



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS I  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**AMANDA RAMOS DOS SANTOS**

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E OS CONJUNTOS HABITACIONAIS  
POPULARES: AVANÇOS E LIMITAÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À  
CIDADE NO BRASIL**

**CAMPINA GRANDE – PARAÍBA  
2024**

AMANDA RAMOS DOS SANTOS

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E OS CONJUNTOS HABITACIONAIS  
POPULARES: AVANÇOS E LIMITAÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À  
CIDADE NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

**Área de Concentração:** Constituição, Exclusão Social e Eficácia dos Direitos Fundamentais.

**Orientador(a):** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andréa Lacerda Gomes de Brito.

**CAMPINA GRANDE – PARAÍBA  
2024**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S237r Santos, Amanda Ramos dos.

A regularização fundiária e os conjuntos habitacionais populares [manuscrito] : avanços e limitações para a efetivação do direito à cidade no Brasil / Amanda Ramos dos Santos. - 2024.

32 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2024.

"Orientação : Profa. Dra. Andréa Lacerda Gomes de Brito, Coordenação do Curso de Direito - CCJ. "

1. Regularização fundiária. 2. Habitação popular. 3. Direito à cidade. 4. Direito à moradia. I. Título

21. ed. CDD 347

AMANDA RAMOS DOS SANTOS

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E OS CONJUNTOS HABITACIONAIS  
POPULARES: AVANÇOS E LIMITAÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À  
CIDADE NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)  
apresentado à Faculdade de Direito da  
Universidade Estadual da Paraíba, como  
requisito parcial à obtenção do título de  
bacharel em Direito.

Área de Concentração: Constituição,  
Exclusão Social e Eficácia dos Direitos  
Fundamentais.

Aprovada em: 19/06/2024.

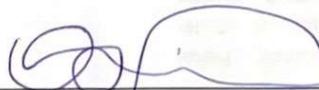
**BANCA EXAMINADORA**



Prof.ª Dr.ª Andréa Lacerda Gomes de Brito (Orientadora)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Paulo Esdras Marques Ramos  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof.ª Dr.ª Olindina Jona da Costa Lima Ramos  
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

À minha mãe, pelas suas abdições, lutas, ensinamentos, companheirismo e amor incondicional. Ao meu pai, por ser meu grande exemplo de dedicação, esforço, resiliência e por tanto ter me incentivado, DEDICO.

“Há um véu entre as classes, entre as  
casas, entre os bancos  
Há um véu, uma cortina, um espanto que,  
para atravessar, só rasgando  
Atravessando a parede, a invisível  
parede.”

(Emericida)

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>2 O DIREITO À CIDADE: UMA EXPLANAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>9</b>
<b>3 ASPECTOS JURÍDICOS E NORMATIVOS DO DIREITO À CIDADE.....</b>	<b>13</b>
<b>4 A MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À CIDADE.....</b>	<b>16</b>
<b>5 UM BREVE HISTÓRICO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....</b>	<b>18</b>
<b>6 AVANÇOS E LIMITAÇÕES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA EM FACE DO DIREITO À CIDADE.....</b>	<b>21</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>26</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>27</b>

# A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E OS CONJUNTOS HABITACIONAIS POPULARES: AVANÇOS E LIMITAÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL

## LAND REGULARIZATION AND THE LOW-INCOME HOUSING PROJECTS: ADVANCES AND LIMITATIONS FOR THE ENFORCEMENT OF THE RIGHT TO THE CITY IN BRAZIL

Amanda Ramos dos Santos<sup>1</sup>  
Andréa Lacerda Gomes de Brito<sup>2</sup>

### RESUMO

Este estudo examina os impactos e desafios dos programas de regularização fundiária e habitações populares no Brasil, no contexto do direito à cidade. Apesar dos aparatos legais e das iniciativas implementadas desde a segunda metade do século XX, as cidades brasileiras ainda enfrentam precariedade habitacional e fragmentação urbana, dificultando a materialização satisfatória do direito à cidade. O artigo adota uma abordagem descritiva e explicativa, utilizando métodos observacionais e hipotético-dedutivos para analisar a segregação socioespacial em Campina Grande e explorar as bases conceituais e normativas das políticas estudadas. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo central elaborar uma análise acerca do impacto e dos desafios dos programas de regularização fundiária e dos conjuntos habitacionais populares na efetivação do direito à cidade no Brasil. Para tanto, discorre-se acerca do direito à cidade e o processo de urbanização, em seus aspectos teóricos e jurídico-normativos; a moradia como faceta do direito fundamental à cidade; as implicações socioespaciais da urbanização brasileira, e o panorama jurídico da regularização fundiária urbana e dos programas de habitação social. Por fim, serão analisados os avanços e limitações das políticas em questão, bem como o panorama atual e perspectivas no que tange ao direito à cidade no Brasil.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária; habitação popular; direito à cidade; direito à moradia.

### ABSTRACT

This study examines the impacts and challenges of land regularization programs and public housing in Brazil within the context of the right to the city. Despite legal frameworks and initiatives implemented since the latter half of the 20th century, Brazilian cities still face housing precarity and urban fragmentation, hindering the

---

<sup>1</sup>Discente do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), endereço eletrônico amanda.ramos.santos@aluno.uepb.edu.br

<sup>2</sup>Docente do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), endereço eletrônico andrea.hiarles@servidor.uepb.edu.br

satisfactory realization of the right to the city. The article adopts a descriptive and explanatory approach, using observational and hypothetico-deductive methods to analyze socio-spatial segregation in Campina Grande and explore the conceptual and normative bases of the policies under study. Accordingly, this work aims to provide a central analysis of the impact and challenges of land regularization programs and popular housing developments in achieving the right to the city in Brazil. It discusses the right to the city and the urbanization process in theoretical and legal-normative aspects; housing as a facet of the fundamental right to the city; socio-spatial implications of Brazilian urbanization; and the legal landscape of urban land regularization and social housing programs. Finally, the study evaluates the progress and limitations of these policies, along with the current landscape and future prospects regarding the right to the city in Brazil.

**Keywords:** Land regularization; popular housing; right to the city; right to housing.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo, intitulado "A regularização fundiária e os conjuntos habitacionais populares: Avanços e limitações para a efetivação do direito à cidade no Brasil", examina os impactos e desafios dos programas de regularização fundiária e habitações populares no direito à cidade no Brasil. Desde a segunda metade do século XX, a urbanização rápida e desordenada devido à industrialização e ao êxodo rural gerou problemas como segregação socioespacial, pobreza, má distribuição de recursos, e dificuldades de mobilidade urbana.

O direito à moradia, consagrado na Constituição Federal e em tratados internacionais, é interligado ao direito à cidade, que abrange acesso à terra urbana, saneamento, infraestrutura, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer. Embora existam proteções legais e iniciativas de regularização fundiária e construção de habitações populares, a realidade habitacional em muitas cidades brasileiras ainda é marcada por precariedade e fragmentação urbana. Conjuntos habitacionais periféricos sofrem com falta de acessibilidade, mobilidade urbana e serviços públicos, comprometendo o pleno exercício do direito à cidade.

Nesse sentido, apesar da proteção jurídica desses direitos e dos esforços para a regularização fundiária e a construção de habitações populares, a segregação socioespacial persiste, evidenciando as limitações dos esforços para garantir moradias dignas e acesso a benefícios urbanos essenciais. Essa situação impede a efetivação plena do direito à cidade, conforme previsto pelo Estatuto da Cidade e os Planos Diretores Municipais, uma vez que os cidadãos ficam alijados dos benefícios urbanos essenciais para uma vida digna. Dessa forma, é crucial compreender como as questões urbanas impactam direitos fundamentais, especialmente no contexto da moradia e do acesso aos recursos urbanos.

Questiona-se, então, em que medida os instrumentos de regularização fundiária e os de programas de moradia popular geram impactos no que tange à efetivação do direito à cidade no Brasil?

Para responder a essa questão, levantou-se a hipótese de que, apesar da regularização fundiária e da construção de habitações populares no Brasil, a segregação socioespacial e a limitação no acesso a serviços, lazer e espaços públicos resultam em prejuízos para a plena materialização do direito à cidade e dos direitos fundamentais adjacentes para os residentes dessas áreas. Ademais, esses impactos envolvem a fragmentação urbana, o acesso restrito a serviços e

oportunidades oferecidos pela cidade, a baixa qualidade das moradias, bem como a estigmatização e exclusão dos moradores.

Nesse ínterim, o presente artigo tem como objetivo principal elaborar uma análise acerca do impacto e dos desafios dos programas de regularização fundiária e dos conjuntos habitacionais populares na efetivação do direito à cidade no Brasil.

Ademais, a escolha do tema como objeto de estudo justifica-se pelo fato de que a autora sempre voltou sua atenção, ao transitar pela cidade em que reside, às discrepantes – sejam elas escancaradas ou não – situações de moradia e acesso ao espaço urbano, observando a desigualdade na ocupação e fruição do espaço urbano e os evidentes empecilhos ao acesso pleno a direitos e serviços básicos.

A relevância dos estudos sobre regularização fundiária e construção de conjuntos habitacionais populares no Brasil é multifacetada, tanto científica quanto socialmente. Cientificamente, esses estudos permitem uma análise da relação entre regularização fundiária, habitação popular e estrutura urbana, oferecendo novas perspectivas teóricas, bem como identificando padrões e tendências que afetam a eficácia das políticas públicas. Além disso, enriquecem o debate acadêmico sobre urbanização, direito à cidade e planejamento urbano, reunindo e ampliando dados teóricos que refinam abordagens na área.

