade formal de acesso pode coexistir com profundas desigualdades na capacidade concreta de utilizar os mecanismos de proteção existentes. Para tanto, esses autores identificam alguns elementos que funcionam como obstáculo a um efetivo acesso à justiça, tais como: altas custas judiciais, recursos financeiros, espera longa para proclamação do resultado, nível de conhecimento jurídico capaz de reconhecer a existência de um direito a ser pleiteado, a existência de pessoas com o hábito de litigar em contrapartida com outras que não conhecem os “caminhos” da justiça, entre outros (Cappelletti; Garth, 2002). A identificação dessas barreiras evidencia que a existência do direito de ação, isoladamente considerada, não elimina os fatores econômicos, informacionais, culturais e institucionais capazes de impedir ou dificultar sua utilização (Cappelletti; Garth, 2002).

Com base na pesquisa feita por esses autores e identificados os obstáculos, foi proposta por eles uma série de mudanças que teriam como intuito erradicar ou, ao menos, diminuir a incidência dessas barreiras. Tais propostas ficaram conhecidas como as três ondas renovatórias. A sucessão dessas ondas revela uma progressiva ampliação da compreensão do problema: parte-se da necessidade de permitir que pessoas economicamente vulneráveis utilizem o sistema, avança-se para a tutela de interesses que ultrapassam a dimensão estritamente individual e chega-se à preocupação com a própria adequação dos mecanismos utilizados para a realização da justiça. Elas podem ser esclarecidas desta forma:

A primeira solução para o acesso – a primeira “onda” desse movimento novo – foi a assistência judiciária [para os pobres]; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses “difusos”, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é o que nos propomos a chamar simplesmente “enfoque de acesso à justiça” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo (Cappelletti; Garth, 2002).

Nas palavras de Gabriela Maia Rebouças, analisando as ondas renovatórias de Cappelletti e Garth, e já aproveitando essas palavras para elucidar os reflexos dessas ondas no Brasil, temos que:

A primeira onda concentrou-se em enfrentar as barreiras colocadas pela desigualdade econômica das partes envolvidas, provendo assistência judiciária pelo Estado aos que não poderiam, com suas próprias custas, provê-la. No Brasil, a Lei 1.060 de 1950 foi um marco regulatório importante para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. (...)

A segunda onda renovatória cuidou de garantir um tratamento diferenciado aos direitos difusos, através de representações que pleiteassem coletivamente a titularidade de direitos como a saúde ou o meio ambiente. Neste caso, a ação civil pública brasileira é um exemplo deste movimento (...)

A terceira onda renovatória, na qual estamos surfando, busca dar efetividade ao processo e preocupa-se com seu modo de ser. Ela alinha-se com a fase instrumentalista do direito processual, superadora de uma visão radicalmente autonomista típica da primeira metade do século passado por uma outra mais crítica, focando as implicações sociais e econômicas do processo. Se o processo não se impõe por si mesmo, como o exercício de um direito em si, mas busca atender aos escopos de uma ordem justa, livre e solidária, estabilizando atritos ou harmonizando diferenças, percebe-se que o acento da fase instrumentalista dialoga com a teoria constitucional contemporânea e com as estruturas da ordem jurídica democrática (Rebouças, 2012, p. 147-148).

Entendida, portanto, a questão das ondas renovatórias com o propósito de humanizar e democratizar o acesso à justiça, podemos entender que este princípio não deve ser entendido como a mera entrada nos tribunais a fim de pleitear a garantia ou execução de um determinado direito. A evolução apresentada demonstra que o problema do acesso não se encerra na abertura formal das portas do Poder Judiciário, mas alcança as condições de utilização dessas estruturas, os interesses que devem ser protegidos e os mecanismos por meio dos quais a tutela pode ser obtida. Ele vai além dos tribunais, e deve ser encarado com base nos seus:

Três pilares de constituição: (i) a expansão da oferta de serviços jurídicos aos setores pobres da população; (ii) a incorporação dos interesses coletivos e difusos; e (iii) a contemplação de mecanismos alternativos de solução de litígios, tais como a justiça informal, a simplificação da lei e o desvio de casos de competência do sistema formal legal (Ribeiro, 2008).

