



UFRN

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

DANUTA MIRANDA DA SILVEIRA ALVES

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL COMO
INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA**

**NATAL/RN
2023**

DANUTA MIRANDA DA SILVEIRA ALVES

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL COMO
INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Sergio Alexandre de Moraes Braga Junior

**NATAL/RN
2023**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI

Catálogo de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro Ciências Sociais Aplicadas - CCSA

Alves, Danuta Miranda da Silveira.

Regularização fundiária urbana de interesse social como instrumento de proteção ao Direito fundamental à moradia / Danuta Miranda da Silveira Alves. - Natal, 2023.

110f.: il.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Natal, RN, 2023.

Orientador: Prof. Dr. Sergio Alexandre de Moraes Braga Junior.

1. Direito à moradia - Dissertação. 2. Regularização Fundiária - Dissertação. 3. Interesse social - Dissertação. 4. Planejamento urbano - Dissertação. 5. Direito à cidade - Dissertação. I. Braga Junior, Sergio Alexandre de Moraes. II. Título.

RN/UF/Biblioteca CCSA

CDU 347.254

DANUTA MIRANDA DA SILVEIRA ALVES

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL COMO
INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Sergio Alexandre de Moraes Braga Junior.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Sergio Alexandre de Moraes Braga Junior
Presidente

Prof. Dr. Otacílio dos Santos Silveira Neto
Membro Interno

Prof. Dr. Georges Louis Hage Humbert
Membro Externo

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos aqueles que acreditam que um lar seguro e digno é essencial para a realização plena do ser humano.

Aos meus familiares, cujo amor e apoio incondicionais me fortaleceram em cada etapa desta jornada. A vocês, que sempre estiveram ao meu lado, compartilhando das minhas alegrias e me incentivando nos momentos de dificuldade, dedico esta dissertação com imensa gratidão.

Ao meu orientador, cuja sabedoria, paciência e orientação foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho. Suas contribuições valiosas e dedicação inspiradora me guiaram na construção deste conhecimento.

Aos profissionais e pesquisadores que se dedicam incansavelmente à área da moradia e da regularização fundiária, vocês são a fonte de inspiração por trás desta dissertação. Seu compromisso em buscar soluções para a garantia de direitos fundamentais é um exemplo a ser seguido.

Aos meus amigos e colegas de estudo, cuja presença e companheirismo tornaram essa trajetória acadêmica mais leve e enriquecedora. Obrigado por compartilharem risos, desafios e descobertas ao longo desses anos.

Por fim, agradeço a todas as pessoas anônimas que, direta ou indiretamente, lutam pela regularização fundiária e pela justiça social. Suas histórias e experiências foram o combustível que impulsionou minha dedicação a este tema.

Que este trabalho possa contribuir, de alguma forma, para a construção de um mundo onde o direito à moradia seja assegurado a todos, independentemente de sua condição social.

AGRADECIMENTOS

Ao concluir esta dissertação, é com imensa gratidão que expresso meus sinceros agradecimentos a todos aqueles que contribuíram para a realização deste trabalho:

Primeiramente, agradeço a Deus pelo dom da vida, pela clareza de pensamento, pelo discernimento e pelas oportunidades que me foram concedidas ao longo do desenvolvimento desta dissertação, desde o momento da inscrição do mestrado no PPGD da UFRN até a sua conclusão.

À minha família, em especial aos meus pais (Francisco Gilson Lopes da Silveira e Iracema Miranda da Silveira), irmãos, cônjuge e minha filha, expresso minha profunda gratidão pelo amor, incentivo e suporte incondicionais. Seu apoio constante foi a força motriz que me impulsionou a enfrentar os obstáculos e a persistir na busca pelo conhecimento.

Agradeço ao meu orientador, Sergio Alexandre de Moraes Braga Junior, pela dedicação, orientação e valiosas contribuições ao longo de todo o processo de pesquisa. Sua expertise, paciência e apoio foram fundamentais para o desenvolvimento desta dissertação.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rio Grande do Norte, na Linha de Pesquisa 1: Constituição, Regulação Econômica e Desenvolvimento vinculada ao projeto de pesquisa: “Das Cidades Sustentáveis às Cidades Inteligentes: Desafios ao Planejamento Urbano”, pelo apoio estrutural que possibilitou a realização deste estudo.

Expresso minha gratidão à coordenação do PPGD/UFRN pelo suporte e acompanhamento ao longo desta jornada. Agradeço pela disponibilidade em esclarecer dúvidas, pela organização das atividades acadêmicas e pelo compromisso em proporcionar um ambiente propício ao aprendizado e à pesquisa.

Agradeço aos professores e aos demais profissionais que compõem o corpo docente do PPGD/UFRN, que têm se empenhado em oferecer uma formação acadêmica sólida e estimulante, por meio do compartilhamento de conhecimentos e pela formação acadêmica de excelência.

Meus sinceros agradecimentos aos membros do corpo discente do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), biênio 2021-2023, pelo apoio e contribuições ao longo desta jornada acadêmica.

Um agradecimento, em especial, à minha amiga Patrícia Cavicchioli Netto, verdadeira incentivadora dos meus estudos, sua presença e apoio foram essenciais para manter a motivação durante todo o processo.

Aos profissionais e pesquisadores da área da moradia e regularização fundiária, cujos estudos e publicações serviram de base para o embasamento teórico deste trabalho, sou imensamente grata. Suas contribuições são de extrema importância para o avanço da área e para a compreensão dos desafios e possíveis soluções relacionadas ao tema. Aos meus amigos de estudo, que compartilharam ideias, experiências e momentos de descontração ao longo desta jornada acadêmica, agradeço de coração.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram para minha formação acadêmica e pessoal, e que não foram mencionadas individualmente. Seu impacto em minha trajetória não foi menos importante, e sou grato por todas as lições aprendidas e pelo apoio recebido.

Que este trabalho possa contribuir para um maior entendimento e para a busca de soluções efetivas na área da moradia e da regularização fundiária, promovendo a justiça social e o direito à habitação adequada para todos.

“Se o senhor não tá lembrado, dá licença de contar
Que aqui onde agora está
Esse edifício arto', era uma casa véia
Um palacête' assobradado
Foi aqui, seu moço, que eu, Mato Grosso e o Joca
Construimos nossa maloca
Mas um dia nós nem pode se alestrar'
Veio os homens com as ferramentas, o dono mandou derrubar
Peguemos todas nossas coisas
E fumos' pro meio da rua preciá' a demolição
Que tristeza que nós sentia
Cada tábua que caía doía no coração
Mato grosso quis gritar, mas em cima eu falei
Os homens tá com a razão, nós arranja outro lugar
Só se conformemos quando o Joca falou
Deus dá o frio conforme o cobertor
E hoje nós pega a paia' nas gramas do jardim
E pra esquecer nós cantemos assim
Saudosa maloca, maloca querida, dim-dim
Donde nos passemos dias feliz de nossa vida
Saudosa maloca, maloca querida, dim-dim
Donde nos passemos dias feliz de nossa vida”
Adoniran Barbosa

RESUMO

A regularização fundiária urbana de interesse social é um processo que visa garantir o direito constitucional à moradia adequada e à função social da propriedade em áreas urbanas informais, no intuito de garantir a segurança jurídica dos possuidores e de promover a redução das desigualdades sociais. Para implementar a regularização fundiária, é fundamental que haja uma governança urbana eficiente e um planejamento urbano adequado. Isso inclui a participação dos moradores no processo de regularização, a definição de critérios claros e objetivos para a regularização e a criação de mecanismos de fiscalização e de controle para garantir a efetividade do processo. Com efeito, evidencia-se que a problemática do tema está em torno do seguinte questionamento: como a regularização fundiária urbana de interesse social pode ser um instrumento de proteção ao direito fundamental à moradia? Diante da existência de ocupações irregulares e de déficits habitacionais nas áreas urbanas, surge a necessidade de investigar como a regularização fundiária de interesse social pode enfrentar essas questões e assegurar o acesso à moradia adequada para a população mais vulnerável. O estudo do tema escolhido é importante haja vista que a moradia digna é um direito fundamental reconhecido internacionalmente, e a regularização fundiária urbana se apresenta como uma ferramenta essencial para concretizar esse direito. Portanto, compreender seu papel e as suas potencialidades é fundamental para a formulação e para a implementação de políticas públicas eficazes na área habitacional. Dentre as dificuldades apontadas, objetiva-se analisar a regularização fundiária urbana de interesse social como instrumento de proteção ao direito fundamental à moradia, identificando suas implicações jurídicas, sociais e urbanísticas, bem como seus impactos na melhoria das condições de vida da população beneficiada. A pesquisa será realizada por meio de uma abordagem qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica e documental para fundamentar o estudo. Serão utilizados dados e informações oficiais sobre programas e experiências de regularização fundiária urbana de interesse social, além de análise de legislações e estudos de caso para complementar a compreensão do tema. Conclui-se que a regularização fundiária urbana de interesse social aliada à governança urbana e ao planejamento urbano são estratégias fundamentais para o desenvolvimento sustentável das cidades, permitindo o ordenamento do espaço urbano, o acesso à propriedade e à moradia digna.