No que tange à relevância social, ao abordar desafios e limitações dessas políticas, os estudos estimulam a conscientização e mobilização política e social para mudanças estruturais necessárias, garantindo o direito à cidade. Assim, esses estudos não apenas enriquecem o debate acadêmico, mas também podem influenciar no contexto social, através da sua utilização como base para formulação de novas políticas públicas.

Diante dessa problemática, o presente artigo está estruturado em cinco tópicos, visando fornecer uma compreensão abrangente e crítica sobre o tema. A pesquisa adotou um método observacional para a análise sistemática dos problemas urbanos relativos à moradia e direito à cidade, bem como dos instrumentos urbanísticos nesse contexto, complementado pelo método hipotético-dedutivo para verificar a hipótese formulada. Caracterizou-se por ser descritiva e explicativa, buscando descrever as características do fenômeno estudado, de forma geral, a urbanização, bem como apontar as possíveis causas de problemas a ela inerentes. Ademais, utilizou-se também a pesquisa bibliográfica e documental para analisar a literatura existente e documentos relevantes, com foco nas técnicas conceituais e normativas para avaliar a eficácia dos preceitos normativos sobre a realidade material observada.

Assim, observa-se uma carência de compreensão abrangente e prática das implicações das políticas de regularização fundiária e construção de habitações populares entre os atores envolvidos. Muitos desafios enfrentados pelas famílias de baixa renda na obtenção de uma moradia digna, bem como os impactos dessas políticas na estrutura urbana, são subestimados. Nesse viés, o público-alvo da pesquisa é toda a sociedade brasileira, especialmente os habitantes das moradias populares, e os integrantes de movimentos sociais pelo direito à moradia e à cidade, bem como o Estado, com enfoque nos Poderes Legislativo e Executivo, além dos operadores do Direito. Outrossim, almeja-se contribuir para os estudos referentes a essa temática, possibilitando a elaboração de políticas públicas satisfatórias, capazes de efetivamente garantir a dignidade, a qualidade de vida e o acesso equitativo aos direitos fundamentais, mormente no que concerne à cidade.

## 2 O DIREITO À CIDADE: UMA EXPLANAÇÃO TEÓRICA

O Direito à Cidade é um conceito que foi cunhado por Henri Lefebvre, filósofo e sociólogo francês, em seu livro “O Direito à Cidade”, publicado em 1968. Segundo Lefebvre (2008), o direito à cidade representa uma forma superior dos direitos, abrangendo a liberdade, a individualização na socialização, o habitat e o habitar. Este direito inclui também o direito à obra, que se refere à atividade participante, e o direito à apropriação, que é claramente distinto do direito à propriedade. Expressa-se, em tal apontamento, o caráter vinculativo e a necessidade de interação entre o indivíduo e o espaço urbano, de modo a configurar o exercício do direito.

Nesse sentido, ressalta-se que o exercício da práxis urbana, por excelência, é caracterizado pela apropriação, isto é, o ato de tomar para si, conscientemente, enquanto grupo social, os meios e configurações dispostas no espaço, inclusive modificando-as, de modo a atender às necessidades sociais. Portanto, o direito à cidade vai além do acesso físico ao espaço urbano, englobando a participação ativa na criação e transformação desse espaço.

Enquanto filósofo marxista, Lefebvre (2008) criticou a industrialização e o capitalismo pelas transformações negativas nas vivências urbanas e na interação com a cidade, que se tornaram inautênticas, superreguladas e desconectadas do uso popular. Ele argumenta que o processo de urbanização corroeu o espaço urbano tradicional, eliminando suas características de obra e apropriação. A vida cotidiana foi reorganizada, com o uso predominante do automóvel e uma mobilidade insuficiente, que separaram os indivíduos de seus territórios. O autor observa que a vizinhança e os bairros se desintegraram, e as pessoas passaram a se mover em um espaço uniforme e geometricamente ordenado, onde as diferenças qualitativas perderam importância. Esse processo resultou na dissolução das formas tradicionais e levou a uma miséria mental e social, empobrecendo a vida cotidiana pela ausência de símbolos, apropriações e elementos distintivos da cidade tradicional.

Diante da configuração degradada e degradante da experiência urbana moderna, o autor concebe ao direito à cidade um teor revolucionário, compreendendo-o como a prerrogativa de se transformá-la de modo a resgatar um aspecto essencial: a predominância do seu valor de uso, isto é, de repensar e reconstruir um espaço urbano voltado à satisfação das necessidades dos indivíduos e dos grupos sociais. Assim, o conceito de direito à cidade não se confunde com o retorno às cidades medievais, nem sequer pode ser efetivado dentro do contexto urbano industrial – visto que, para o autor, os espaços urbanos atuais não são cidades em sua essência -, apenas sendo possível a partir da construção - frise-se, revolucionária - de uma nova cidade.

Para entender os desafios contemporâneos enfrentados pelas cidades, Lefebvre oferece uma perspectiva profunda sobre como diferentes forças moldam o espaço urbano. Em seu trabalho, ele destaca como duas categorias principais de questões têm obscurecido os problemas essenciais da cidade e da sociedade urbana. O autor argumenta que os problemas da cidade e da sociedade urbana foram ocultados por dois grupos de questões urgentes: as questões da moradia e do 'habitat', que dependem de políticas habitacionais e técnicas arquitetônicas, e as questões da organização industrial e da planificação global. Essas questões, atuando de baixo e de cima, respectivamente, levaram a uma explosão da morfologia tradicional das cidades, disfarçando-a, enquanto a urbanização da sociedade continuava. Isso resultou em uma nova contradição que se somou às

contradições não resolvidas da sociedade existente, agravando-as e dando-lhes um novo sentido. (Lefebvre, 2008)

Tal análise revela a complexidade dos desafios urbanos contemporâneos. A urbanização não é apenas um processo físico de construção e expansão, mas também um fenômeno social e cultural que envolve múltiplas dimensões. Quando as políticas habitacionais são tratadas de forma isolada, sem integração com as necessidades sociais e culturais dos habitantes, ou quando o planejamento urbano é imposto de maneira top-down, sem a participação ativa das comunidades afetadas, o resultado é uma cidade desarticulada e fragmentada.

A expressão "explosão da morfologia tradicional" aponta para a perda de identidade e coesão nas áreas urbanas, visto que a configuração resultante do modo de produção e seus reflexos no espaço urbano saquearam a possibilidade de encontro bem como o efetivo uso e apropriação da cidade pelas pessoas. Isso ressalta a importância de um planejamento urbano que seja inclusivo e que considere a diversidade de necessidades e desejos dos habitantes. Um enfoque que apenas atenda às urgências habitacionais ou industriais, sem uma visão holística, pode gerar espaços urbanos desumanizados, exacerbando as desigualdades e tensões sociais.

Portanto, evidencia-se a necessidade de políticas urbanas integradas, que articulem a moradia, a infraestrutura, os serviços e a participação comunitária de forma coerente, de maneira a enfrentar as contradições urbanas de maneira eficaz e promover um desenvolvimento urbano que realmente beneficie todos os cidadãos.

A classe operária, em particular, sofre com a explosão das antigas morfologias urbanas. O referido autor descreve uma nova forma de miséria, relacionada ao habitat e à vida cotidiana organizada pela sociedade de consumo dirigido. A segregação espacial se torna uma estratégia de classe, evidenciando a condição do proletariado através da miséria de seu habitat:

A antiga miséria proletária se atenua e tende a desaparecer nos grandes países industriais. Uma nova miséria se estende, que toca principalmente o proletariado sem poupar outras camadas e classes sociais: a miséria do habitat, a miséria do habitante submetido a uma cotidianidade organizada. (Lefebvre, 2008, p. 138).

O crescimento econômico e a produção industrial, embora possam levar a transformações aparentes, muitas vezes não resultam em desenvolvimento social real. Lefebvre argumenta que o fetichismo da modernidade oculta a estagnação das relações sociais essenciais. O verdadeiro desenvolvimento da sociedade, ele insiste, só pode ser concebido na vida urbana, onde a realização da sociedade urbana representa uma transformação qualitativa e não apenas quantitativa. "O projeto de 'mudar a vida' permanecerá um slogan político [...] enquanto os espaços (de trabalho, de lazer, de habitação) permanecerem separados".

Ademais, diante da abordagem revolucionária apresentada por Lefebvre em sua obra, este ressalta a superficialidade das intervenções urbanas que não transformam fundamentalmente a experiência de vida dos cidadãos. Ele observa que, sem mudanças significativas na organização do espaço cotidiano – concomitantemente à mudança no sistema de produção –, as promessas políticas de "mudar a vida" permanecem vazias e ineficazes. Lefebvre afirma:

O projeto de 'mudar a vida' permanecerá um slogan político, ora abandonado, ora retomado, enquanto persistir a cotidianidade do espaço abstrato com seus constrangimentos muito concretos, enquanto houver tão

somente melhorias técnicas de varejo (horários dos transportes, rapidez, conforto relativo), enquanto os espaços (de trabalho, de lazer, de habitação) permanecerem separados e reunidos apenas pela instância política e seu controle. (Lefebvre, 2006, p. 55-56)

Nesse ínterim, em vez de focar apenas em soluções técnicas e incrementais, que, segundo o filósofo, apenas “prolongam o estado atual das coisas”, é essencial promover mudanças estruturais que facilitem a integração dos diferentes aspectos da vida urbana. Somente através de uma reconfiguração profunda do espaço urbano, que vá além das melhorias superficiais, será possível realizar as promessas de transformação e melhorar verdadeiramente a qualidade de vida nas cidades:

A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) e por conseguinte se inscrevem nas perspectivas da revolução sob a hegemonia da classe operária. (Lefebvre, 2008, p. 139).