Desta forma, insere-se no conceito de acesso à justiça fatores que transcendem os tribunais; afinal, a busca é pela garantia dos direitos, através da obtenção de um resultado justo, garantia esta que pode ser dada por qualquer aparato ou ação do

Estado. No caso em que a via escolhida for a judicial, que haja um acesso efetivo, que garanta a entrada e a saída, em tempo hábil, com uma solução justa e adequada. De maneira que exista igual acessibilidade para as partes, não encarada de uma maneira formal, mas sim material, ou seja, a garantia de que todos possam ter uma assessoria jurídica de qualidade e de que todos possam de fato ir, no sentido de chegar fisicamente aos tribunais, afinal existem casos de pessoas que não entram na justiça porque não possuem condições financeiras de arcar com o pagamento do ônibus para chegar na audiência, ou que a justiça vá até as pessoas, como ocorre com os casos de justiça itinerante. O elemento relevante, portanto, não é somente a disponibilidade abstrata do mecanismo, mas sua aptidão concreta para alcançar o indivíduo e produzir uma resposta adequada à situação que demanda proteção.

Mas a via judicial não é a única e exclusiva possibilidade de concretização de direitos. Acessar a justiça é ter um resultado justo, uma resposta ou uma ação estatal justa e adequada para um problema real e existente. Ou seja, acessar a justiça não é necessariamente ir a um tribunal e apresentar um caso. Acessar a justiça modernamente é ter o Estado, com todo o seu aparato, atuando de forma a concretizar e garantir direitos. Essa compreensão não exclui a jurisdição, mas a insere em um conjunto mais amplo de instrumentos estatais destinados à efetivação dos direitos. A atuação estatal, assim, pode ser tanto via judicial tradicional como através de vias alternativas de solução de conflitos ou ainda através de políticas públicas que visem garantir e consolidar direitos. Desta forma, está o Estado atuando de forma proativa, numa visão emancipatória de direitos, que não permite mais ao Estado aguardar ser demandado para efetivar direitos, mas agir ativamente, com vistas a garantir os direitos de todos e todos os direitos. É a partir dessa ampliação conceitual que se torna possível examinar a política pública não como elemento estranho ao acesso à justiça, mas como uma das formas pelas quais o Estado pode produzir, diretamente, a concretização material de direitos.

Políticas Públicas como Mecanismo de Acesso à Justiça

Assim, visto que o Estado pode garantir de várias formas o acesso à justiça para seus tutelados, é preciso que seja esclarecido o papel das políticas públicas dentro deste conceito de acesso à justiça já elucidado. A passagem de uma concepção estritamente jurisdicional para uma compreensão material do acesso exige identificar os instrumentos pelos quais os demais órgãos estatais podem atuar na concretização de direitos. Para tanto, inicialmente é preciso esclarecer um conceito de política, que pode ser entendida como uma série de ações e de omissões com o objetivo de identificar objetivos e os mecanismos de cumprimento desses objetivos, inserida em um contexto específico (Dagnino, Thomas *et al.*, 2014, p. 84). Desta forma, conclui-se que a política passa primeiramente por uma fase de tomada de decisões, que inclui a exclusão de outras decisões e de outros objetivos, que visam estabelecer uma meta e como esta meta será atingida, isso tudo inserido em algum contexto social específico. A política pressupõe, assim, escolha, definição de prioridades e organização de meios para atingir determinado resultado, elementos que permitem relacioná-la diretamente à atuação positiva do Estado anteriormente analisada (Dagnino; Thomas *et al.*, 2014, p. 84).

Ainda nesse sentido, mas conceitualizando a política pública em si, ensina Maria Paula Dallari Bucci (2001, p. 13) que:

As políticas públicas funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses. Segundo uma definição estipulativa, toda política pública é um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. Os elementos das políticas públicas são o fim da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização.