Palavras-chaves: Moradia; regularização fundiária; interesse social; governança urbana.

ABSTRACT

The urban land regularization of social interest is a process aimed at ensuring the constitutional right to adequate housing and the social function of property in informal urban areas, with the aim of ensuring legal security for holders and promoting the reduction of social inequalities. To implement land regularization, it is essential that there is efficient urban governance and appropriate urban planning. This includes the participation of residents in the regularization process, the definition of clear and objective criteria for regularization, and the creation of monitoring and control mechanisms to ensure the effectiveness of the process. Indeed, the problem of the theme revolves around the following question: how can urban land regularization of social interest be an instrument of protection to the fundamental right to housing? Given the existence of irregular occupations and housing deficits in urban areas, the need arises to investigate how land regularization of social interest can face these issues and ensure access to adequate housing for the most vulnerable population. The study of the chosen theme is important given that decent housing is a fundamental right recognized internationally, and urban land regularization presents itself as an essential tool to realize this right. Therefore, understanding its role and its potentials is essential for the formulation and implementation of effective public policies in the housing area. Among the difficulties pointed out, the objective is to analyze urban land regularization of social interest as an instrument of protection to the fundamental right to housing, identifying its legal, social, and urbanistic implications, as well as its impacts on improving the living conditions of the benefited population. The research will be carried out through a qualitative approach, based on bibliographic and documentary research to support the study. Official data and information on programs and experiences of urban land regularization of social interest will be used, in addition to the analysis of legislations and case studies to complement the understanding of the theme. It is concluded that urban land regularization of social interest, combined with urban governance and urban planning, are fundamental strategies for the sustainable development of cities, allowing for the organization of urban space, access to property, and decent housing.

Keywords: Housing; land regularization; social interest; urban governance.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E DIREITO À CIDADE	19
1.1 CONCEITO DE MORADIA E ÁREA DE PROTEÇÃO DO DIREITO À MORADIA ..	20
1.1.1 Normativa Internacional	21
1.1.2 Normativa Constitucional	27
1.1.3 Normativa Federal-Legislação	29
1.2 DIREITO À MORADIA EM FACE DO DIREITO DE PROPRIEDADE	33
1.3 DIREITO À CIDADE	44
2 (IR)REGULARIDADE FUNDIÁRIA NORMATIVA URBANA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL NO RIO GRANDE DO NORTE E EM NATAL/RN	56
2.1 CARACTERIZAÇÃO DA (IN)ADEQUAÇÃO SOCIAL FUNDIÁRIA URBANA	57
2.2 POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO RIO GRANDE DO NORTE.....	67
2.3 (PSEUDO) POLÍTICA PÚBLICA DO PAPEL PASSADO NO MUNICÍPIO DE NATAL/RN.....	73
3 GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO URBANO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA INTERESSE SOCIAL	77
3.1 DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA ENTRE OS ENTES FEDERADOS	78
3.2 GOVERNANÇA URBANA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	82
3.3 PLANEJAMENTO URBANO E PLANOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
REFERÊNCIAS	100

INTRODUÇÃO

Nacionalmente, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 estabelece que a moradia adequada é um direito humano fundamental, ou seja, reforça a importância da moradia como um direito fundamental e essencial para a qualidade de vida das pessoas. Além de garantir o direito à moradia adequada, o texto constitucional estabelece a obrigação do Estado de promover políticas públicas que assegurem esse direito, por meio da função social da propriedade, da promoção de programas habitacionais e da regularização fundiária. Essas políticas são essenciais para garantir que todas as pessoas tenham acesso a uma moradia digna e adequada, independentemente de sua condição social ou econômica.

Insta salientar que deve haver participação da sociedade civil no processo de elaboração e de implementação dessas políticas públicas, dada a importância da gestão democrática das cidades. Isso significa que a população deve ter participação ativa nas decisões relacionadas ao planejamento urbano e às políticas habitacionais, de forma a garantir que suas necessidades e demandas sejam atendidas.

Internacionalmente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, reconhece o direito à moradia como um direito humano fundamental. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado em 1966, estabelece que todos têm direito a um padrão de vida adequado, incluindo moradia adequada, e que os Estados têm a obrigação de garantir esse direito. O Pacto Interamericano sobre Direitos Humanos, ratificado pelo Brasil em 1992, também reconhece o direito à moradia como um direito humano e estabelece a obrigação dos Estados de promoverem o acesso à moradia adequada.

Ademais, a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, a Agenda Habitat e a Carta Mundial pelo Direito à Cidade são documentos internacionais que reforçam a importância do direito à moradia e da regularização fundiária urbana de interesse social como instrumentos para promover a inclusão social e urbana, bem como a sustentabilidade das cidades.

Enquanto o texto constitucional de 1988 estabelece a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, a função social da propriedade e da cidade sustentável, assim como o direito à moradia fazem referência aos direitos fundamentais. No entanto, apesar dessas garantias constitucionais, a efetivação do direito à moradia adequada ainda é um desafio no contexto urbano brasileiro. As desigualdades sociais e econômicas

presentes nas sociedades brasileiras têm impacto direto nas condições habitacionais da população, especialmente dos grupos mais vulneráveis.

Nesse sentido, a regularização fundiária urbana de interesse social tem sido apontada como um instrumento importante para a proteção do direito fundamental à moradia, já que permite a regularização de assentamentos informais e a garantia do acesso à infraestrutura urbana, serviços públicos e equipamentos sociais.

É importante destacar que a erradicação das desigualdades sociais e a promoção da justiça social são condições necessárias para a efetivação do direito à moradia adequada no Brasil. Isso significa que, além das políticas de regularização fundiária, é preciso promover a distribuição justa de recursos e ações que visem à promoção da equidade social.

Dessa forma, a regularização fundiária urbana de interesse social é um instrumento fundamental para a proteção do direito fundamental à moradia adequada, garantido pela CRFB/88. A moradia é um conceito amplo que engloba não só a habitação em si, mas também o acesso a serviços básicos e infraestrutura urbana adequados, além da segurança jurídica da posse e propriedade do imóvel. Nesse sentido, a área de proteção do direito à moradia abrange não apenas a habitação, mas também o acesso à cidade e aos seus serviços.

O direito à cidade é um conceito que se relaciona diretamente ao direito à moradia, pois engloba o acesso aos serviços e infraestrutura urbanos necessários para a vida em sociedade. As situações de (in)adequação social fundiária urbana no Rio Grande do Norte e em Natal/RN revelam a necessidade de políticas públicas efetivas de regularização fundiária. As políticas públicas de regularização fundiária em vigor no Rio Grande do Norte, em contrapartida, apresentam limitações e potencialidades, enquanto a (pseudo) política pública do papel passado em Natal/RN gera implicações para a população urbana que necessita de soluções efetivas.

Nessa perspectiva, a governança urbana é fundamental para a efetividade das políticas públicas de regularização fundiária, e a distribuição de competências constitucionais relacionadas a esse tema entre os diferentes entes federados deve ser claramente definida. O planejamento urbano é importante para a promoção e para a implementação de planos de regularização fundiária, visando à melhoria das condições habitacionais e à garantia do direito à moradia adequada.

Mais ainda, o Estatuto da Cidade é um importante instrumento para a efetivação do direito à moradia adequada no Brasil. A política urbana e a política habitacional devem ser pensadas de forma integrada, visando garantir o acesso à moradia, ao saneamento ambiental e à mobilidade urbana para todos os cidadãos. O mencionado diploma legal destaca a importância

da participação das sociedades brasileiras na elaboração dos planos diretores e na implementação das políticas públicas, garantindo, assim, a efetivação do direito à cidade e à moradia adequada.

A habitação é um direito fundamental, assegurado pela CRFB/88, e é papel do Estado garantir que esse direito seja respeitado. É preciso que ações sejam tomadas para garantir que as pessoas mais vulneráveis tenham acesso à moradia e que medidas, como a regularização fundiária e a criação de programas habitacionais, sejam ampliadas e melhoradas, garantindo uma vida digna para todos os cidadãos.

A regularização fundiária de interesse social é um tema complexo que envolve diversos atores e instituições. A governança e o planejamento urbano são fundamentais para garantir que o processo de regularização fundiária seja efetivo e justo. Uma boa governança implica em uma gestão participativa, transparente e responsável. O planejamento urbano, por sua vez, deve levar em consideração a realidade socioeconômica da comunidade, bem como as necessidades de infraestrutura e de serviços públicos.