David Harvey, geógrafo marxista britânico, expande o conceito ao considerar as implicações do capitalismo na configuração urbana e na experiência de vida nas cidades. Ele argumenta que o processo de urbanização recente trouxe mudanças significativas no estilo de vida urbano, transformando a qualidade de vida e a própria cidade em mercadorias. Harvey explora como o consumismo, o turismo e a indústria da cultura se tornaram centrais na economia política urbana, destacando a criação de nichos de mercado e a ilusão de liberdade de escolha.

Como ele coloca:

Como em todas as fases precedentes, esta expansão mais recente do processo urbano trouxe com ela incríveis transformações no estilo de vida. A qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria, assim como a própria cidade, num mundo onde o consumismo, o turismo e a indústria da cultura e do conhecimento se tornaram os principais aspectos da economia política urbana. A tendência pós-moderna de encorajar a formação de nichos de mercado – tanto hábitos de consumo quanto formas culturais – envolve a experiência urbana contemporânea com uma aura de liberdade de escolha, desde que se tenha dinheiro. (Harvey, 2012, p. 81)

O autor enfatiza que a urbanização desempenhou um papel crucial na absorção de capitais excedentes, o que se manifestou em uma escala geográfica sempre crescente. No entanto, ele alerta que este processo ocorreu ao custo de um "explosivo processo de destruição criativa", que resultou na desapropriação das massas de qualquer direito à cidade. Essa dinâmica reflete a natureza contraditória do capitalismo, que, ao buscar incessantemente novas formas de acumulação, gera exclusão e desigualdade.

Levanta-se, também, questões sobre as implicações dessas mudanças para a identidade urbana, a cidadania e o pertencimento. O geógrafo observa que, sob a influência da ética neoliberal, os ideais de identidade urbana e cidadania tornam-se cada vez mais difíceis de sustentar. A privatização e a redistribuição através da atividade criminal aumentam a insegurança individual e fomentam demandas populares por maior repressão policial.

Ele aponta que:

Sob estas condições, ideais de identidade urbana, cidadania e pertencimento – já ameaçados pela propagação do mal-estar da ética

neoliberal – tornam-se mais difíceis de se sustentar. A redistribuição privada através da atividade criminal ameaça a segurança individual a cada momento, induzindo demandas populares por repressão policial. Mesmo a ideia de que a cidade poderia funcionar como um corpo político coletivo, um lugar no interior do qual e a partir dele movimentos sociais progressistas poderiam surgir, parece implausível. (Harvey, 2012, p. 88)

No entanto, reconhece-se a presença de movimentos sociais urbanos que buscam superar o isolamento e remodelar a cidade de acordo com uma imagem diferente da que é promovida pelos empreendedores apoiados pelas finanças, pelo capital corporativo e pelo Estado. Estes movimentos representam uma resistência significativa ao modelo urbano dominante, propondo alternativas que priorizam a justiça social e a equidade espacial.

As reflexões do autor nos conduzem a uma compreensão profunda sobre as dinâmicas do capitalismo contemporâneo e seus efeitos na vida urbana. Ele destaca que a urbanização serve como um mecanismo para absorver capitais excedentes, o que, paradoxalmente, leva à "destruição criativa" e à desapropriação das massas urbanas. Este processo não apenas exacerba as desigualdades socioeconômicas, mas também fragiliza os ideais de cidadania e identidade urbana, criando um ambiente de insegurança e repressão.

Ao mesmo tempo, é chamada a atenção para a resistência emergente dentro das cidades. Aponta-se para os movimentos sociais urbanos que buscam redefinir o espaço urbano de acordo com princípios de justiça social e equidade, desafiando a hegemonia do capital corporativo e do Estado empreendedor. Estes movimentos representam uma esperança de transformação, promovendo uma visão de cidade que prioriza o bem-estar coletivo sobre os interesses privados.

Prosseguindo, faz-se essencial trazer à baila a abordagem de Nelson Saule Júnior, jurista brasileiro, que entende o direito à cidade como uma categoria fundamental para a integração e materialização dos direitos humanos em um contexto urbano. Segundo ele, este direito vai além das meras garantias legais, promovendo uma visão holística que engloba diversos aspectos da vida urbana e rural. Saule Júnior destaca a importância de considerar o direito à cidade dentro do campo dos interesses difusos, o que implica um compromisso coletivo com a justiça social e a equidade espacial.

Como ele coloca:

Como um direito humano do campo dos interesses difusos, o direito à cidade contribui para integrar e materializar todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, consagrados nos tratados, acordos e convenções internacionais sobre os direitos humanos. A efetiva realização do direito à cidade exige respeito, proteção e cumprimento de todos os direitos humanos sem exceção, juntamente com os princípios e direitos específicos que só o direito à cidade contempla: as funções sociais da cidade; a luta contra a discriminação socioespacial; os espaços públicos de qualidade; e as conexões sustentáveis e inclusivas entre rural e urbano. Nesse sentido, o direito à cidade traz uma perspectiva de materialização e realização dos direitos humanos em um território como um povoado, vila, bairro, cidade e metrópoles. (Saule Júnior, 2019, p. 149)

Essa visão amplia a compreensão do direito à cidade ao incorporar a necessidade de se combater a discriminação socioespacial e garantir espaços públicos de qualidade. Além disso, enfatiza a importância das conexões sustentáveis e inclusivas entre áreas urbanas e rurais, promovendo uma integração que beneficia tanto o meio ambiente quanto a sociedade. Assim, reforça-se a ideia de que o direito

à cidade não é apenas uma questão urbana, mas um direito humano universal que abrange diversos contextos geográficos e sociais.

Portanto, ao adotar essa perspectiva, o autor contribui significativamente para o debate sobre como os direitos humanos podem ser efetivamente realizados em ambientes urbanos, proporcionando uma base teórica robusta para políticas públicas que busquem promover a justiça social e a equidade espacial.

Casimiro (2019) reforça essa perspectiva ao discutir a questão urbana como um campo que reflete as possibilidades de vida na cidade, diretamente ligadas aos seus habitantes e às condições que possuem para vivenciá-las, evidenciando as desigualdades no acesso a recursos e oportunidades. Maria enfatiza que essas desigualdades não apenas definem o modo como o solo urbano é ocupado, mas também perpetuam a concentração de renda e poder, fomentando conflitos sociais.

Conforme ela explica:

Tratar da questão urbana é analisar as possibilidades da vida na cidade, que estão diretamente atreladas aos seus habitantes e às condições que possuem de vivenciá-la, com suas possibilidades e dificuldades. As assimetrias no acesso a direitos, bens, recursos e meios em geral, bem como as dificuldades ou desvantagens – de caráter pessoal, ambiental, social ou relacional –, estabelecem parâmetros para um processo que marca a forma de ocupação do solo urbano e, reciprocamente, a forma de organização espacial que reforça a tendência de concentração de renda e de poder alimentador dos conflitos. (Casimiro, 2019, p. 172)

Essa análise revela a complexidade da questão urbana, sublinhando que a organização espacial das cidades é tanto um reflexo quanto um motor das desigualdades sociais. As observações da autora trazem à tona a necessidade de se considerar não apenas os aspectos físicos da cidade, mas também as relações sociais e econômicas que moldam o ambiente urbano.

Tal pensamento suscita uma reflexão sobre a interdependência entre a estrutura urbana e a justiça social. Sua análise mostra que a cidade não é apenas um espaço físico, mas um tecido complexo onde fatores sociais, econômicos e ambientais se entrelaçam de maneira dinâmica. As assimetrias refletem desigualdades históricas e estruturais que se manifestam na distribuição espacial dos recursos e na qualidade de vida dos moradores.

Além disso, a forma como o solo urbano é ocupado pode ser vista como um espelho das relações de poder existentes na sociedade. As áreas urbanas mais valorizadas tendem a concentrar riqueza e oportunidades, enquanto as regiões periféricas enfrentam escassez de recursos e infraestrutura precária. Isso não apenas perpetua a desigualdade, mas também intensifica os conflitos urbanos, à medida que grupos marginalizados lutam por acesso a direitos básicos e condições dignas de vida.

### **3 ASPECTOS JURÍDICOS E NORMATIVOS DO DIREITO À CIDADE**

O direito à cidade, enquanto conceito jurídico e social, está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento urbano sustentável e à dignidade humana. Esse direito é assegurado por diversas normativas no ordenamento jurídico brasileiro e em documentos internacionais, refletindo a importância de uma vida urbana que garanta bem-estar, inclusão e justiça social.

A Constituição Federal de 1988 marca um ponto de inflexão na política urbana brasileira, ao incorporar, pela primeira vez, um capítulo específico sobre

desenvolvimento urbano. O artigo 182 destaca que a política de desenvolvimento urbano, conduzida pelo poder público municipal, visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Este artigo estabelece a base legal para a intervenção estatal na ordenação do espaço urbano, priorizando o interesse coletivo sobre interesses privados:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A Lei Federal 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamenta o capítulo constitucional sobre política urbana, detalhando os mecanismos para a implementação do direito à cidade. O artigo 2º deste diploma estabelece diretrizes para o desenvolvimento das cidades, assegurando o direito à terra urbana, moradia, saneamento, infraestrutura, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer, com foco na sustentabilidade e na justiça social. Prevê a gestão democrática e a cooperação entre governos, iniciativa privada e sociedade civil, além de planejar a distribuição populacional e econômica para evitar impactos ambientais negativos. Visa também controlar o uso do solo, integrar atividades urbanas e rurais, adotar padrões sustentáveis de produção e consumo, garantir equidade na urbanização, recuperar investimentos públicos, proteger o meio ambiente e o patrimônio cultural, e assegurar acessibilidade e conforto em edificações e espaços públicos, priorizando a inclusão e o bem-estar de todos os cidadãos. Este artigo consagra o direito à cidade como um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, observando-se o próprio texto legal, em consonância com as mais diversas explanações teóricas e doutrinárias envolvendo o conceito de direito à cidade, evidencia-se que este apresenta forte relação de interdependência com outros direitos fundamentais, como educação, saúde, lazer, moradia, acesso a serviços públicos, meio ambiente, herança histórica e cultural, e dignidade humana.