Diante de tudo já exposto, fica claro e evidente que, tomando como base esse conceito moderno e amplo de acesso à justiça, as políticas públicas são um excelente meio do Estado, visto em seu sentido amplo, de garantir um efetivo acesso à justiça. A definição apresentada permite perceber que a política pública não se limita a uma manifestação abstrata de intenção governamental: ela articula finalidade, metas, meios e processos destinados à obtenção de um resultado. Quando esse resultado consiste na concretização de direitos, a política pública passa a funcionar como instrumento material de realização da justiça. O acesso à justiça não precisa nem deve ser garantido somente por um dos pilares do Estado, o Poder Judiciário. O Estado como um todo, tendo em vista seus Três Poderes, pode e deve garantir o acesso à justiça, de tal forma que o Poder Executivo, ao elaborar e executar políticas públicas, também está concretizando o acesso à justiça. E, além disso, deve-se entender também que o acesso à justiça é um direito humano com o condão de fazer valer a concretização de diversos outros direitos humanos, tais como, mas não exclusivamente, o direito à propriedade privada. Essa relação é particularmente relevante para o objeto desta pesquisa, pois permite analisar a regularização fundiária promovida pelo Poder Público Municipal não apenas como procedimento administrativo, mas como atuação estatal dirigida à transformação de uma situação jurídica e à efetivação concreta de direitos de seus beneficiários.

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA LEI 13.465/2017

Dispõe o art. 1º da Lei 13.465, publicada em 11 de julho de 2017, e regulamentada pelo Decreto 9.310 de 15 de março de 2018, que dispõe sobre “regularização fundiária rural e urbana” (Brasil, 2017), além de outros objetivos. Para fins deste estudo, importam os dispositivos legais acerca da regularização fundiária urbana, dispostos no Título II da referida lei. Ademais, não é o intuito deste estudo fazer uma profunda e exaustiva análise de todos os dispositivos legais da Lei 13.465/2017 e das consequências destes no mundo jurídico, mas tão somente traçar um panorama geral acerca de seus dispositivos, suas inovações e contribuições no âmbito da regularização fundiária urbana, doravante REURB.

A delimitação é necessária porque a regularização fundiária urbana, tal como disciplinada pela Lei 13.465/2017, não se resume à formalização registral de situações possessórias preexistentes. O regime jurídico instituído pela lei organiza um conjunto de instrumentos voltados à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e jurídico, permitindo que situações consolidadas no plano fático possam ser submetidas a procedimentos próprios de reconhecimento e titulação. Para os objetivos desta pesquisa, interessa especialmente compreender essa dimensão jurídica da REURB e a maneira pela qual seus instrumentos tornam possível a atuação positiva do Poder Público na concretização dos direitos anteriormente examinados.

Ocorre inicialmente esclarecer que esta lei é derivada da Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016, que em sua Exposição de Motivos esclarece que:

O crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo vem causando diversos problemas estruturais que, por falta de regramento jurídico específico sobre determinados temas, ou mesmo por desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos tempos hodiernos, não apenas impedem a concretização do direito social à moradia, como ainda produzem efeitos reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública (Brasil, 2016).

E segue expondo que no Brasil existem inúmeros núcleos urbanos informais, haja vista a:

Clandestinidade e irregularidade das ocupações, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos, (...) que, atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, não foram passíveis de realização da titulação dos seus ocupantes (Brasil, 2016).

A própria Exposição de Motivos evidencia, portanto, que a informalidade urbana não constitui fenômeno exclusivamente registral. A ausência de titulação aparece inserida em uma realidade mais ampla, na qual ocupação, ordenamento territorial e exercício de direitos se relacionam. Essa constatação é relevante para o presente estudo porque permite compreender a regularização fundiária não apenas como procedimento destinado à produção de um título, mas como resposta estatal a situações consolidadas que permaneceram, por diferentes razões, à margem dos mecanismos jurídicos ordinários de formalização.

Por núcleos urbanos informais deve-se entender que são:

Favelas, também chamadas de aglomerados subnormais, na conceituação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, são formas de ocupação irregular de terrenos públicos ou privados, caracterizadas por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam, em geral, restrições à ocupação.