A governança urbana e a regularização fundiária são questões cada vez mais relevantes na atualidade, principalmente nos países em desenvolvimento. A urbanização acelerada e desordenada, a falta de planejamento e a especulação imobiliária são alguns dos fatores que contribuem para a precariedade das condições de vida da população urbana e para a perpetuação de uma realidade de informalidade e ilegalidade no uso do solo urbano. Nesse contexto, a governança urbana e a regularização fundiária surgem como mecanismos capazes de promover a justiça social e a sustentabilidade urbana.

A regularização fundiária, mais ainda, é o processo pelo qual se reconhece o direito de propriedade e se estabelecem as condições para o uso e ocupação do solo urbano. A regularização fundiária é necessária em áreas ocupadas de forma irregular, onde a população não possui títulos de propriedade ou outros documentos que comprovem a posse do imóvel.

A falta de regularização fundiária é um dos principais obstáculos para a promoção da justiça social e para a melhoria das condições de vida da população urbana. A falta de segurança jurídica impede o acesso ao crédito para a construção de moradias e para o desenvolvimento de atividades econômicas, além de dificultar a implementação de políticas públicas que visem à melhoria da infraestrutura e dos serviços públicos nas áreas ocupadas.

Ademais, pode-se perceber que a regularização fundiária urbana de interesse social tem se tornado um tema cada vez mais relevante e importante no contexto brasileiro. A escassez de moradias dignas e acessíveis é uma realidade que afeta milhões de brasileiros, principalmente

aqueles em situação de vulnerabilidade social. Nesse prisma, a regularização fundiária surge como uma ferramenta essencial para garantir o acesso à moradia e, conseqüentemente, proteger o direito fundamental à moradia adequada.

No tocante à originalidade deste trabalho, não foram encontradas pesquisas que abordem o tema de forma semelhante no Repositório Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Ainda houve a busca de pesquisas em Repositórios Institucionais de outros estados do Brasil, assim como na Plataforma Sucupira, Scielo e Google Acadêmico, mas sem êxito em relação à temática específica¹. Mais ainda, esclarece-se que a originalidade deste trabalho reside na análise aprofundada da legislação federal relacionada ao direito à moradia e à sua aplicação no contexto urbano brasileiro, bem como na abordagem da relação entre o direito à moradia e o direito de propriedade, com possíveis soluções para questões relacionadas.

Sobre a relevância desta pesquisa, nota-se sua incidência para diversos públicos, como acadêmicos, juristas, gestores públicos e sociedade civil, pois contribui para a discussão sobre políticas públicas efetivas para o acesso à moradia e para a redução das desigualdades sociais. Além disso, a análise da legislação e das políticas públicas em vigor no Rio Grande do Norte e em Natal pode servir de referência para outras regiões do país que enfrentam problemas semelhantes.

A pertinência do tema ao Direito Constitucional e à linha de pesquisa do PPGD da UFRN na Linha de Pesquisa 1: Constituição, Regulação Econômica e Desenvolvimento vinculada ao projeto de pesquisa: “Das Cidades Sustentáveis às Cidades Inteligentes: Desafios ao Planejamento Urbano” é evidenciada uma vez que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 reconhece o direito à moradia como um direito fundamental e essencial para a dignidade da pessoa humana, sendo necessária a análise das políticas públicas voltadas à sua efetivação. Outrossim, a regularização fundiária urbana de interesse social tem relação direta ao tema da função social da propriedade e da justiça social, que são elementos fundamentais do Direito Constitucional.

O interesse deste trabalho acadêmico se dá pela relevância social do tema. A falta de acesso à moradia adequada é uma realidade que gera graves conseqüências sociais, como o aumento da violência, a exclusão social e a precarização das condições de vida. Nesse sentido, a análise da regularização fundiária urbana de interesse social como instrumento de proteção

¹ As palavras-chave utilizadas na busca por trabalhos relacionados foram: “regularização fundiária”, “direito à moradia”, “direito de propriedade”, “governança urbana”, “políticas públicas de moradia”, “Rio Grande do Norte”, “Natal”, “moradia adequada”, “interesse social” etc.

ao direito fundamental à moradia é fundamental para a proposição de soluções efetivas para esse problema.

A regularização fundiária urbana de interesse social é uma questão de grande relevância social no Brasil, uma vez que muitas pessoas vivem em assentamentos informais e em condições precárias de moradia. Nesse sentido, a problemática geral que orienta essa pesquisa é: como a regularização fundiária urbana de interesse social pode ser um instrumento de proteção do direito fundamental à moradia?

Com base na problemática apresentada, é possível verificar que a falta de regularização fundiária é um dos principais fatores que contribuem para o déficit habitacional e para o crescimento de assentamentos precários nas cidades brasileiras, o que gera uma série de consequências negativas para a qualidade de vida da população.

Desse modo, é necessário compreender como a regularização fundiária de interesse social pode ser efetivada, levando em conta as especificidades do contexto urbano brasileiro e considerando as questões sociais, econômicas e políticas envolvidas nesse processo. Além disso, é importante avaliar os instrumentos legais e institucionais disponíveis para a regularização fundiária, assim como os desafios e as limitações enfrentados na implementação dessas políticas públicas.

Nesse sentido, o estudo da regularização fundiária urbana de interesse social como instrumento de proteção ao direito fundamental à moradia é de grande interesse para diversos públicos, incluindo estudiosos do Direito, gestores públicos, organizações da sociedade civil e comunidades afetadas pela falta de regularização fundiária. A partir desse conhecimento, é possível identificar oportunidades para aprimorar as políticas públicas de regularização fundiária e contribuir para a erradicação das desigualdades sociais e a promoção do direito à cidade.

Diante dessa problemática, o objetivo geral desta pesquisa é analisar como a regularização fundiária urbana de interesse social pode ser um instrumento na proteção do direito fundamental à moradia. Para isso, pretende-se realizar uma análise teórica sobre a legislação brasileira relacionada ao tema, além de identificar boas práticas e desafios enfrentados na implementação da regularização fundiária em diferentes contextos urbanos.

Os objetivos específicos devem ser compreendidos como uma interligação do objetivo geral, que é analisar como a regularização fundiária urbana de interesse social pode ser um instrumento na proteção do direito fundamental à moradia.

Assim, no primeiro capítulo, direito fundamental à moradia e direito à cidade, tem-se o objetivo do subtópico 1.1: identificar e conceituar a moradia e a área de proteção do direito à moradia. Os demais itens desse subtópico tratam da: 1.1.1 Normativa Internacional: analisar a normativa internacional relacionada ao direito à moradia e sua influência no contexto brasileiro; 1.1.2 Normativa Constitucional: analisar a normativa constitucional referente ao direito à moradia e sua relação com outras normas jurídicas brasileiras; e 1.1.3 Normativa Federal-Legislação: identificar e analisar a legislação federal relacionada ao direito à moradia e sua aplicação no contexto urbano brasileiro. Além disso, apresenta-se, ainda, o subtópico 1.2: Analisar a relação entre o direito à moradia e o direito de propriedade, identificando possíveis conflitos e soluções; e o 1.3: Conceituar e analisar o direito à cidade, suas implicações para a população urbana e sua relação com o direito à moradia.

Quanto ao segundo capítulo, os subtópicos são referentes à abordagem o tema da (ir)regularidade fundiária normativa urbana e políticas públicas de regularização fundiária urbana de interesse social no Rio Grande do Norte e em Natal/RN, sendo composto pelos seguintes tópicos: 2.1: identificar e caracterizar as situações de (in)adequação social fundiária urbana no Rio Grande do Norte e em Natal/RN; 2.2: analisar as políticas públicas de regularização fundiária em vigor no Rio Grande do Norte, suas limitações e potencialidades; 2.3: analisar a (pseudo) política pública do papel passado no município de Natal/RN, suas implicações para a população urbana e possíveis soluções.

Quando aos objetivos específicos do terceiro capítulo, trata-se de Governança e Planejamento Urbano para Regularização Fundiária de Interesse Social, e é composto pelos seguintes tópicos: 3.1: analisar a relação entre a governança urbana e a regularização fundiária de interesse social, identificando possíveis soluções para melhorar a efetividade das políticas públicas; 3.2: avaliar a importância do planejamento urbano na promoção e implementação de planos de regularização fundiária, visando à melhoria das condições habitacionais e a garantia do direito à moradia adequada; 3.3: investigar a distribuição de competências constitucionais relacionadas à regularização fundiária urbana entre os diferentes entes federados (União, estados e municípios), identificando as responsabilidades e atribuições de cada nível de governo nesse processo e suas influências na efetividade das políticas de regularização fundiária.

No tocante à metodologia, é importante salientar que a escolha adequada dos procedimentos metodológicos é fundamental para o desenvolvimento eficiente da pesquisa. Quanto à natureza da pesquisa, utiliza-se a pesquisa aplicada, uma vez que o objetivo é a regularização fundiária urbana de interesse social como um instrumento na proteção do direito

fundamental à moradia. Em relação ao tipo de pesquisa, apresenta-se como de cunho teórico, promovendo o aprimoramento e a discussão de fundamentos teóricos acerca da regularização fundiária urbana de interesse social. Utiliza-se como método o lógico-dedutivo, dado que se utiliza de dados gerais para deduzir conclusões específicas, como a incidência das disposições da CRFB/88 (geral) no direito à moradia adequada (específico).