Desse modo, há uma lógica de reciprocidade intrínseca: por um lado, a plena efetivação do direito à cidade exige uma estrutura institucional robusta e equitativa que proteja e garanta essa rede interconectada de direitos. Por outro lado, o direito à cidade se configura como um vetor essencial para a concretização de inúmeros outros direitos, uma vez que, na contemporaneidade, muitos desses direitos só se realizam plenamente através do acesso integral ao espaço urbano e seus recursos. Em outras palavras, o exercício pleno do direito à cidade é inviável sem a garantia de liberdade, acesso à educação, serviços de saúde, moradia digna e um meio ambiente equilibrado. Em contrapartida, a efetivação desses direitos fundamentais é impossível sem um espaço urbano inclusivo, acessível e sustentável. Portanto, o direito à cidade e os direitos individuais são interdependentes, formando uma relação simbiótica que exige uma crítica profunda das políticas urbanas e uma reavaliação das prioridades sociais para promover uma justiça espacial verdadeiramente equitativa.

O Estatuto da Cidade, em seu capítulo IV, também enfatiza a gestão democrática das cidades, destacando a importância da participação popular nos processos decisórios sobre o planejamento e desenvolvimento urbano, listando, inclusive, diversas medidas que devem ser disponibilizadas pelo Estado para materializar tal participação:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A Constituição Federal atribui ao Poder Público Municipal a responsabilidade de conduzir a política de desenvolvimento urbano, visando ao pleno cumprimento das funções sociais da cidade e ao bem-estar dos seus moradores. Para isso, estabelece o Plano Diretor como o principal instrumento dessa política, sendo obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes, e devendo ser elaborado com ampla participação da comunidade, assegurando que a cidade atenda às necessidades coletivas.

Além das discussões e iniciativas em âmbito nacional, é fundamental considerar os avanços e diretrizes estabelecidos em nível internacional para orientar a construção de cidades mais justas e equitativas. Nesse contexto, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade emerge como um documento fundamental, fruto do engajamento de diversos segmentos da sociedade global no Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006. Este documento estabelece compromissos a serem adotados pela sociedade, governos, legislativos e organismos internacionais, estruturando-se em três eixos principais: o exercício pleno da cidadania, a gestão democrática da cidade e a observância às funções sociais da cidade e da propriedade.

Definindo o “direito à cidade” como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social, a Carta destaca que:

todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como preservar a memória e a identidade cultural em conformidade com os princípios e normas estabelecidos.

A Carta também enfatiza a interdependência dos direitos humanos no contexto urbano, abrangendo direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, e promovendo o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural.

Ademais, a Nova Agenda Urbana, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) em 2016, reafirma o compromisso global com cidades e assentamentos humanos sustentáveis, resilientes e inclusivos. Ela enfatiza a necessidade de cidades que garantam o acesso universal a serviços básicos, moradia adequada e acessível, transporte sustentável, e um ambiente seguro e saudável.

O direito à cidade é um direito social, ou seja, um direito fundamental que visa assegurar condições básicas para uma vida digna e igualitária. Direitos sociais incluem acesso a bens e serviços essenciais, proteção contra discriminação, e a promoção da justiça social e do bem-estar coletivo.

Os direitos sociais são essenciais para a concretização do direito à cidade, pois garantem que todos os cidadãos possam usufruir plenamente do espaço

urbano e dos recursos que ele oferece. A gestão democrática, o planejamento urbano inclusivo e a justa distribuição dos benefícios e ônus do desenvolvimento urbano são princípios fundamentais para a efetivação desse direito.

#### **4 A MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À CIDADE**

Como já tratado no tópico anterior, o direito à cidade engloba e se interrelacionam com diversos outros direitos, os quais são a ele inerentes, sendo o direito à moradia uma de suas facetas essenciais. O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 estabelece que a moradia é um direito social, junto com educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados. Esta inclusão, fruto da Emenda Constitucional nº 26, de 14/02/2000, sublinha a importância da moradia como um direito básico e essencial para a dignidade humana. Ressalta-se, todavia, que, antes mesmo da referida emenda, o direito à moradia já estava implicitamente respaldado no texto da Carta Magna.

Pansieri (2008), ao tratar da evolução do direito à moradia no plano constitucional brasileiro, destaca que a trajetória desse direito passou por diversas transformações ao longo das constituições. A Carta Imperial de 1824 e a primeira Constituição republicana de 1891 não incluíam uma proteção explícita ao direito à moradia, focando apenas na propriedade sob uma ótica individualista, característica da época. Foi na Constituição de 1891 que, pela primeira vez, se mencionou a inviolabilidade do lar, uma ideia que foi mantida em todas as constituições subsequentes.

Segundo o referido autor, com a Constituição de 1934, o enfoque mudou do individual para o coletivo, buscando pela primeira vez benefícios sociais coletivos relacionados à propriedade. Essa abordagem foi mantida na Constituição de 1937. Já na Constituição de 1946, o direito de propriedade foi garantido, exceto em casos de desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social, e o uso da propriedade foi condicionado ao bem-estar social.

Em 1964, ainda sob a égide da Constituição de 1946, o Estatuto da Terra trouxe avanços significativos ao reforçar a função social da propriedade. A Constituição de 1967 reafirmou a função social da propriedade, mas fez apenas uma referência discreta e ineficaz à moradia.

Pansieri observa que foi com a Constituição Federal de 1988 que o direito à moradia foi expressamente incluído em diversos dispositivos. No artigo 7º, IV, o salário mínimo foi definido como aquele capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, incluindo a moradia. O artigo 24, IX, destacou a competência compartilhada da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Além disso, a função social da propriedade foi enfatizada nos artigos 5º, XXIII; 170, III; e 182, §2º, junto com a previsão de usucapião especial urbano (artigo 183) e rural (artigo 191).

Já no âmbito internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo 25, afirma que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a saúde e o bem-estar, incluindo alimentação, vestuário, habitação e cuidados médicos. Esta disposição internacional reforça a visão de que a moradia é um direito humano fundamental, essencial para a dignidade e o bem-estar dos indivíduos. Ademais, através do Pacto Internacional dos Direitos

Econômicos, Sociais e Culturais (1996), ratificado pelo Brasil por meio do Decreto 591, de 6 de julho de 1992, estabelece no artigo 11 que os Estados signatários reconhecem o direito de toda pessoa a uma moradia digna. Os Estados se comprometem a adotar medidas adequadas para garantir a realização desse direito, conforme descrito no texto original:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

A relação entre o direito à moradia e o direito à cidade é complexa e fundamental para a construção de uma sociedade justa e equitativa. Estes direitos, interdependentes por natureza, são pilares essenciais para a garantia de condições de vida dignas e cidadania plena.

O direito à moradia transcende a simples provisão de um abrigo físico. Ele incorpora a possibilidade de acessar e usufruir dos recursos urbanos de maneira plena e equitativa. A concepção de uma moradia digna abrange a infraestrutura básica adequada, incluindo água potável, saneamento, eletricidade, coleta de lixo e drenagem urbana. Esses elementos são vitais para a saúde e bem-estar dos moradores, e sua ausência compromete gravemente a qualidade de vida.

Nesse sentido, não há que se falar em promoção de políticas públicas apenas no sentido de prover um teto aos que não o têm, mas a realização de toda uma infraestrutura necessária à inclusão social daqueles que, por não terem local de moradia, acabam por não ter acesso a nenhum outro direito, haja vista que a instalação em um local para habitar é condição básica para o exercício de todos os demais direitos. (Mastrodi, Rosmaninho, 2013, p. 128)

Além disso, a moradia deve ser assegurada em conformidade com o acesso a serviços públicos essenciais, como os relativos à saúde, educação, lazer e transporte. A localização da moradia em áreas que ofereçam oportunidades de desenvolvimento econômico é vital. Um planejamento habitacional e, de forma geral, urbano, deve ser efetuado de forma integrada e holística, de modo a promover a integração efetiva dos moradores à dinâmica urbana, facilitando o acesso, a fruição e a modificação da cidade.

Destaca-se que tal acesso e transformação da cidade é permeada por disparidades e contrastes. De acordo com Corrêa (2016, apud Gonçalves Júnior et al, 2020, p. 1278), a cidade capitalista perpetua uma segregação resultante da localização diferenciada de distintas classes sociais no espaço urbano. A fragmentação social intensifica a complexidade dessa segregação, que se manifesta tanto como auto-segregação quanto como segregação imposta. A auto-segregação está associada a políticas de classe das elites e de estratos superiores da classe média com renda elevada, perpetuando desigualdades no setor de moradia. A segregação imposta ocorre de forma explícita, muitas vezes através de expulsões forçadas e de normas urbanísticas e tributação diferenciada, que mantém essa segregação.

O Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (ONU, 1991) detalha que o direito à habitação adequada inclui uma série de elementos fundamentais: segurança legal de posse, que protege contra despejos arbitrários; disponibilidade de serviços essenciais como água

potável, energia e saneamento; custos acessíveis que não comprometam outras necessidades básicas; habitabilidade que garante proteção contra elementos climáticos e riscos à saúde; acessibilidade para grupos vulneráveis, incluindo idosos e pessoas com deficiência; localização que facilita o acesso a empregos, escolas e serviços de saúde; e adequação cultural que respeita a identidade e diversidade das comunidades. Esses componentes visam assegurar que a habitação não seja apenas um teto, mas um espaço onde as pessoas possam viver com segurança, dignidade e paz. O Comitê sublinha a importância de políticas inclusivas que atendam especialmente às necessidades dos grupos desfavorecidos, garantindo que o direito à habitação seja efetivamente realizável para todos, sem discriminação.

O homem moderno habita primeiro a sua casa, e, em seguida, a sua cidade. A moradia adequada e o acesso à cidade conformam-se como necessidades básicas humanas, insculpidas no mínimo imprescindível para se viver com dignidade. (Dias, 2023, p. 13)

Nesse sentido, embora a segurança da posse seja um aspecto essencial do direito à moradia, a proteção integral desse direito depende da presença de outros elementos fundamentais. Esses elementos incluem a disponibilidade de serviços essenciais, a acessibilidade econômica, a habitabilidade, a localização adequada e o respeito à adequação cultural. A segurança da posse pode ser garantida por diferentes mecanismos jurídicos, sem necessariamente implicar a concessão de propriedade ao ocupante. A combinação desses fatores é crucial para assegurar que a moradia não seja apenas um abrigo físico, mas um ambiente que promova a dignidade, a segurança e o bem-estar dos indivíduos.

## **5 UM BREVE HISTÓRICO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

Até meados do século XX, o Brasil era um país quase que completamente rural, concentrando as suas atividades econômicas neste meio. Apenas entre as décadas de 1920 e 1940, com o processo de industrialização, iniciou-se um forte movimento de êxodo rural, tendo em vista a forte necessidade de mão de obra pelas fábricas nacionais. Diante da intensidade e rapidez que caracterizou o processo de industrialização no Brasil, desenvolveu-se, conseqüentemente, o fenômeno da urbanização de forma acelerada.

Pela forma caótica e desordenada como ocorreu, o processo de urbanização no Brasil acarretou diversos problemas que hoje afligem a todas as cidades, em maior ou menor intensidade, como a segregação socioespacial, as condições de miserabilidade social, a escassez ou má distribuição de recursos e serviços, além de questões relacionadas à acessibilidade e à mobilidade, por exemplo. Nesse sentido, este cenário evidencia a cidade enquanto reflexo da lógica de produção econômica, sendo constantemente transformada, organizada e utilizada em conformidade com os mecanismos de concentração de renda e de exclusão das populações econômica e socialmente vulneráveis. Dessa forma, “o espaço dos menos favorecidos nas cidades é o mesmo que ocupam nas fábricas em que trabalham: aquele que não serve aos mais abastados” (Vieira, Kempfer, 2021, p. 148).

Nesse ínterim, Santos (1993) destaca o caráter genérico que permeia as mais diversas problemáticas urbanas existentes, sendo, em sua maioria, enfrentadas por todas as cidades do Brasil, em maior ou menor grau. Prosseguindo, o autor menciona a questão do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água,

dos esgotos, da educação e saúde como alguns dos desafios inerentes às cidades brasileiras. Tais problemas, por sua vez, trazem consigo consequências nefastas do ponto de vista do convívio social, bem como da garantia de direitos básicos e democráticos aos indivíduos e grupos sociais, considerando que a cidade é, em sua essência, o local do confronto, da sobreposição de culturas e valores, das transformações sociais, e, portanto, do exercício intenso das prerrogativas democráticas.

Ademais, convém tratar do modelo contemporâneo de cidades, que tem sido denominado “cidade neoliberal”. A priori, o neoliberalismo pode ser rapidamente conceituado como “o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (Dardot; Laval, 2016, p. 17), e as nuances desta ideologia revestem o modelo econômico e político contemporâneo nacional. De acordo com esta lógica, as cidades, assim como o próprio mercado, devem ser reguladas e ordenadas pela “mão invisível” que, segundo a doutrina liberal, consiste na capacidade de autorregulação pela economia concorrencial.

Essa abordagem resulta na segregação e no aprofundamento das desigualdades, visto que nem todos encontram lugar nesse modelo urbano. As populações mais pobres são empurradas para as periferias, para locais menos valorizados e frequentemente mais vulneráveis do ponto de vista ambiental, resultando em uma urbanização injusta. A qualidade urbanística básica, que deveria ser um direito mínimo para qualquer cidadão, é frequentemente negada a esses grupos, instituindo-se uma polarização entre o centro e a periferia.

Sob essas condições, os ideais de coesão social, participação cívica e pertencimento à comunidade urbana enfrentam desafios ainda mais complexos. O avanço da ética neoliberal mina a confiança nas instituições públicas e promove a privatização do espaço urbano, onde o acesso aos serviços básicos e à infraestrutura é frequentemente determinado pelo poder econômico. Esse cenário de desigualdade e exclusão social torna-se um terreno fértil para a proliferação de atividades ilícitas, alimentando um ciclo de insegurança e demandando respostas punitivas do Estado. Como resultado, a noção de cidade como um espaço de convívio coletivo e de luta por direitos torna-se cada vez mais distante, desafiando as bases do ativismo urbano e da construção de uma identidade cidadã sólida.

Acerca da influência do modo de produção capitalista no desenvolvimento dos espaços urbanos no Brasil, Santos (1993) afirma a existência do que ele passa a chamar de “urbanização corporativa”, no sentido de que a cidade moderna evoluiu sob a influência e controle das grandes corporações, que passaram a utilizar recursos públicos para maximizar seus lucros, frequentemente em detrimento dos investimentos sociais. Nesse contexto, a especulação imobiliária desempenhou um papel crucial, moldando o crescimento urbano. Ela não apenas afetou o tamanho das cidades, mas também foi moldada por elas, criando escassez e alimentando o déficit habitacional, o que, por sua vez, levou a mais especulação. Este ciclo resultou na periferização dos mais pobres, que enfrentam a carência de moradias adequadas e de serviços básicos e são forçados a realizar grandes deslocamentos para seus locais de trabalho. Em consonância com tal pensamento, Paul Singer assevera que:

O acesso a serviços urbanos tende a privilegiar determinadas localizações em medida tanto maior quanto mais escassos forem os serviços em relação à demanda. Em muitas cidades, a rápida expansão do número de seus habitantes leva esta escassez a nível crítico, o que exacerba a valorização das poucas áreas bem servidas. O funcionamento do mercado imobiliário

faz com que a ocupação dessas áreas seja privilégio das camadas de renda mais elevada, capaz de pagar um preço alto pelo direito de morar. A população mais pobre fica relegada às zonas mais mal servidas e que, por isso, são mais baratas. (Singer, 1982, p. 27)

Visando atenuar e contornar os crescentes problemas urbanos, mormente no que concerne ao da habitação e da capitalização da terra, que, como já explanado em tópico anterior, consiste em um dos aspectos que integram o feixe do direito fundamental à cidade, o Estado passou a adotar medidas como as políticas de regularização fundiária, bem como o incentivo, subsídio e participação na construção de moradias populares.

No início da década de 1940, o Brasil testemunhou um período de rápida industrialização e urbanização, impulsionado por uma série de fatores econômicos e sociais. A ascensão da indústria demandava uma mão de obra cada vez mais concentrada nas áreas urbanas, o que resultou em um êxodo rural significativo e um aumento substancial da população nas cidades. No entanto, essa transição para um modelo econômico mais industrializado e urbanizado não ocorreu sem desafios, especialmente no que diz respeito à habitação urbana.

A urbanização acelerada trouxe consigo uma série de problemas sociais, incluindo a falta de moradias adequadas para a crescente população urbana. Diante da desigualdade social e da escassez de recursos para a grande maioria da população, houve um rápido crescimento de assentamentos urbanos informais e irregulares. Essas áreas, muitas vezes desprovidas de infraestrutura básica e serviços públicos, refletiam as disparidades sociais e econômicas que caracterizavam o país na época.

Para lidar com essa questão emergente, o governo brasileiro implementou o Decreto-Lei nº 3.365/1941, conhecido como a "Lei de Desapropriação". Esta legislação tinha como objetivo fornecer um arcabouço legal para a desapropriação de terras necessárias para a realização de obras públicas e projetos de desenvolvimento urbano. No entanto, apesar de sua importância na história da política urbana brasileira, esta lei não foi suficiente para resolver os problemas habitacionais enfrentados pela população de baixa renda.

Foi somente em 2001 que o Brasil viu a promulgação de uma legislação mais abrangente e específica para lidar com questões de habitação e regularização fundiária. O Estatuto das Cidades, instituído pela Lei 10.257, representou um marco significativo na política urbana brasileira, estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento urbano e a gestão do solo. Uma das principais diretrizes do Estatuto das Cidades foi a promoção da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda, levando em consideração as condições socioeconômicas dessas comunidades e as normas ambientais.

Além disso, o Estatuto das Cidades buscou definir de maneira mais clara e explícita o conceito de função social da propriedade urbana. Este princípio, presente na legislação brasileira desde a Constituição de 1988, foi reforçado pelo Estatuto das Cidades como um elemento fundamental da política urbana, destacando a importância do acesso à moradia digna como um direito fundamental.

No mesmo ano da promulgação do Estatuto das Cidades, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) pela Lei 10.188/2001. Este programa tinha como objetivo facilitar o acesso à moradia para famílias de baixa renda, permitindo-lhes alugar residências por um período determinado, com a possibilidade de adquiri-las ao final do contrato. No entanto, apesar de suas intenções nobres, o

PAR enfrentou desafios significativos em termos de adesão e eficácia, conforme constatado por levantamentos realizados pelo governo federal na época.