Pode o núcleo informal, ainda, ser constituído de cortiços caracterizados pela habitação coletiva de lugares subdivididos em vários cômodos, subalugados ou cedidos, geralmente em regiões centrais das cidades, mas com infraestrutura precária e superlotação.

Também são núcleos informais os loteamentos clandestinos, locais em regra afastados dos grandes centros, onde se verifica a invasão de pessoas, que se apossam da terra, sem título de propriedade, e lá constroem de qualquer maneira suas moradias ou, até mesmo, compram o lote em parcelas, com a promessa de urbanização futura. Esses locais sofrem com a falta de serviços públicos, de segurança e de um mínimo de planejamento urbano. É o que se chama de apropriação silenciosa de rotina, em que a infiltração de pessoas se dá em pequena escala e sem confrontos, num avanço constante sobre áreas públicas e particulares (Macedo, 2022, n.p.).

Na definição legal, de acordo com o art. 11, inciso II da lei ora analisada: “núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (Brasil, 2017). E ainda conceitua em seu inciso III o núcleo urbano informal consolidado como “aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município” (Brasil, 2017).

A distinção entre núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado possui importância para a lógica da própria regularização. No primeiro conceito, a legislação identifica a situação de irregularidade ou de impossibilidade de titulação; no segundo, acrescenta elementos fáticos que demonstram a estabilidade da ocupação e a dificuldade de sua reversão. A lei, desse modo, aproxima a disciplina jurídica da realidade concreta sobre a qual incidirá a atuação administrativa, atribuindo ao Município papel relevante na avaliação das circunstâncias que caracterizam a consolidação do núcleo.

Desta forma, tem-se que a doutrina e a legislação convergem no sentido de caracterizar e definir os núcleos urbanos informais como se originando das mais diversas formas e pelas mais variadas razões, mas não importando a sua origem ou a sua característica específica, em seu âmago, todos esses núcleos informais têm como elemento comum a impossibilidade ou dificuldade extrema inviabilizadora, até então, de sua regularização.

Assim, a Lei 13.465/2017 vem solucionar e fornecer ao Poder Público novos mecanismos capazes de regularizar essas situações descritas acima, antes sem soluções jurídicas disponíveis, com o intuito de garantir e concretizar direitos humanos básicos, como a propriedade privada e o direito à moradia. Afinal, a lei trouxe “novas formas de aquisição de direitos reais, entre eles uma nova forma de aquisição da propriedade, não prevista no Código Civil” (Cassettari; Salomão, 2023, p. 292), que é a legitimação fundiária, prevista no art. 15, I, da referida lei. Ou seja, determinadas situações, como as retratadas acima, que antes da edição da lei eram impossíveis de serem regularizadas, com o advento desta lei e suas inovações, passaram a ser passíveis de regularização, emitindo, assim, títulos de propriedade para esses cidadãos, que antes não eram proprietários legítimos de suas casas ou lotes, mas tão somente simples ocupantes ou invasores.

Nesse ponto reside uma das principais conexões entre a disciplina da REURB e a concepção de acesso à justiça desenvolvida anteriormente. A existência de uma situação fática consolidada, desacompanhada de instrumento jurídico apto à titulação, produz uma distância entre a realidade social e o reconhecimento formal do direito. Ao disponibilizar mecanismos específicos para enfrentar essa incompatibilidade, a legislação cria condições para que a atuação administrativa ultrapasse a mera constatação da irregularidade e produza efeitos jurídicos concretos na esfera dos ocupantes.

De forma geral, a respeito da regularização dos núcleos urbanos informais, o art. 13 da lei estabelece duas possibilidades, a REURB de Interesse Social (REURB-S), com finalidade de regularizar os imóveis ocupados por população de baixa renda, conforme declaração do Poder Público Municipal, e a REURB de Interesse Específico (REURB-E), voltada para a regularização da população não caracterizada na hipótese anterior. Importante ressaltar que são isentos de custas e emolumentos diversos atos de registro¹ quando a modalidade em caso seja especificamente a REURB-S².