Ainda sobre a metodologia, a abordagem do problema é qualitativa, pois a finalidade central é compreender a importância do estudo e da análise da problemática em questão, que consiste em verificar se a regularização fundiária urbana de interesse social pode ser um instrumento na proteção do direito fundamental à moradia. A pesquisa tem um objetivo descritivo, buscando identificar e descrever as diretrizes e características da regularização fundiária urbana de interesse social como um mecanismo para a salvaguarda do direito fundamental à moradia. Para os procedimentos técnicos, emprega-se a pesquisa bibliográfica (livros, artigos científicos, monografias, dissertações e teses)², pesquisa documental e legislativa (legislação nacional e internacional).

No tocante à estruturação, a presente dissertação se divide em 3 capítulos. O primeiro capítulo aborda o direito fundamental à moradia e o direito à cidade, incluindo o conceito de moradia e a área de proteção do direito à moradia. Além disso, o capítulo traz a análise da normativa internacional, da normativa constitucional e da normativa federal-legislação relacionadas ao direito à moradia.

O segundo capítulo trata da questão da regularização fundiária urbana e políticas públicas de regularização fundiária urbana de interesse social no Rio Grande do Norte e em Natal/RN.

O terceiro e último capítulo aborda o tema de Governança e Planejamento Urbano para Regularização Fundiária de Interesse Social, analisando a relação entre a governança urbana e a regularização fundiária de interesse social e identificando possíveis soluções para melhorar a efetividade das políticas públicas. Ademais, aborda-se a distribuição de competências constitucionais no âmbito da regularização fundiária urbana entre os entes federados.

Os resultados esperados para a pesquisa variam de acordo com o objetivo de cada capítulo. No primeiro capítulo, espera-se que a pesquisa apresente uma análise aprofundada

² As palavras-chave utilizadas na busca por trabalhos relacionados foram: “regularização fundiária”, “direito à moradia”, “direito de propriedade”, “governança urbana”, “políticas públicas de moradia”, “Rio Grande do Norte”, “Natal”, “moradia adequada”, “interesse social” etc.

sobre o direito fundamental à moradia e ao direito à cidade, bem como uma discussão sobre a normativa internacional, constitucional e federal relacionada ao tema.

No segundo capítulo, enseja-se que a pesquisa analise a (ir)regularidade fundiária normativa urbana e políticas públicas de regularização fundiária urbana de interesse social no Rio Grande do Norte e em Natal/RN, identificando as causas e consequências da (in)adequação social fundiária urbana e sugerindo possíveis soluções para o problema.

Já no terceiro capítulo, almeja-se que a pesquisa apresente a relação entre a governança urbana e a regularização fundiária de interesse social, reconhecendo possíveis soluções para melhorar a efetividade das políticas públicas e a distribuição de competências constitucionais no âmbito da regularização fundiária urbana entre os entes federados.

De forma geral, espera-se que esta dissertação apresente uma contribuição original para o campo do Direito e da Política Urbana, fornecendo informações relevantes e *insights* para melhorar as políticas públicas relacionadas ao direito à moradia e à regularização fundiária de interesse social.

Ademais, busca-se contribuir para o debate acadêmico e político sobre a necessidade de políticas públicas efetivas para garantir o acesso à moradia digna, especialmente em um contexto de crescente desigualdade social e econômica no país. Espera-se que os resultados dessa pesquisa possam subsidiar a tomada de decisão e o desenvolvimento de políticas mais eficazes para garantir o direito à moradia adequada, contribuindo para a construção de cidades mais justas e inclusivas.

1 DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E DIREITO À CIDADE

Na contemporaneidade, observa-se que as evoluções progressivas concretizadas ao longo da história são referentes aos direitos sociais e à valorização dos pressupostos constitucionais democráticos. Nesse pórtico, os textos normativos internacionais, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 e a legislação brasileira acarretaram valores e princípios importantes para solução de alguns conflitos fundiários relacionados aos direitos fundamentais à moradia e à cidade.

A ideia de moradia surge de análises inerentes às relações da instituição do sujeito individual como parte da construção para uma base social, na qual se encontram as interpretações sobre a cidadania, civilização, convivência coletiva, para que possa ser formado o Estado por intermédio da união dessas concepções. O cidadão deve ser integrado a uma organização social em que o seu espaço individual e o de sua família representam elementos fundamentais, de acordo com os ensinamentos de Pádua e Souto³.

Assim, o direito à moradia digna pode interferir em diversas esferas da vida dos sujeitos, impactando a sua qualidade de vida. O direito à moradia é considerado um direito fundamental autônomo, o qual se caracteriza não só como um direito negativo, que significa a proibição da sua violação pelo Estado ou por terceiros, mas também um caráter positivo, que implica a obrigatoriedade da prestação estatal para sua manutenção e adimplemento. Nesse contexto, a garantia da concretização do exercício desse direito representa uma relação direta com a preservação do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana⁴.

A dimensão adequada do direito à moradia expressa a garantia de que pessoas de baixa renda devem ter acesso a uma moradia digna, sendo necessária a emissão de ato legislativo ou administrativo, por parte da Administração, em prol dessa possibilidade, para que, com alguma justificativa e base legal, possa justificar os atos regularizatórios. O enfoque positivo se refere a uma perspectiva assistencial, a qual impõe ao Poder Público a obrigação de viabilizar a aplicação concreta do direito por meio de ações legislativas e executivas direcionadas à regulamentação do direito. Em prol da manutenção do mínimo existencial, o Estado deve promover ações afirmativas, bem como projetos e iniciativas, que possam amparar os cidadãos

³ PÁDUA, Thiago; SOUTO, João Carlos. Da propriedade à moradia: breve estudo sobre a evolução constitucional brasileira. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 9, n. 1, p. 712-738, 2021, p. 731.

⁴ VIOLIN, Jordão; SPINICCI, Julia. O direito fundamental à moradia digna: conteúdo e desafios. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, n. 109, p. 93-117, set./out. 2018, p. 94.

em situação de maior vulnerabilidade, aos quais deve ser assegurado o acesso à moradia digna e as condições de vida razoáveis.

Diante desse cenário, os debates acerca de tais considerações se voltam para os questionamentos sobre as formas como a progressão da urbanização contribuiu ou não para o aumento da qualidade de vida das sociedades. Outrossim, considera-se que a construção das cidades representa uma ação que implica o desenvolvimento dos próprios indivíduos, na medida em que significa a criação dos homens sobre o meio em que desejam conviver entre si, justificando a abordagem do direito à cidade⁵.

Neste capítulo, o direito à moradia e à cidade são abordados nas perspectivas conceitual, protecionista, no âmbito internacional, constitucional e infraconstitucional e na interface do direito à propriedade.

1.1 CONCEITO DE MORADIA E ÁREA DE PROTEÇÃO DO DIREITO À MORADIA

O conceito de moradia é um tema de grande relevância no âmbito do Direito Constitucional, uma vez que se trata de um direito fundamental de todo ser humano, apesar de estar topograficamente no rol dos Direitos Sociais. A moradia é um espaço físico destinado à habitação e ao convívio social, que deve ser adequado, seguro e saudável, garantido a todos os indivíduos, independentemente de sua condição socioeconômica⁶.

No Brasil, a proteção ao direito à moradia está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88⁷, que estabelece a moradia como um direito social, e também em tratados internacionais dos quais o país é signatário, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos⁸ e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁹.

⁵ HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais: barricadas urbanas**, n. 29, p. 73-89, 2012, p. 75.

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 212.

⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁸ DUDH. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. ONU. Organização das Nações Unidas. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 06 abr. 2023.

⁹ NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotado pela Assembleia das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e em vigor em 3 de janeiro de 1976. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1992. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

Além disso, a área de proteção do direito à moradia é um conceito importante dentro do Direito, que busca garantir a proteção e a preservação das áreas em que as pessoas têm o direito de residir. Essa área de proteção é um espaço físico delimitado em que as pessoas têm o direito de se estabelecerem, de morarem e de conviverem, de forma a garantir a dignidade da pessoa humana e o exercício pleno de suas liberdades fundamentais. A área de proteção do direito à moradia pode ser estabelecida por meio de políticas públicas que visem à criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), áreas destinadas à construção de moradias populares, ou por meio da desapropriação de áreas urbanas que estejam desocupadas ou subutilizadas¹⁰.

Desta forma, o conceito de moradia e a área de proteção do direito à moradia são fundamentais para a garantia de um direito humano básico, que é a habitação adequada e digna. A proteção desses direitos é essencial para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, em que todos tenham acesso à moradia e possam viver com dignidade.