Mais tarde, em 2009, a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) representou mais um avanço na política habitacional brasileira, visto que trouxe disposições específicas para a regularização fundiária urbana, buscando preencher lacunas na legislação existente e fornecer instrumentos eficazes para a legalização da posse em assentamentos irregulares. A PMCMV também reforçou o princípio da função social da propriedade urbana, destacando a importância da regularização fundiária como um meio de garantir o acesso à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado.

Em 2017, foi promulgada a Lei 13.465/2017, configurando-se como mais um marco na política fundiária brasileira. Esta lei desburocratizou o processo de regularização e proporcionou segurança jurídica aos ocupantes de imóveis urbanos e rurais. No entanto, enquanto alguns aspectos da lei foram elogiados por simplificar o processo de regularização fundiária, outros foram criticados quanto à sua abordagem em relação às medidas necessárias para garantir uma moradia digna e o acesso adequado à infraestrutura, em comparação com a legislação anterior. A justificativa do legislador para essa concepção mais voltada para a eficiência pode ser observada na exposição de motivos da lei.

## **6 AVANÇOS E LIMITAÇÕES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA EM FACE DO DIREITO À CIDADE**

No âmbito da pesquisa sobre a regularização fundiária e a construção de conjuntos habitacionais populares, torna-se imperativo analisar os avanços e limitações dessas políticas na efetivação do direito à cidade no Brasil. Esta análise abrange tanto os aspectos positivos quanto os desafios enfrentados, fornecendo apontamentos relevantes para responder à questão central da pesquisa.

Um marco significativo é observado na legislação, especialmente com a promulgação da Lei nº 13.465/2017, que introduziu alterações substanciais no arcabouço jurídico relacionado à regularização fundiária. No entanto, a revogação do capítulo referente à regularização fundiária da Lei nº 11.977/2009, conhecida como a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, acarretou interrupções nos processos de consolidação, comprometendo a continuidade de políticas que já estavam em curso.

Ademais, a maneira como a nova legislação foi inserida no ordenamento jurídico, por meio de uma medida provisória, suscita questionamentos pertinentes acerca do processo legislativo e da participação popular na formulação de políticas urbanas. A simplificação dos processos de regularização, com enfoque excessivo na titulação da propriedade, representa um retrocesso em relação à abordagem mais abrangente da Lei nº 11.977/2009, que considerava diversos fatores envolvidos no processo de regularização.

Os programas de moradia popular, como o Minha Casa, Minha Vida, constituem avanços relevantes no acesso à habitação para parcelas da população de baixa renda. Contudo, persistem limitações significativas, como a localização inadequada dos conjuntos habitacionais, a ausência de infraestrutura adequada e a especulação imobiliária, que comprometem a qualidade de vida dos beneficiários e a efetivação do direito à cidade.

A predominância do setor privado na execução desses programas também suscita preocupações, uma vez que os interesses econômicos muitas vezes prevalecem sobre as necessidades sociais. A busca pelo lucro pode resultar na

construção de habitações em áreas periféricas e desprovidas de infraestrutura, contribuindo para a segregação socioespacial e o endividamento das famílias beneficiárias.

Diante desses desafios, torna-se evidente a necessidade de uma abordagem mais integrada e inclusiva na formulação e implementação de políticas de regularização fundiária e habitação social. É imprescindível considerar não apenas a segurança da posse, mas também a urbanização das áreas informais e a garantia de acesso a serviços públicos essenciais, visando assim à construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis para todos os seus habitantes.

Nesse sentido, ao tratar do Programa Minha Casa Minha Vida, Rangel afirma:

Sem desconsiderar a pertinência das políticas, pois garante – ainda que minimamente, pois se dá de forma restrita e focalizada – a população que é excluída e privada dos direitos mais básicos à moradia. Compreendemos que é preciso buscar uma mediação nessas contradições entre a necessidade de um direito que acaba por garantir prioritariamente os lucros do capital. Sendo assim Minha Casa Minha Vida é um exemplo, já que na história do país é considerado o maior programa de acesso à casa própria. Entretanto, não podemos deixar de considerar o que ele tem na sua essência e, mais que isso, como é capaz de ser um direito e ao mesmo tempo um modelo de moradias e modos de vida impostos para as pessoas. (Rangel, 2018, p. 97)

Assim, ressalta-se a importância do programa ao garantir minimamente o direito à moradia, mas também faz-se críticas à sua natureza restrita e focalizada. Rangel sublinha uma contradição fundamental: a de um programa que, ao mesmo tempo que proporciona acesso à habitação, prioriza os lucros do capital imobiliário. Esta dualidade é central para entender os limites do Minha Casa Minha Vida como política pública.

Ao analisar os conjuntos habitacionais em Vitória - ES, Rangel (2018) observa que existe uma negação sutil do direito à cidade. Ele aponta que existe uma negação sutil do direito à cidade. Essa negação se manifesta na forma como a vida cotidiana das pessoas é moldada por forças capitalistas, restringindo a escolha, a liberdade e a coletividade. A imposição dessas condições leva os moradores a aceitar novas relações de convívio que podem ser incompatíveis com seus hábitos e costumes anteriores, sem possibilidade de contestação, apenas de aceitação.

A crítica do autor aqui é profunda: os modos de vida impostos podem ser incompatíveis com as práticas culturais e sociais dos moradores, forçando uma adaptação passiva às novas condições. Essa observação levanta questões importantes sobre a cidadania e a liberdade dentro do contexto de políticas habitacionais que, embora visem à inclusão, acabam por restringir a autonomia dos indivíduos. Isso sugere que a simples provisão de moradia não é suficiente; é necessário garantir que essas moradias respeitem e promovam a diversidade cultural e social dos moradores.

Complementando essa visão, Dias argumenta que:

(...) a aplicação da política de regularização fundiária, nos moldes como concebida pela nova lei, pode estar deixando de cumprir de modo eficiente o seu dever constitucional de efetivar os direitos à moradia e à cidade. (Dias, 2023)

Desse modo, aponta-se para uma possível falha na nova legislação de regularização fundiária, que pode não estar cumprindo seu objetivo de efetivar os

direitos à moradia e à cidade de maneira eficiente. Isso levanta uma preocupação significativa sobre a eficácia das políticas públicas em atender às necessidades reais da população. A regularização fundiária, portanto, precisa ser vista não apenas como uma medida legal, mas como uma ação concreta que transforma positivamente a vida dos moradores, garantindo-lhes segurança, dignidade e inclusão social.

Rodrigues oferece uma perspectiva adicional ao afirmar que:

Regularizar áreas ocupadas implica o reconhecimento da incapacidade de o Estado de produzir moradias adequadas para os trabalhadores e coloca em evidência a moradia como um direito ao reconhecer que a produção da casa e da cidade é realizada por todos e não apenas pelos agentes tipicamente capitalistas. (Rodrigues, 2022, p. 15-16)

Destaca-se, então, a importância de reconhecer a contribuição coletiva na produção da moradia e da cidade, criticando a dependência do Estado em relação aos agentes capitalistas para a provisão de habitação. Esse reconhecimento é vital para a efetivação do direito à cidade, pois enfatiza a necessidade de políticas inclusivas que valorizem a participação de todos os atores sociais na construção de espaços urbanos. Isso sugere que a efetivação do direito à cidade requer uma abordagem participativa e colaborativa, onde os moradores não são apenas beneficiários, mas agentes ativos na criação e gestão de seus ambientes de vida.

Na prática, quando observamos o cenário de aplicação de um programa de habitação nacional, especificamente de 2009, com o programa Minha Casa Minha Vida, até os anos de 2017 e seguintes, não obstante a concretização de políticas públicas com vistas à efetivação do direito à cidade, à suplantação de irregularidades fundiárias e a promoção de condições dignas de vida, constata-se que a satisfação de tais garantias demanda uma gama muito mais ampla de esforços. Isso porque, no escopo dos programas aqui citados, embora a produção de moradias tenha sido considerável, lamentavelmente, não se viu exitosa em suprir as necessidades atuais em sua integralidade e, inclusive, em cobrir um déficit há muito existente.

Outrossim, a implementação de tais programas como única estratégia à resolução da inabitabilidade trouxe consigo problemáticas outras, especialmente no que se refere às implicações na economia, dada a alta procura por terras e edificações. Nesse aspecto, aduz Rodrigues:

Ao atuar na produção de moradias, o Estado também propicia a valorização do valor e o aumento do preço da terra e das edificações. Contraditoriamente, dessa forma, propicia moradia para uma parcela e torna mais cara e inacessível para outras parcelas de trabalhadores. (Rodrigues, 2022, p. 13)

Além disso, como já dito outrora, destaca-se a localidade em que os conjuntos habitacionais são construídos, geralmente carentes de infraestrutura, o que, invariavelmente, acaba por comprometer também outros direitos, como saúde, lazer, assistência social, entre outros, conforme leciona Rodrigues ao traçar um panorama acerca da precariedade de moradia no Brasil:

Apenas constar em levantamentos como população urbana não implica ter urbanidade, ou seja, não significa ter um padrão de vida urbano adequado e nem participar da vida democrática. Grande parte da população urbana mora em casas precárias, em lugares sem infraestrutura, sem transportes

coletivos, sem saneamento básico, sem equipamentos coletivos. (Rodrigues, 2022, p. 3)

Este cenário é amplamente abordado no estudo realizado por Cardoso (2015), ao estudar a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O autor realizou entrevista com a gerente do trabalho social do PMCMV da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), tendo esta relatado que, de 2009 a 2012, foram inaugurados 49 condomínios, dos quais 36 foram usados para reassentamentos e apenas 13 para atender aos inscritos no cadastro para sorteio. Assim, evidencia-se uma dinâmica complexa, onde a realocação de famílias deslocadas involuntariamente tem sido uma prática recorrente. Justificativas como deslizamentos de terra durante as chuvas de 2010, preparações para grandes eventos esportivos como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, além de projetos de urbanização de favelas, têm sido utilizadas para legitimar essas remoções.