A diferenciação entre REURB-S e REURB-E demonstra ainda que a legislação considera as características socioeconômicas dos destinatários da regularização. No caso da modalidade de interesse social, essa diferenciação repercute

1 Por atos de registro deve-se entender os diversos atos jurídicos que devem ser praticados no Registro de Imóveis competente em questão para a regularização e titularização do documento que transforma o ocupante de um núcleo urbano informal em proprietário do imóvel.

2 Lei 13.465/17. Art. 13, § 1º: Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

diretamente nos custos necessários à formalização registral, reduzindo obstáculos econômicos que poderiam impedir que a regularização administrativa alcançasse seu resultado final. Essa característica guarda coerência com a noção de acesso efetivo à justiça anteriormente analisada, na medida em que a existência formal de um procedimento não seria suficiente caso seus destinatários não dispusessem de condições concretas para alcançar a titulação.

Em relação aos trâmites e documentos necessários produzidos³ pelo Poder Público com o intuito de proceder com a REURB, estes serão melhor abordados ao tratar do caso específico do Município da Barra dos Coqueiros/SE.

Com essas premissas, a análise pode deslocar-se do plano normativo para o plano concreto. O estudo do procedimento realizado no Município da Barra dos Coqueiros/SE permitirá verificar de que maneira os instrumentos previstos pela Lei 13.465/2017 foram utilizados em uma política pública específica e quais efeitos jurídicos foram produzidos para os seus beneficiários. É nessa passagem entre previsão normativa, atuação administrativa e resultado concreto que será testada a hipótese formulada nesta pesquisa.

REURB-S REALIZADA NO MUNICÍPIO DA BARRA DOS COQUEIROS/SE

A Barra dos Coqueiros é um município localizado em Sergipe, com aproximadamente 31 mil habitantes (Brasil, 2021), distante cerca de 9 km da capital Aracaju. Faz parte da região metropolitana, conhecida como Grande Aracaju, juntamente com São Cristóvão e Nossa Senhora do Socorro (Sergipe, 2021).

A escolha do Município da Barra dos Coqueiros/SE como unidade de análise permite observar a aplicação concreta dos mecanismos anteriormente examinados. O estudo de caso, nesse sentido, não se limita à descrição cronológica de atos administrativos e registrais, mas busca verificar como uma política pública municipal, estruturada a partir dos instrumentos disponibilizados pela Lei 13.465/2017, foi capaz de alterar uma situação jurídica consolidada de informalidade fundiária e produzir efeitos diretamente relacionados à efetivação de direitos.

Em 19 de outubro de 2022, através do Decreto n. 644/2022, a Prefeitura Municipal da Barra dos Coqueiros/SE classifica como núcleo informal urbano consolidado o Bairro Moisés Gomes, delimitando que este é um bairro predominantemente ocupado por população de baixa renda e caracterizando este Procedimento Administrativo como sendo na modalidade REURB-S (Barra dos Coqueiros, 2022).

3 A leitura da Lei 13.465/2017 é de verdadeira importância para um entendimento profundo de todos os trâmites legais, ainda mais porque existem exigências particulares a depender do caso específico. Para os fins desse estudo, somente serão abordados os documentos produzidos pela Prefeitura do Município da Barra dos Coqueiros/SE, no tocante à REURB-S que foi promovida. De qualquer forma, os trâmites, de uma maneira geral, entre a REURB-S e a REURB-E são muito semelhantes.

A classificação administrativa do Bairro Moisés Gomes como núcleo urbano informal consolidado e o enquadramento do procedimento na modalidade REURB-S constituem etapas relevantes para a compreensão da política pública analisada. Não se trata apenas de reconhecer a existência material de uma ocupação urbana, mas de qualificá-la juridicamente e definir o regime de regularização aplicável, permitindo que as etapas posteriores do procedimento sejam conduzidas de acordo com a situação concreta identificada pelo Município.