1.1.1 Normativa Internacional

Os instrumentos jurídicos internacionais designados à proteção dos direitos humanos salvaguardam o direito de todos a um padrão de vida digna, que inclui a moradia adequada. Dessa forma, a moradia digna foi reconhecida como uma parcela do direito a uma vida digna na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948¹¹, em seu art. 25 e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966¹². Outros tratados internacionais de direitos humanos, desde então, asseguraram ou se referiram ao direito à moradia digna ou a alguns de seus elementos, como a proteção do lar e da privacidade.

Convém destacar que o comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹³ conceitua a moradia adequada em suas características básicas, a saber: (i) segurança da posse; (ii) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; (iii)

¹⁰ FARIAS, Talden. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 87.

¹¹ CEDH. **Convenção Europeia dos Direitos Humanos, de 04 de novembro de 1950**. OEA. Organização dos Estados Americanos. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=536&IID=4>. Acesso em: 06 abr. 2023.

¹² NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotado pela Assembleia das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e em vigor em 3 de janeiro de 1976. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1992. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

¹³ NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotado pela Assembleia das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e em vigor em 3 de janeiro de 1976. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1992. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

economicidade; (iv) habitabilidade; (v) acessibilidade; (vi) localização e (vii) adequação cultural.

Apesar de o direito à moradia estar consagrado como um direito humano fundamental na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em vários convênios internacionais e em mais de uma centena de constituições nacionais, a insegurança habitacional é conflito encontrado de uma forma mundial. Os vários movimentos para expandir tais direitos têm como premissa o reconhecimento de que os meios de subsistência básicos e um padrão de vida decente dependem do acesso estável a habitação adequada¹⁴.

Conforme previsto no Pacto, os direitos humanos são interdependentes, indivisíveis e inter-relacionados. Desse modo, a afronta do direito à moradia digna pode afetar o exercício de uma ampla gama de outros direitos humanos. Assim, o acesso à habitação condigna pode ser uma condição prévia para o gozo de vários direitos humanos, incluindo os direitos ao trabalho, saúde, segurança social, voto, privacidade ou educação, pois a falta de um local onde o indivíduo possa se abrigar com sua família muitas vezes resulta na interrupção da escolaridade¹⁵.

As causas da insegurança habitacional e das violações dos direitos à moradia incluem discriminação habitacional, oferta inadequada/insuficiente de moradia, deslocamentos/despejos forçados devido a conflitos violentos e desastres ecológicos¹⁶. Apesar da natureza abrangente do problema, que afeta pessoas em todos os países e regiões, os ônus da insegurança habitacional não são distribuídos uniformemente e recaem mais fortemente sobre os membros mais vulneráveis das sociedades¹⁷.

¹⁴ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013, 76p. (Por uma cultura de Direitos Humanos), p. 34.

¹⁵ THIELE, Bret. O direito humano à moradia adequada: uma ferramenta para promover e proteger a saúde individual e comunitária. **American Journal of Public Health**, v. 92, n. 5, 2002, p. 713.

¹⁶ (a) Discriminação habitacional: Refere-se à injusta disparidade de tratamento enfrentada por certos indivíduos no acesso à moradia, devido a características pessoais, como raça, gênero ou condição socioeconômica. (b) Oferta inadequada/insuficiente de moradia: Indica a escassez de residências ou a inadequação das mesmas para atender às necessidades habitacionais em uma determinada localidade. (c) Deslocamentos/despejos forçados devido a conflitos violentos: Refere-se à dolorosa realidade de pessoas obrigadas a deixar seus lares e territórios devido a situações de conflitos violentos, como guerras, disputas territoriais ou violência generalizada. (d) Desastres ecológicos: Correspondem a eventos naturais ou provocados pelo ser humano que causam sérios danos ao meio ambiente, com impactos adversos na vida humana e infraestrutura. Cf. BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013, 76p. (Por uma cultura de Direitos Humanos).

¹⁷ STEFANIAK, João Luiz. A efetividade do direito humano e fundamental à moradia. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 8, n. 8, 2010, p. 247.

A discriminação habitacional, tipicamente direcionada a minorias étnicas, raciais e religiosas, indígenas, mulheres e por orientações sexuais, exacerba a marginalidade e a vulnerabilidade que esses grupos experimentam em muitas facetas da vida. Enquanto isso, pode-se considerar que os membros mais vulneráveis da sociedade sofrem as consequências mais graves de conflitos violentos e desastres naturais e ecológicos.

Entre refugiados, imigrantes forçados e pessoas deslocadas internamente, grupos economicamente mais fracos e socialmente marginalizados são mais propensos a se encontrarem em arranjos habitacionais inadequados e instáveis. Sem outras opções, esses grupos podem se tornar sem-teto ou fixar residência permanente em moradias projetadas para serem temporárias, como barracas, ou até mesmo em locais de risco de desabamento, enchentes e outros problemas fortuitos. Por definição, grupos habitacionais marginalizados são pessoas que não têm acesso a moradias estáveis, adequadas e acessíveis devido a essas causas variadas e abrangentes¹⁸.

Os favorecidos do direito à moradia devem gozar de uma habitabilidade que facilite a vida dentro do princípio de dignidade humana¹⁹. O direito humano à moradia adequada foi definido pelo Relatório Especial da ONU sobre Moradia Adequada²⁰.

Todavia, a definição de adequação habitacional tem sido contestada por diversos juristas, muitas vezes buscando justificar as condições habitacionais existentes como apropriadas. Os habituais argumentos em torno da adequação, que diferiam amplamente entre climas quentes e frios, economias em desenvolvimento e economias modernas, bem como habitação comprada e alugada de baixo custo, foram substituídos por padrões universais e holísticos aplicáveis a todos os Estados, conforme o relatório exarado do estudo Direito à Moradia Adequada: Por uma Cultura de Direitos Humanos²¹.

Além da residência, os beneficiários do direito à moradia digna devem ter acesso sustentável aos recursos básicos para uma vida digna, como saneamento básico – que compreende o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a drenagem de águas

¹⁸ JESUS, Patrícia Maria de. The inclusion and access of social housing movements to Minha casa Minha Vida: the emergence of the Entidades modality. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 18, n. 1, p. 92-110, 2016, p. 98.

¹⁹ REIS, Marílyya Gondim. O direito social à moradia e à proteção ambiental. **Revista Saberes da Amazônia**, v. 4, n. 09, 2019, p. 17.

²⁰ ONU. Organização das Nações Unidas. **Relatório Especial da ONU sobre Moradia Adequada**. Nações Unidas, Nova Iorque, EUA, 1º de março de 2017. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/34/51>. Acesso em: 11 abr. 2023.

²¹ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013, 76p. (Por uma cultura de Direitos Humanos), p. 18.

pluviais e a coleta dos resíduos sólidos; energia; meios de armazenamento de alimentos; além dos serviços de emergência²².

À luz do Direito Internacional, as convenções regionais de direitos humanos na Europa, América e África contêm cláusulas de propriedade, a saber: a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH)²³ inclui o direito à propriedade em seu Primeiro Protocolo (1952): “Toda pessoa física ou jurídica tem direito ao gozo pacífico de seus bens”, consoante o art. 1º. O Estado pode privar um indivíduo de suas posses sob o argumento da supremacia do interesse público e sujeito às condições previstas na lei e pode limitar esse direito de acordo com o interesse geral ou para garantir o pagamento de impostos ou outras contribuições ou multas²⁴.

No âmbito da cooperação internacional, a questão da proteção da propriedade está recebendo cada vez mais atenção. O fato de que tal proteção contribui para a segurança econômica e pode estimular o crescimento é um elemento significativo nesse contexto. Projetos que podem contribuir para melhorar a proteção, por exemplo, por meio da titulação, bem como projetos que levam a um melhor acesso a remédios eficazes, estão recebendo cada vez mais apoio. O cumprimento, por parte dos Poderes Públicos, de obrigações positivas em relação aos direitos de propriedade deve ser focado na posição daqueles que não podem viver com dignidade, como resultado da privação ou da ausência de posses²⁵.

O Pacto Interamericano sobre Direitos Humanos²⁶ estabelece que toda pessoa tem direito a uma vida adequada, incluindo a moradia, e que os Estados devem adotar medidas necessárias para garantir esse direito. Nesse sentido, o Pacto de São José da Costa Rica prevê em seu documento normativo em seu art. 11, item 2, a saber: “Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou

²² BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013, 76p. (Por uma cultura de Direitos Humanos), p. 19.

²³ DUDH. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. ONU. Organização das Nações Unidas. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 06 abr. 2023.

²⁴ SANTOS, Rosicler. O direito de propriedade à luz do direito internacional dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Direito Internacional – RBDI**, v. 3, n. 3, p. 30-50, 2006, p. 45.

²⁵ TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano VI, n. 7, p. 101-120, 2005, p. 115.