No entanto, por trás dessas ações, há uma lógica que prioriza a maximização da lucratividade. Isso se reflete na escolha de localizações muitas vezes inadequadas, na construção de grandes empreendimentos padronizados em termos arquitetônicos e tecnológicos, e na prevalência do modelo de condomínio como solução organizacional. Essas estratégias não apenas deslocam populações, mas também moldam profundamente o tecido urbano e social da cidade.

Já Rufino *et al.* (2015), ao estudar a produção do Programa PMCMV na Baixada Santista, destacou críticas relevantes ao processo de implementação dos empreendimentos Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas:

verificou-se a predominância de localizações periféricas, muitas vezes fora dos municípios polos, e o predomínio de conjuntos habitacionais de grande porte. Tais características tendem a reforçar, em territórios já precários, situações de exclusão socioterritorial, comprometendo a qualidade de vida das famílias beneficiadas, devido à ampliação de dificuldades de acesso a equipamentos, serviços e empregos. Além disso, observa-se também, em muitos casos, a desconexão do programa com a concentração dos déficits apontados pelas políticas habitacionais locais. (Rufino *et al.*, 2015, p. 104-105).

Para obter uma avaliação prática da qualidade de vida e do acesso ao direito à cidade nas habitações da Baixada Santista, o autor conduziu entrevistas com os moradores, que apontaram para uma melhora ou manutenção da qualidade dos serviços de infraestrutura básica, mas avaliaram negativamente as condições de acesso à cidade e aos serviços urbanos, se comparado o local anterior em que residiam. Nesse sentido:

Chama a atenção que 77% dos entrevistados considerem que as condições de acesso ao comércio pioraram, em relação ao domicílio anterior. Essa percepção resulta de uma ocupação exclusivamente habitacional, sem considerar espaços para comércio e serviços de vizinhança. Embora os moradores não tenham sido deslocados para áreas muito distantes, foram deslocados para espaços sem urbanização. (Rufino *et al.*, 2015, p. 126)

Ademais, em relação ao transporte público, a percepção dos moradores é predominantemente negativa, com cerca de 49% relatando que o serviço piorou em comparação com suas moradias anteriores. O Programa MCMV estipula a presença de ao menos uma linha de ônibus que atenda o empreendimento, porém esta exigência não assegurou uma qualidade satisfatória. Apesar da proximidade relativa com o centro, a localização do empreendimento revela-se segregada em relação à malha urbana, o que compromete significativamente o acesso dos moradores aos serviços de transporte.

Já no que tange à implementação do programa na cidade de Fortaleza-CE, Pequeno (2015) asseverou que o direito à cidade, incluindo o acesso a infraestruturas e serviços urbanos, não é sempre assegurado. A localização dos empreendimentos na Região Metropolitana de Fortaleza ocorreu em áreas marcadas por diversas formas de precariedade, o que compromete a qualidade de vida de seus residentes.

Mediante construção de indicador sintético de qualidade do entorno, com base em dados censitários do IBGE obtidos pela descrição do pesquisador referente ao logradouro público, constatou-se que 84% de todos os empreendimentos da Faixa 1 foram construídos em áreas em que redes de infraestrutura de saneamento, pavimentação, arborização, qualidade das calçadas e iluminação pública foram classificadas como ruim ou muito ruim. (Pequeno, 2015, p. 148).

Prosseguindo, o autor apontou que a análise dos condomínios da Faixa 1, através das consultas aos síndicos, revela que mesmo os serviços básicos não são acessíveis de maneira uniforme. Observou-se que postos de saúde e escolas de ensino fundamental estão presentes no entorno de aproximadamente 71% dos condomínios, enquanto as escolas de ensino médio atendem cerca da metade desses conjuntos. Ainda, apenas 43% dos condomínios dispõem de creches e centros de assistência social, e 36% têm delegacias de polícia nas proximidades. Tais dados sublinham a precariedade das áreas urbanas onde os empreendimentos do PMCMV estão situados, o que representa uma negação significativa do direito à cidade.

Tais apontamentos e críticas perfazem a concepção de que a regularização fundiária e as políticas de habitação social se inserem no radar do direito à cidade, mormente porque, a despeito de não fornecer resolutividade definitiva, contribuem para a concretização deste. Por esta razão, devem ser compreendidas não como alternativas únicas a serem implementadas no âmbito das cidades, e sim como procedimentos auxiliares a outros, de modo a conferir maior efetividade e satisfação não só aos beneficiários, mas a toda sociedade civil.

Nesse sentido, a Lei nº 13.465/2017 alterou significativamente o arcabouço jurídico sobre regularização fundiária, revogando o capítulo pertinente da Lei nº 11.977/2009, que era o marco jurídico mais importante sobre o tema até então. A nova lei interrompeu os avanços que estavam em processo de consolidação, desmontando uma política que vigorava há apenas dez anos e que incorporava diversos princípios sociais do Estatuto da Cidade. A legislação foi introduzida no ordenamento jurídico por meio da Medida Provisória nº 759/2016, proposta pelo

então Presidente Michel Temer. A medida provisória é um instrumento excepcional que deve ser usado somente quando há relevância e urgência, o que não foi demonstrado nesse caso, evidenciando um processo legislativo apressado e sem discussão. A nova definição de regularização fundiária foca em questões cartoriais e de titulação, um retrocesso em relação à Lei nº 11.977/2009, que trazia uma abordagem mais ampla. Programas de regularização bem-sucedidos devem combinar ações de urbanização com estratégias de legalização.

Existem aspectos positivos na nova legislação, como o artigo 11, que trata da mitigação das exigências urbanísticas, e o artigo 13, que amplia a possibilidade de enquadramento das ocupações de interesse social. No entanto, a legislação também impõe que os estados criem fundos próprios para compensar os gastos registrai, onerando o poder público. O artigo 36 impõe ao município a obrigatoriedade de instalar infraestrutura urbana essencial para a REURB-S, mas permite que a execução das obras ocorra em etapas, comprometendo o acesso à moradia adequada. A implementação desses serviços depende dos recursos orçamentários municipais, que são escassos e não priorizam a população de baixa renda. As expropriações contemporâneas revelam-se agressivas e potencialmente ilimitadas. Discursos de urgência são elaborados, argumentos são moldados e mecanismos coercitivos são consolidados para mercantilizar a vida de maneira inédita na história. Observa-se, assim, o desmoronamento dos direitos sociais e políticas públicas para servir ao projeto neoliberal, que fomenta o mercado e expande os lucros para mitigar a crise econômica.

Dessa forma, a legislação atual é insuficiente para a efetivação da regularização fundiária, pois, apesar de apresentar instrumentos interessantes, sua aplicação prática depende da discricionariedade do poder público municipal, movido por interesses mercadológicos. Ressalta-se que a regularização fundiária é um processo complexo que não pode ser garantido apenas por meio legislativo. É necessária uma ação unificada de políticas públicas, planejamento e investimentos para garantir, de forma satisfatória, o direito à cidade.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em uma análise abrangente sobre a regularização fundiária e a construção de conjuntos habitacionais populares, constatou-se a existência de avanços notáveis e desafios significativos que influenciam a efetivação do direito à cidade no Brasil. Ao longo deste estudo, evidenciou-se que o direito à cidade transcende a mera formalização de garantias legais, constituindo-se em uma concepção holística que abrange múltiplos aspectos da vida urbana.

Os avanços legislativos, como a Lei nº 13.465/2017, representam marcos importantes ao estabelecer diretrizes para a regularização fundiária e a gestão do solo. No entanto, a revogação de capítulos fundamentais, como os da Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, suscitou sérias preocupações acerca da continuidade das políticas em curso e da participação popular na formulação de políticas urbanas. Observou-se que tais interrupções podem gerar lacunas e descontinuidades no processo de desenvolvimento urbano, afetando especialmente as comunidades mais vulneráveis.

Verificou-se que, embora a simplificação dos processos de regularização possa trazer eficiência administrativa, ela pode também representar um retrocesso ao negligenciar fatores essenciais, como infraestrutura e urbanização das áreas informais. Uma abordagem centrada exclusivamente na titulação da propriedade não

aborda de maneira adequada as complexidades das áreas urbanas irregulares, desconsiderando questões cruciais como acesso a serviços públicos, transporte e integração com o tecido urbano formal. Portanto, faz-se imperativo adotar uma perspectiva mais abrangente, que considere não apenas a posse da terra, mas também a qualidade de vida e a inclusão social dos habitantes.

Além disso, constatou-se que os programas de moradia popular, como o Minha Casa, Minha Vida, enfrentam desafios significativos que limitam sua eficácia. Observou-se que a localização inadequada dos conjuntos habitacionais, frequentemente afastados de empregos e serviços essenciais, compromete a acessibilidade e a integração social dos moradores. Evidenciou-se que a predominância do setor privado na execução desses programas levanta preocupações, uma vez que os interesses comerciais nem sempre estão alinhados com as necessidades da população de baixa renda. Isso pode resultar na construção de habitações em áreas periféricas desprovidas de infraestrutura adequada, exacerbando a segregação socioespacial e o isolamento das comunidades.