Em 27 de outubro de 2022, em obediência ao art. 31 da Lei 13.465/17, publica edital em seu Diário Oficial Eletrônico informando a todos os diretamente interessados, confrontantes e terceiros eventualmente interessados acerca do procedimento administrativo de REURB-S implantado no Bairro Moisés Gomes. Notifica ainda pessoalmente o titular de domínio do imóvel⁴ constante na Matrícula de Registro de Imóvel que foi identificado como sendo a área sob a qual o núcleo urbano informal foi consolidado. Informa em ambas as notificações que, transcorrido o prazo de 30 dias sem impugnação, haverá a anuência com a regularização pretendida, bem como a perda de eventual direito de quem, na época, era proprietário do imóvel, ainda em conformidade com o art. 31 da referida lei.

A fase de notificação evidencia que a regularização fundiária, embora orientada à solução de uma situação de informalidade consolidada, não prescinde da consideração das posições jurídicas potencialmente atingidas pelo procedimento. A publicidade do processo e a ciência dos interessados permitem compatibilizar a atuação administrativa destinada à regularização com a possibilidade de manifestação daqueles que possam possuir direitos sobre a área, inserindo a transformação fundiária em um procedimento juridicamente estruturado.

Em seguida, o Município procedeu com os estudos acerca da situação jurídica, urbanística e ambiental, de acordo com os ditames legais do art. 35 e 36 da Lei 13.465/17, fazendo também o levantamento cadastral dos imóveis a serem regularizados, bem como das famílias ocupantes desses imóveis, completando assim o Projeto de Regularização Fundiária, respeitando dispositivos legais citados. Tal levantamento apontou a existência de 97 imóveis a serem regularizados na Modalidade REURB-S, de um total de 260 imóveis existentes no Bairro Moisés Gomes. E com esses dados e documentos prontos, em 24 de janeiro de 2023 foi expedida a Certidão de Regularização Fundiária – Núcleo Loteamento Moisés Gomes, título este hábil para o ingresso no registro de imóvel com finalidade de transferência de titularidade de bem imóvel.

Os levantamentos e estudos realizados pelo Município demonstram, por sua vez, que a regularização não se resume à emissão de títulos de propriedade. A identificação das condições jurídicas, urbanísticas e ambientais da área, associada ao levantamento dos imóveis e de seus ocupantes, constitui a base técnica necessária para que a titulação seja consequência de um processo de regularização do núcleo urbano. É nesse conjunto de providências que a política pública deixa o

4 Optou-se por não mencionar o nome do titular do imóvel sob o qual o núcleo informal foi consolidado. Optou-se também adiante por não informar o nome dos beneficiários da REURB. Tais dados são irrelevantes para o estudo em questão.

plano abstrato e passa a organizar concretamente a realidade territorial sobre a qual incidirá a regularização.

Em 02 de março de 2023 foi aberta uma nova matrícula imobiliária no Cartório do 2º Ofício da Comarca da Barra dos Coqueiros/SE sob o n. 14.849, a qual contém a descrição de todo o Bairro Moisés Gomes, bem como a identificação de que sobre parte dessa área total foi realizado o procedimento administrativo de Regularização Fundiária Urbana, e ainda também a relação dos 97 imóveis objeto da regularização e seus beneficiários. Ainda nesse mesmo dia, a título de exemplo, foi aberta também a matrícula 14.850⁵ no mesmo Cartório já citado, constando a Aquisição por Legitimação Fundiária de um dos imóveis objeto da regularização, tornando assim quem antes era um mero possuidor de um imóvel em um núcleo urbano informal em legítimo proprietário de sua residência, encerrando assim, em menos de 5 meses, todo o procedimento.

O ingresso da regularização no Registro de Imóveis representa o momento em que os atos administrativos anteriormente praticados passam a produzir efeitos jurídicos diretamente perceptíveis na esfera patrimonial dos beneficiários. A abertura das matrículas individualizadas materializa a passagem da ocupação informal para uma situação de propriedade formalmente reconhecida e publicizada. Dessa forma, o resultado da política pública não se limita ao reconhecimento administrativo da ocupação, mas alcança a constituição e o registro do direito real decorrente da legitimação fundiária.

Portanto, vê-se que ao final da execução da política pública em questão foi garantido o direito de propriedade a 97 beneficiários, concretizando assim direitos fundamentais elencados na Constituição, como o direito à propriedade privada e o acesso à justiça.