²⁶ CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 7 abr. 2023.

em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação”. Ademais, o mencionado Pacto protege a moradia digna e o acesso à propriedade, em seu dispositivo 22²⁷.

Por sua vez, a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos e o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos²⁸, adotada em 1976, reconheceu que o acesso à moradia adequada é essencial para o bem-estar do indivíduo e que os governos devem promover políticas que garantam esse acesso. Outrossim, estabeleceu limites ao direito de propriedade e a possíveis intervenções em demandas fundiárias, no afã de promover cidade socioambientais sustentáveis.

Vinte anos depois, aconteceu a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em 1996, adotou a Agenda Habitat²⁹, que estabelece diretrizes para políticas de habitação e desenvolvimento urbano sustentável. A Agenda Habitat destaca a importância de garantir o acesso à moradia adequada para todos, especialmente para os grupos mais vulneráveis, incluindo os pobres, mulheres e crianças.

A Resolução 1986/36 da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, aprovada em 12 de março de 1986, destaca a importância do direito à moradia como um direito humano fundamental. Tal documento estabelece que toda pessoa tem o direito a uma moradia adequada que proporcione um lugar para viver em paz, segurança e dignidade³⁰.

A resolução também destaca que o direito à moradia adequada deve ser garantido sem discriminação, e que o Estado deve adotar medidas para proteger as pessoas que não têm acesso à moradia. Essas medidas podem incluir o acesso a programas de habitação social, a regularização fundiária, a proteção contra despejos arbitrários e a promoção de políticas de desenvolvimento urbano sustentável.

Ademais, a Resolução 1986/36 da Comissão de Direitos Humanos destaca ainda que o direito à moradia adequada está intimamente ligado a outros direitos humanos, como o direito à saúde, à educação, ao trabalho e à segurança. A falta dessa moradia pode afetar negativamente a qualidade de vida das pessoas e limitar o acesso a outros direitos fundamentais.

²⁷ OEA. Organização dos Estados Americanos. **Pacto de San José da Costa Rica - Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José, Costa Rica, 22 nov. 1969. Disponível em: <https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>. Acesso em: 11 abr. 2023.

²⁸ ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (1976)**. [s.l.], 1976. Disponível em: <https://unhabitat.org/>. Acesso em: 7 abr. 2023.

²⁹ ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (1996)**. [s.l.], 1996. Disponível em: <https://unhabitat.org/>. Acesso em: 7 abr. 2023.

³⁰ ONU. Organização das Nações Unidas. **Resolução 1986/36 da Comissão de Direitos Humanos**. Direito à moradia. Aprovada em 12 de março de 1986. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 7 abr. 2023.

No contexto brasileiro, a Resolução 1986/36 da Comissão de Direitos Humanos é importante para destacar a necessidade de políticas públicas de habitação que assegurem o direito à moradia adequada para todos os cidadãos. Apesar dos avanços, em termos de legislação e de políticas públicas de habitação, ainda há muitos desafios a serem enfrentados no Brasil, como a falta de acesso à moradia adequada em áreas urbanas e rurais, a discriminação racial e de gênero no acesso à moradia e a falta de regularização fundiária em áreas de ocupação irregular.

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986³¹ estabelece que o desenvolvimento é um direito humano fundamental, e que os Estados têm a responsabilidade de criar um ambiente propício para que as pessoas possam desfrutar desse direito, incluindo políticas de habitação. Inclusive, considera-se que as liberdades humanas dependem de fatores disposições sociais e direitos fundamentais, assim, o desenvolvimento necessita que sejam removidas “as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”³².

A Agenda 21, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992³³, reconhece que a habitação é um componente fundamental do desenvolvimento sustentável e estabelece metas para melhorar o acesso à moradia adequada, de acordo com o art. 7º, do item 8. Ademais, o item 7.9 prevê habitação adequada a todos, e os signatários devem adotar medidas urgentes para a população mais vulnerável, com o comprometimento das instituições financeiras conjuntamente à comunidade internacional.

A Carta Mundial do Direito à Cidade³⁴, adotada em 2016, reconhece o direito de todos à cidade, incluindo o direito à moradia adequada, e destaca a importância de políticas de habitação justas e sustentáveis. Essa Carta estabelece o compromisso de garantir o acesso à moradia adequada para todos, incluindo aqueles que vivem em situações precárias ou de vulnerabilidade.

³¹ ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986)**. [s.l.], 1986. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 7 abr. 2023.

³² SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 55.

³³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 14 de junho de 1992**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>. Acesso em: 7 abr. 2023.

³⁴ **CARTA Mundial pelo Direito à Cidade**. [s.l.; s.n.]. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2023.

Dessa forma, as diferentes declarações e agendas internacionais destacam a importância de garantir o acesso à moradia apropriada como um direito humano fundamental e estabelecem diretrizes para políticas de habitação justas e sustentáveis. É, portanto, responsabilidade dos Estados adotar medidas necessárias para garantir esse direito e criar um ambiente propício para que as pessoas possam desfrutá-lo plenamente.

1.1.2 Normativa Constitucional

As perspectivas constantes no texto constitucional direcionam aos propósitos que versam sobre a redução das desigualdades sociais, da pobreza e da miséria. Para tanto, instituíram-se direitos, entre eles, o de moradia e de propriedade, a fim de assegurar aos mais vulneráveis as condições mínimas para uma vida digna³⁵.

Embora o direito à moradia seja uma prerrogativa indispensável à satisfação do mínimo existencial, a sua caracterização como consequência do princípio da dignidade da pessoa humana pode representar um caráter subjetivo, dificultando a sua definição em termos de conceitos e de concepções.

Dessa forma, a sua previsão constitucional é considerada uma espécie de “superiorização hierárquica”³⁶, assim, convém destacar que a relação substancial do direito ao princípio da dignidade pode representar uma inconsistência conceitual, possibilitando a divergência de interpretações que podem implicar uma maior resistência da priorização dessa prestação³⁷.

Nesse sentido, o direito à moradia é considerado um dos componentes dos direitos e garantias fundamentais, incluso no rol de direitos sociais do art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, por meio da Emenda Constitucional n. 26/2000³⁸. Outrossim, o direito à propriedade também está explícito como um direito social, o que possui

³⁵ PÁDUA, Thiago; SOUTO, João Carlos. Da propriedade à moradia: breve estudo sobre a evolução constitucional brasileira. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 9, n. 1, p. 712-738, 2021, p. 730.

³⁶ Pode-se considerar que a superiorização hierárquica denota a estrutura organizacional de uma instituição ou de uma sociedade empresarial, onde se estabelecem distintos patamares de autoridade e de supervisão. Nessa hierarquia, estabelece-se uma relação de subordinação, em cujos indivíduos detentores de posições superiores ostentam autoridade e prerrogativas para a tomada de decisões, no que concerne aos subordinados que ocupam postos hierarquicamente inferiores.

³⁷ SILVA, José Afonso da. **A Constituição como Ordem Jurídica Fundamental**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 125.

³⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

caráter universal devendo ser assegurado seu exercício a partir de ações estatais que possam assegurar a concretização dos propósitos para os quais foi instituída essa prerrogativa.

Por conseguinte, pode-se observar que, embora se possam confundir o direito à moradia com o direito à propriedade, tais prerrogativas se diferenciam ao passo que aquele direito não significa apenas a possibilidade de se torna detentor de um bem em particular, mas também a prestação estatal obrigatória em prol da garantia da assistência aos indivíduos que não possuem habitação. Dessa forma, o direito à moradia representa também uma função governamental de promover ações direcionadas ao cumprimento desse pressuposto, iniciativa que pode ser concretizada por intermédio de intervenções administrativas, legislativas ou executivas.

Cumprir destacar que a competência constitucional do direito à moradia é comum da União, dos estados e dos municípios e do Distrito Federal. Desse modo, prevê o texto constitucional que cabe “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, de acordo com o inciso IX do art. 23 da CRFB/88³⁹.

Para garantir o direito à moradia, a referida Constituição prevê diversas medidas, como o estabelecimento de políticas públicas de habitação, o acesso ao financiamento habitacional, a regularização fundiária e a promoção da função social da propriedade urbana.

O direito à moradia também está previsto em leis e em normas infraconstitucionais, como o Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes para o desenvolvimento urbano e a política habitacional, a Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que regulamenta a política habitacional e estabelece os mecanismos de financiamento habitacional e Lei de Regularização Fundiária Urbana (Reurb)⁴⁰.

Apesar dos avanços na legislação e nas políticas públicas, ainda existem muitos desafios para garantir o direito à moradia no Brasil, ou seja, a falta de moradia adequada afeta principalmente as populações mais vulneráveis, como os moradores de favelas e de

³⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁴⁰ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a Lei no 13.140, de 26 de junho de 2015, a Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016, a Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), para adequar a legislação às novas necessidades de políticas públicas e conferir maior eficiência à ação estatal na promoção do ordenamento territorial urbano e rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

assentamentos precários⁴¹. É necessário, portanto, que o Estado atue de forma efetiva para garantir o acesso à moradia para todos e para combater a desigualdade social e urbana.