A contribuição desta pesquisa reside na análise crítica dos marcos legislativos e das políticas públicas de habitação social no Brasil, destacando os pontos fortes e as fragilidades do atual modelo de regularização fundiária. Ao identificar os principais desafios e propor uma abordagem mais integrada e inclusiva, este estudo fornece subsídios importantes para a formulação de políticas mais eficazes, que promovam a inclusão social, a equidade urbana e a qualidade de vida para todos os cidadãos.

## REFERÊNCIAS

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: [https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/mcmv\\_nacional2015.pdf](https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf) Acesso em: 02 abr. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). República Federativa do Brasil. Brasília, DF: **Senado Federal**, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 05 maio 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2018/decreto/D9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2018/decreto/D9310.htm). Acesso em: 22 maio 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 03 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a MP nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 01 mar. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 12 abr. 2024.

BRANDT, Daniele Batista. **O Direito à cidade em Henri Lefebvre e David Harvey: Da utopia urbana experimental à gestão democrática das cidades.** Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/23485> Acesso em: 10 mai. 2024.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **O direito à cidade achado na rua e o ordenamento jurídico brasileiro.** Parte II: O direito à cidade como paradigma do direito urbanístico, cap. 15. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/17> Acesso em: 18 mai. 2024.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian; GUÉGUEN, Haud; SAUVÊTRE, Pierre. **A escolha da guerra civil: uma outra história do neoliberalismo** / Pierre Dardot [et al.]; tradução de Márcia Pereira Cunha. – São Paulo: Elefante, 2021.

DIAS, Fernanda Maria da Mata. **O direito à moradia e o direito à cidade na política de regularização fundiária urbana de interesse social.** Dissertação de Mestrado, fls. 227. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2023.

DOMINGOS, Juliana. **50 anos de ‘O Direito à Cidade’. E como o conceito ganha novos contornos.** Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/05/20/50-anos-de-%E2%80%99O-Direito-%C3%A0-Cidade%E2%80%99.-E-como-o-conceito-ganha-novos-contornos> Acesso em: 16 abr. 2024.

FREITAS, Hélber. **Direitos sociais: direito à moradia**. Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/direitos-sociais-direito-a-moradia/145423551> Acesso em: 5 mai. 2024.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. **O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica**. São Paulo: FGV Direito SP, V. 14 N. 2 Maio- Ago 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/gd9bCQmQpGT3ZpH79sSSkbF/?lang=pt&format=pdf> Acesso em: 24 abr. 2024.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. **Direito à cidade e direitos na cidade: integrando as perspectivas social, política e jurídica**. Revista de Direito da Cidade, vol. 09, nº 2. ISSN 2317-7721 pp.626-665. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/27143/20439> Acesso em: 14 mai. 2024.

HARVEY, David. **O Direito à cidade**. São Paulo: Lutas Sociais, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod\\_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf) Acesso em: 17 mar. 2024.

\_\_\_\_\_. **O Direito à cidade**. Folha de São Paulo, Edição 82, julho 2013. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/> Acesso em: 18 abr. 2024.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, p. 38-48. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4955721/mod\\_resource/content/1/Cap.2\\_CampoCego\\_RevolucaoUrbana\\_lefebvre.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4955721/mod_resource/content/1/Cap.2_CampoCego_RevolucaoUrbana_lefebvre.pdf) Acesso em: 13 mar. 2024.

\_\_\_\_\_. **O Direito à Cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LING, Anthony. **Parem de construir casas para resolver a falta de moradia**. ArchDaily Brasil. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/927662/parem-de-construir-casas-para-resolver-a-falta-de-moradia> Acesso em: 22 abr. 2024.

LINDAU, Luis Antonio. **OPINIÃO: Habitação social é um dos pilares do direito à cidade e deve estar no centro da agenda urbana**. Wri Brasil. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/imprensa/opiniao-habitacao-social-e-um-dos-pilares-do-direito-cidade-e-deve-estar-no-centro-da> Acesso em: 02 jun. 2024.

MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane Dantas. **O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível**. Revista de Direitos

Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 113-134, julho/dezembro de 2013. Disponível em:  
<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/download/317/333/1087> Acesso em: 13 abr. 2024.

MIRANDA, Lucas Vialli Batista; SOUZA, Fernanda Soares de. **Análise do direito à moradia como direito fundamental e social da cidade**. GeoTemas, Pau dos Ferros, Brasil, v. 9, n. 1, p.91-106, jan./abr. 2019. Disponível em:  
<https://periodicos.apps.uern.br/index.php/GEOTemas/article/view/912/826> Acesso em: 24 abr. 2024.

OLIVEIRA, Clarice Misoczky de; NICOLINI, Igor; MIRON, Luciana Inês Gomes. **Entre a cidade de direito e o direito à cidade: revisão sistemática de literatura**. Belém: XX ENANPUR 2023 – Belém 23 a 26 de maio. Disponível em:  
<https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st08-23.pdf> Acesso em: 20 abr. 2024.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Dimensão constitucional do direito à cidade e formas de densificação no Brasil**. 2008. 187 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

RANGEL, Shanna de Oliveira. **Habitação e sua relação com o direito à cidade no capitalismo contemporâneo: um estudo sobre o programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 em Vitória - ES**. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Política Social), fls. 113. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018.

REINHOLZ, Fabiana. **Direito à moradia: “Existe uma luta silenciosa nas cidades”**. Brasil de Fato, 2019. Disponível em:  
<https://www.brasildefato.com.br/2019/08/08/direito-a-moradia-existe-uma-luta-silenciosa-nas-cidades> Acesso em: 15 mai. 2024.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **O direito à cidade e à moradia nas cidades brasileiras**. Espaço e Economia [Online], 24 | 2022. Disponível em:  
<https://journals.openedition.org/espacoeconomia/22889?lang=en> Acesso em: 19 mai. 2024.

SALLES, Moreira Marisa; ALVIM, Tomas. **Criminalizado no Brasil, Movimento Sem Teto do Centro é destaque na Bienal de Chicago**. ArchDaily Brasil. Disponível em:  
<https://www.archdaily.com.br/br/925107/criminalizado-no-brasil-movimento-sem-teto-do-centro-e-destaque-na-bienal-de-chicago> Acesso em: 21 abr. 2024.

SANTOS, Milton. A organização interna das cidades: a cidade caótica. In: SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993b. (p. 95-97). Disponível em:

[https://professor.ufrgs.br/dagnino/files/santos\\_milton\\_a\\_urbanizacao\\_brasileira\\_1993.pdf](https://professor.ufrgs.br/dagnino/files/santos_milton_a_urbanizacao_brasileira_1993.pdf) Acesso em: 01 jun. 2024.

SAULE JUNIOR, Nelson. A cidade como um bem comum, pilar emergente do direito à cidade. In: SOUZA JUNIOR e outros (org.). **Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

SILVA, Valéria Fiori da. CRÍTICAS À LEI Nº 13.465/2017: **A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UM CENÁRIO DE RETROCESSOS**. In: Anais do XI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Anais...Salvador(BA) UCSal, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xicbdu2022/477126-CRITICAS-A-LEI-N-134652017--A-REGULARIZACAO-FUNDIARIA-EM-UM-CENARIO-DE-RETROCESSOS>. Acesso em: 17 jun. 2024.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínio, org. **A produção capitalista da casa (e da cidade) do Brasil industrial**. São Paulo: Alfa Omega, 1982.

SOUZA JUNIOR, José Geraldo de. **O Direito achado na rua**. Introdução crítica ao Direito Urbanístico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019, 495 p. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/17/201/877> Acesso em: 22 abr. 2024.

VIANNA, Alice Nohl. **A Lei Federal nº 13.465 de 2017 e a Nova Ordem de Dinamização e Simplificação do Registro da Propriedade Urbana**. Dissertação de Mestrado, fls.127. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2018.

VIEIRA, Eduardo; KEMPFER, Marlene. **A Regularização Fundiária Urbana enquanto instrumento de formalização da propriedade: Possibilidades para o desenvolvimento sustentável**. Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 12, n. 1, p. 145-157, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/download/1368/742/4848> Acesso em: 03 abr. 2024.

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente, é inevitável recordar que o marco inicial desta caminhada acadêmica se materializou na tomada de uma importante decisão, de efeitos imprevisíveis, como são todas as outras, em maior ou menor grau.

Diante disso, começo reconhecendo a conquista pessoal que foi a formação no curso de Direito, de maneira que agradeço ao meu eu, aos dezessete anos de idade, que, em meio a tantas incertezas e inseguranças, teve a sensatez e a coragem de começar este curso.

Por outro lado, como pouco valem nossas decisões individuais se não forem acompanhadas de oportunidades e de uma rede de apoio, expresso minha gratidão, especialmente, à minha mãe que, com sua energia, confiança, força e tão imensurável amor, me fez lembrar a cada dia o porquê de continuar.

Ao meu pai, que, sempre guiado pela honestidade, perseverança e dedicação, me orientou a valorizar fortemente os estudos, e que fez de si tão forte exemplo para mim.

À minha tia Giselma e aos meus tios-avós Inácio e Fátima, que sempre estiveram ao meu lado e foram minhas grandes companhias ao longo do percurso.

Ao Dr. Eduardo Rubens, juiz da 5ª Vara das Famílias de Campina Grande, por ter me ensinado tanto e reconhecido cada pequeno passo, e por quem eu cultivo enorme admiração e gratidão.

Aos demais familiares, pelos incentivos e ensinamentos.

Aos meus amigos de curso, por tornarem essa trajetória mais leve e por tantos momentos inesquecíveis compartilhados.

À minha professora orientadora, Andréa Lacerda Gomes de Brito, por seu apoio e direcionamentos, que foram essenciais para a materialização deste trabalho.

Por último, e mais importante, a Deus, pois a cada momento sinto sua mão a segurar a minha, por ser a minha fortaleza e meu acalento.