O encadeamento dos atos descritos permite relacionar o estudo de caso à hipótese formulada na introdução. A atuação municipal identificou uma situação de informalidade, instaurou e conduziu o procedimento previsto em lei, produziu os documentos técnicos e administrativos necessários e possibilitou o ingresso da regularização no Registro de Imóveis. Ao final, o resultado juridicamente produzido alcançou diretamente os beneficiários, que passaram a dispor de títulos de propriedade registrados. É sob essa perspectiva concreta de efetivação de direitos que a política pública analisada pode ser compreendida dentro do conceito ampliado de acesso à justiça desenvolvido neste estudo.

5 Foram abertas as 97 matrículas, individualmente para cada imóvel objeto da REURB-S. Os números de matrículas citados são verdadeiros, e a indicação de uma dessas matrículas abertas serve de exemplo com intuito de demonstrar que cada um dos imóveis regularizados passou a ter Matrícula própria, bem como seu titular designado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do percurso desenvolvido, infere-se inicialmente que o direito fundamental de acesso à justiça, quando compreendido à luz de uma perspectiva emancipatória dos direitos humanos, não pode ser reduzido à possibilidade formal de ingresso perante o Poder Judiciário. A análise realizada demonstra que a efetividade desse direito exige uma compreensão material, capaz de abranger prestações positivas do Estado destinadas não apenas à reação diante de direitos já violados, mas também à criação de condições concretas para sua realização. Nesse sentido, o acesso à justiça deixa de se identificar exclusivamente com o acesso à jurisdição e passa a compreender a atuação do aparato estatal voltada à produção de resultados juridicamente justos e socialmente efetivos.

Essa compreensão permite reconhecer que o acesso à justiça desempenha função instrumental na concretização de outros direitos. Se a justiça não se realiza apenas pela decisão judicial, mas também pela efetivação concreta dos direitos reconhecidos pelo ordenamento, a atuação dos demais Poderes estatais passa a integrar essa análise. As políticas públicas assumem, nesse contexto, especial relevância, pois constituem instrumentos pelos quais o Poder Executivo pode identificar situações sociais que demandam intervenção, definir objetivos e empregar mecanismos destinados à transformação da realidade. Assim, quando uma política pública produz condições efetivas para o exercício de direitos, ela também pode ser compreendida como mecanismo de acesso à justiça.

A análise da Lei 13.465/17 demonstrou, por sua vez, a importância dos instrumentos jurídicos criados para o tratamento dos núcleos urbanos informais. Entre esses mecanismos, a legitimação fundiária possui particular relevância para o objeto desta pesquisa, pois permite a aquisição do direito de propriedade em situações que anteriormente apresentavam obstáculos jurídicos à titulação de seus ocupantes. A regularização fundiária urbana, portanto, não se limita à organização formal de determinada realidade territorial, mas pode produzir efeitos concretos sobre a esfera jurídica dos indivíduos abrangidos pelo procedimento, transformando situações de ocupação informal em relações de propriedade juridicamente reconhecidas.

O estudo de caso realizado no Município da Barra dos Coqueiros/SE permitiu observar concretamente essa relação. A partir da classificação do Bairro Moisés Gomes como núcleo urbano informal consolidado e do enquadramento do procedimento na modalidade REURB-S, foram praticados os atos administrativos, técnicos e registrais necessários à regularização. O procedimento compreendeu a publicidade e notificação dos interessados, os levantamentos jurídicos, urbanísticos, ambientais e cadastrais, a elaboração do Projeto de Regularização Fundiária, a expedição da Certidão de Regularização Fundiária e, finalmente, o ingresso dos títulos no Registro de Imóveis competente. Desse encadeamento resultou a abertura das matrículas e a aquisição da propriedade pelos beneficiários.

Também se verificou a celeridade da política pública examinada. Entre a instauração do procedimento administrativo e a outorga dos títulos de propriedade

transcorreram menos de cinco meses. O dado assume relevância para esta pesquisa não apenas pela duração do procedimento, mas porque evidencia a capacidade dos instrumentos jurídicos utilizados de produzir, mediante atuação administrativa e registral articulada, um resultado concreto sem que fosse necessário submeter individualmente cada uma das situações à via judicial.