1.1.3 Normativa Federal-Legislação

Diversos diplomas legislativos infraconstitucionais retratam o direito à moradia, no intuito de assegurar a sua efetivação, a saber: Decreto-Lei nº 9.218, de 19 de maio de 1946⁴², que previa a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) e do Banco Nacional de Habitação, o Estatuto da Cidade foi criado em 2001, estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento urbano e a política habitacional, Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)⁴³ e a Lei de Regularização Fundiária⁴⁴.

A criação da Fundação da Casa Popular (FCP) e do Banco Nacional de Habitação teve como objetivo oferecer condições para que as pessoas de baixa renda pudessem ter acesso a financiamentos para aquisição da casa própria. O Banco financiava empreendimentos habitacionais, enquanto a Fundação da Casa Popular (FCP) construía casas populares.

A Fundação da Casa Popular foi sucedida pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), instituído pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que também criou o Plano Nacional da Habitação, sendo extinta pelo Decreto-Lei nº 2.291. Nesse ato normativo, estabeleceu que as atividades do banco fossem absorvidas pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)⁴⁵.

⁴¹ BRASIL. Ministério das Cidades. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010, p. 9.

⁴² BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.218, de 01 de maio de 1946**. Autoriza a instituição da "Fundação da Casa Popular". Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁴³ BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁴⁴ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a Lei no 13.140, de 26 de junho de 2015, a Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016, a Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), para adequar a legislação às novas necessidades de políticas públicas e conferir maior eficiência à ação estatal na promoção do ordenamento territorial urbano e rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁴⁵ PÁDUA, Thiago; SOUTO, João Carlos. Da propriedade à moradia: breve estudo sobre a evolução constitucional brasileira. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 9, n. 1, p. 712-738, 2021, p.729.

No que diz respeito à criação da Fundação da Casa Popular, o assunto torna-se mais intrincado, visto que certos setores da indústria da construção civil manifestaram-se contrários à sua instituição como uma agência de habitação social ampliada. Esses setores temiam que essa entidade monopolizasse recursos, incluindo aqueles dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), e conseqüentemente contribuísse para a escassez de materiais de construção, especialmente cimento. Essa situação poderia acarretar dificuldades para as incorporadoras imobiliárias privadas voltadas para a renda média⁴⁶.

Embora tanto as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs quanto a Fundação da Casa Popular tivessem como objetivo facilitar a construção de habitações, a diferença entre elas é notável. Nos IAPs, a função de edificar é secundária (pois seu principal propósito é garantir aposentadorias e pensões aos associados), sendo também uma maneira de assegurar rentabilidade para as reservas desses institutos. Por outro lado, o único objetivo da FCP é produzir moradias para a parcela de baixa renda da população⁴⁷.

Nesse contexto, pode-se perceber que essas medidas foram importantes para garantir o acesso à moradia de qualidade para os mais necessitados e para promover a urbanização do país. Porém, é importante lembrar que ainda existem muitas questões a serem resolvidas, uma vez que o déficit habitacional no Brasil ainda é muito grande, as quais serão tratadas posteriormente.

Por sua vez, em 2001, o Estatuto da Cidade regulamentou os arts. 182 e 183 da CRFB/88⁴⁸, definindo a política urbana como um instrumento de promoção do direito à cidade, que compreende o direito à moradia, ao saneamento ambiental, à mobilidade urbana, ao trabalho e ao lazer. Segundo o Estatuto, a política urbana deve ser implementada por meio de planos diretores, que devem ser elaborados com a participação da sociedade, visando à garantia do direito à moradia adequada e ao desenvolvimento sustentável⁴⁹.

As diretrizes para a política habitacional são estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, como a promoção do acesso à moradia e o combate à especulação imobiliária. Já a política

⁴⁶ MELO, Marcus André. A não política da casa popular 1946-1947. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 6, n. 15, fev. 1991, *passim*.

⁴⁷ BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. *Análise social*, v. 19, n. 127, p. 711-732, 1994, p. 725.

⁴⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁴⁹ BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

habitacional deve ser implementada por meio de programas de financiamento habitacional, como o Minha Casa Minha Vida, que tem como objetivo garantir o acesso à moradia adequada para as populações de baixa renda⁵⁰.

Além disso, o mencionado diploma legislativo prevê a promoção da função social da propriedade urbana, que consiste em garantir que a propriedade cumpra sua função social, ou seja, que seja utilizada de forma a contribuir para o desenvolvimento urbano e para a garantia do direito à moradia adequada.

O Estatuto da Cidade ressalta a importância da regularização fundiária, ou seja, garantir o acesso à terra e à moradia para as populações que vivem em áreas irregulares. A regularização fundiária é essencial para a salvaguarda do direito à moradia adequada e para a promoção da dignidade humana⁵¹.

A Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), aprovada em 2005, é um importante instrumento para o desenvolvimento de políticas públicas de habitação no Brasil. A Lei estabelece diretrizes para a política habitacional, com o objetivo de garantir o acesso à moradia adequada para as populações de baixa renda. O SNHIS é um sistema integrado de gestão da política habitacional, que envolve a União, os Estados e os Municípios e o Distrito Federal⁵². O diploma legal estabelece que a política habitacional deve ser implementada por meio de programas de financiamento habitacional, como o mencionado Programa Minha Casa Minha Vida.

Além disso, a Lei estabelece a importância da participação da sociedade na elaboração e na implementação das políticas públicas de habitação. Os Conselhos de Habitação, compostos por representantes das comunidades, são responsáveis por acompanhar a execução das políticas habitacionais e propor melhorias. A Lei do SNHIS também prevê medidas para a regularização fundiária, a saber, garantia do acesso à terra e à moradia para as populações que vivem em áreas irregulares⁵³.

⁵⁰ BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁵¹ BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁵² BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁵³ BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

A Lei também estabelece medidas para o combate à especulação imobiliária e para a promoção da função social da propriedade urbana. A propriedade urbana deve cumprir sua função social, ou seja, deve ser utilizada de forma a contribuir para o desenvolvimento urbano e para a garantia do direito à moradia adequada.

O SNHIS é um importante instrumento para a efetivação do direito à moradia adequada no Brasil. A política habitacional deve ser pensada de forma integrada, com a participação da sociedade, garantindo, assim, a efetivação do direito à cidade e à moradia adequada para todos os cidadãos. A Lei do SNHIS destaca a importância da gestão participativa e da regularização fundiária, visando garantir o acesso à tal moradia para as populações de baixa renda⁵⁴.

Ademais, ainda se deve mencionar o Estatuto da Metrópole, regulamentado pela Lei nº 13.089/2015⁵⁵, que desempenha um papel fundamental na garantia da regularização fundiária. Essa legislação é de extrema importância para promover a ordenação do território nas regiões metropolitanas, estabelecendo diretrizes e instrumentos que visam regularizar as áreas urbanas informais, notadamente para garantir o acesso à moradia para as populações de baixa renda.

Nesse prisma de análise do direito à moradia, tem-se a Lei de Regularização Fundiária, objeto de estudo do próximo capítulo, a qual pode ser considerada como o conjunto de normas que visam à regularização de terras ocupadas irregularmente, permitindo que as pessoas que vivem nesses locais possam ter acesso legal à propriedade e, assim, garantir o direito à moradia.

Vislumbra-se que o arcabouço jurídico sob o enfoque do direito à moradia está assegurado pelos atos normativos internacionais, pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional e deve ser assegurado pelo Estado por meio de políticas públicas e de medidas efetivas, as quais são tratadas posteriormente. Assim, percebe-se que garantia do direito à moradia é essencial para a promoção da dignidade humana, do desenvolvimento urbano sustentável e da justiça social.

⁵⁴ BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁵⁵ BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 04 maio 2023.

1.2 DIREITO À MORADIA EM FACE DO DIREITO DE PROPRIEDADE

O regime jurídico da propriedade privada brasileiro tem fundamentação constitucional. Porém, antes de adentrar ao seu conteúdo, convém fazer uma análise da evolução histórica desse instituto na legislação brasileira.

O sistema de sesmarias perdurou no Brasil desde o Tratado de Tordesilhas (1494) até 17 de julho de 1822, quando a Resolução 76⁵⁶, atribuída a José Bonifácio de Andrade e Silva, assentou o termo final a este regime de apropriação de terras. Cumpre destacar que o Sistema Sesmeiro era baseado no princípio da devolutividade, assim, as sesmarias não ocupadas voltariam à Coroa Portuguesa⁵⁷.