Ao final da execução da política pública, 97 famílias de baixo poder aquisitivo, que anteriormente ocupavam imóveis sem o correspondente título de propriedade, passaram a figurar como proprietárias, com seus títulos aquisitivos devidamente registrados no Cartório de Registro de Imóveis competente. Houve, portanto, alteração concreta da situação jurídica dos beneficiários, com a efetivação do direito de propriedade por meio de uma atuação positiva do Poder Público.

Dessa forma, os resultados obtidos corroboram positivamente a hipótese formulada nesta pesquisa. A política pública de regularização fundiária urbana realizada pelo Município da Barra dos Coqueiros/SE em 2023 concretizou direitos humanos e pode ser compreendida como mecanismo de acesso à justiça justamente porque produziu, fora da via judicial tradicional, resultado jurídico apto a transformar a realidade dos beneficiários. O caso analisado demonstra, assim, que a efetivação da justiça pode ocorrer mediante diferentes estruturas estatais e que as políticas públicas, quando orientadas à concretização material de direitos, integram esse processo de ampliação do próprio significado de acesso à justiça.

REFERÊNCIAS

BARRA DOS COQUEIROS. **Diário Oficial do Município, 20 de outubro de 2022**. Disponível em: <<https://barradoscoqueiros.se.gov.br/portaltransparencia/?servico=cidadao/diariooficial>>. Acesso em: 20 de maio de 2023.

BARRETO, T. **Menores e loucos em direito criminal**. Campinas: Romana, 2003.

BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 de maio de 2023.

BRASIL. **Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016**. Exposição de Motivos, 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>>. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 22 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 22 de maio de 2023.

BRASIL. IBGE. **Cidades e Estados 2021**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/se/barra-dos-coqueiros.html>>. Acesso em: 18 de maio de 2023.

BUCCI, M. P. D. **Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos**. In: BUCCI, M. P. D. Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo: Polis, 2001.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

CASSETTARI, C.; SALOMÃO, M. C. **Registro de Imóveis: conforme a Lei 14.382/2022**. São Paulo: Foco, 2023.

CUNHA, M. F. F. **Manual de regularização fundiária urbana REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019.

DA SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

DAGNINO, R. *et al.* **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**. In: COSTA, G.; DAGNINO, R. Gestão Estratégica em Políticas Públicas. 2. ed. Campinas: Alínea, 2014.

DEBS, M. E. **Legislação Notarial e de Registros Públicos**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

FLORES, J. H. **A reinvenção dos Direitos Humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

LOUREIRO, L. G. **Registros públicos: teoria e prática**. Salvador: JusPodivm, 2023.

MACEDO, P. D. C. R. **Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. V, 2022. Disponível em: <<https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/246692892/v2>>. Acesso em: 20 de maio de 2023. Não paginado.

MIRANDA, J. **Manual de Direito Constitucional**. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1991.

REBOUÇAS, G. M. **Tramas entre Subjetividades e Direito: a Constituição do Sujeito em Foucault e os Sistemas de Resolução de Conflitos**. Rio de Janeiro: Lumens, 2012.

RIBEIRO, L. A Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. **Revista Direito GV**, São Paulo, 4, Jul/Dez 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/dH9wcccm76gvn8qstZkYDCJ/?lang=pt>>. Acesso em: 05 de abril de 2023.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social - Métodos e Técnicas**. 4. ed. Rio de Janeiro: GEN, 2017. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013948/>>. Acesso em: 24 de abril de 2023.

RUBIO, D. S.; DE FRUTOS, J. A. S. **Teoría crítica del derecho: nuevos horizontes**. México: Cenejus, 2013.

SERGIPE. **A importância da Grande Aracaju é destacada por Zezinho Sobral**. Assembleia Legislativa de Sergipe, 2021. Disponível em: <<https://al.se.leg.br/importancia-da-grande-aracaju-e-destacada-por-zezinho-sobral/>>. Acesso em: 20 de maio de 2023.