A Carta Imperial de 1824 não coadunava com o princípio da função social da propriedade, carregada pelo individualismo e conteúdo liberado, garantia-se o direito de propriedade na sua forma absoluta. A partir de então, a posse passou a campear livremente no país, estendendo-se esta situação até a promulgação da Lei de Terras de 1850⁵⁸ e o seu decreto regulamentador n. 1.318 de 1854⁵⁹, os quais distinguiram a posse privada e o domínio público das terras. Assim, reconheceram as sesmarias antigas e ratificaram formalmente o regime das posses, bem como instituíram a compra como a única forma de obtenção de terras.

O texto constitucional de 1891⁶⁰ reforçava o direito à propriedade privada e assegurava um pagamento de indenização em caso de desapropriação. Superado o conceito absolutista de propriedade, tal como um direito inviolável, a Constituição de 1934 introduziu o conceito de

⁵⁶ BRASIL. **Resolução 76, de 17 de julho de 1822**. Manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral Constituinte. Disponível em: <https://circuloregstral.com.br/2011/03/11/resolucao-76-de-17-de-julho-de-1822/>. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁵⁷ MARQUES, Leonardo Soares. O sistema de sesmarias e a colonização do Brasil. **Revista de História Regional**, Ponta Grossa, v. 9, n. 1, p. 163-181, 2004, *passim*.

⁵⁸ BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Estabelece medidas para a venda de terras públicas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁵⁹ BRASIL. **Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854**. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d1318.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁶⁰ Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia. BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

função social da propriedade, consoante dispunha o art. 113, inciso 17, da Constituição de 1934⁶¹, a saber:

Art. 113 A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção interna, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

Mister se faz ressaltar que o referido artigo estabelece um confronto entre o *caput* e o seu item 17, tendo em vista que o primeiro concebe o direito de propriedade sob a égide do individualismo, enquanto o segundo dispositivo restringe seu exercício a uma finalidade de interesse social.

A Constituição outorgada em 1937⁶² rompe com a ordem anterior e consagra, de modo formal, a ditadura de Vargas, quanto ao tratamento do direito de propriedade e do princípio da função social da propriedade. Destaca-se do seu texto o seguinte:

Art. 122 A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

Art. 123 A especificação das garantias e direitos acima enumerados não exclui outras garantias e direitos, resultantes da forma de governo e dos princípios consignados na Constituição. O uso desses direitos e garantias terá por limite o bem público, as necessidades da defesa, do bem-estar, da paz e da ordem coletiva, bem como as exigências da segurança da Nação e do Estado em nome dela constituído e organizado nesta Constituição.

A referida Constituição trazia, em sua exposição de motivos⁶³, o panorama político vivenciado pelo país na época. Considera-se incongruente o princípio da função social da

⁶¹ BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁶² BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁶³ Isto se extrai da fundamentação para a outorga do texto, que se observou em 10 de novembro de 1937: O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil. Atendendo às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz

propriedade com efetividade, face de sua característica socializadora, incompatível com as razões que levaram ao rompimento institucional.

A concepção de bem-estar social, ao qual o exercício do direito de propriedade deveria se conformar para o cumprimento do princípio de sua função social, passou a ter abordagem que excluiria dita possibilidade, em face da radicalização do regime.

Com a promulgação da Constituição de 1946, em tempos de restauração da democracia, retomou o princípio da função social da propriedade como instrumento de condicionamento do exercício de direitos individuais, inculcada, em seu bojo, a ideia de sujeição do domínio à consecução do bem-estar social, conforme estabelecido em seu art. 147⁶⁴, a seguir transcrito:

Art. 147 O uso da propriedade está condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto pelo artigo 141, parágrafo 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

O texto constitucional em análise trazia a garantia do direito de propriedade, ressalvando os casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social (art. 141, parágrafo 16), coisa que deu efetividade ao princípio.

O princípio da função social da propriedade foi consagrado na legislação brasileira pela Lei n. 4.504/1964, denominada “Estatuto da Terra”. A Constituição de 1967, não alterada nesse particular pela Emenda nº 1, de 1969, veio, pela primeira vez, consagrar a expressão função social, ao estabelecer⁶⁵:

Art. 160 A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:
[...]
III - Função social da propriedade.

política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil. BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁶⁴ BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de novembro de 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁶⁵ BRASIL. Constituição (1969). **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

No confronto dos dispositivos da Constituição de 1967 com a Constituição vigente, estabelece-se interessante construção ideológica. Quanto ao tratamento que o legislador constituinte dispensou ao texto ora vigente, a Carta de 1967 dava uma abrangência muito maior ao princípio, posto que o teria consagrado como norma constitucional programática. Dessa forma, a disposição do art. 160, inciso III, da Constituição de 1967, consubstanciou um conceito vago. Mister se faz destacar que, pela primeira vez, o termo “função social da propriedade” foi visualizado como um dos princípios da ordem econômica.

Gondinho⁶⁶ compara as definições de 1967 e 1969: os dois **Diplomas** apenas incluíram a função social da propriedade como princípio de fundamentação da ordem econômica e social, mas sem lhe outorgar o posto de garantia fundamental do cidadão, como faz o atual texto constitucional, de 1988. Essa diferença de tratamento significará profunda modificação no direito brasileiro.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz algumas previsões quanto ao princípio da função social da propriedade pulverizado por seu texto, iniciando com o Capítulo I, do Título II, que trata dos direitos e garantias fundamentais, dispondo no *caput* e nos incisos XXII e XXIII do art. 5º, que garante o direito de propriedade e o subordina à sua função social, respectivamente. O Capítulo I, do Título VII, versa sobre a ordem econômica e financeira e faz referência ao mencionado princípio, na conformidade do art. 170, inciso III. Ainda, no Capítulo II, do mesmo Título VII, os arts. 184 e 186 estabelecem a forma como a propriedade rural cumpre sua função social, bem como estabelece os meios de desapropriação para fins de reforma agrária⁶⁷.

O art. 170 da CRFB/88 é a base constitucional da ordem econômica brasileira, que estabelece o princípio do desenvolvimento econômico e social como um dos pilares para a construção de uma sociedade justa e equitativa⁶⁸. Esse princípio está intrinsecamente ligado à busca pelo bem-estar social, pela redução das desigualdades e pela promoção do progresso econômico sustentável.

⁶⁶ GONDINHO, André Osório. Função social da propriedade. In: TEPEDINO, Gustavo (coord.). **Problemas de Direito Civil-Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 68.

⁶⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁶⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

Os princípios norteadores da ordem econômica são a valorização do trabalho humano, a livre iniciativa, a livre concorrência, a defesa do consumidor e a busca pelo pleno emprego. Ademais, determina que a propriedade deve cumprir sua função social, ou seja, deve atender aos interesses coletivos, promovendo o desenvolvimento econômico e social.

Esses princípios orientam a atuação do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social, reconhecendo que a iniciativa privada é essencial para o crescimento da economia, mas também defendendo a necessidade de uma intervenção estatal para garantir a justiça social e a igualdade de oportunidades. O Estado tem o papel de criar condições favoráveis para o desenvolvimento, seja por meio da formulação de políticas públicas, do estabelecimento de regras e regulações adequadas, ou da promoção de investimentos em infraestrutura e educação.

No contexto da regularização fundiária, contribuem diretamente para o desenvolvimento econômico e social, ao garantir a segurança jurídica dos ocupantes de terras e ao promover a inclusão social dos proprietários, especialmente aqueles em situação de informalidade ou precariedade. Ao regularizar a posse da terra, o Estado proporciona o acesso a direitos básicos, como o acesso ao crédito, a obtenção de financiamentos para investimentos produtivos, a melhoria das condições de moradia e a valorização do patrimônio dos ocupantes.

A regularização fundiária contribui para a redução das desigualdades sociais e regionais, uma vez que muitas áreas ocupadas são habitadas por populações de baixa renda, que enfrentam dificuldades de acesso à terra e à moradia digna. Ao reconhecer e legalizar essas ocupações, o Estado promove a inclusão social e a justiça territorial, garantindo o direito à cidade para todos os cidadãos.

O art. 170 da CRFB/88 e o princípio do desenvolvimento econômico e social são fundamentais para fundamentar e respaldar ações de regularização fundiária no Brasil. A promoção da regularização fundiária contribui diretamente para a consecução dos objetivos estabelecidos no art. 170, ao promover a justiça social, a igualdade de oportunidades e o desenvolvimento econômico sustentável⁶⁹.

⁶⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

Entretanto, é no art. 182 da CRFB/88⁷⁰, e em seus parágrafos, especialmente seu § 2º, que se encontra o cerne da regência do princípio aos fins que o presente trabalho se destina. Ao iniciar o Capítulo II, do Título VII, da referida Constituição, que trata da Política Urbana, o referido artigo traz a seguinte previsão:

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.

[...]

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Os parágrafos subsequentes tratam da desapropriação do imóvel urbano (§ 3º) e da possibilidade de exigência, por parte do Poder Público municipal, que o particular proprietário de solo urbano promova seu adequado aproveitamento, sob pena de ser sancionado caso não o faça (§ 4º). Este último dispositivo, juntamente ao art. 183 da CRFB/88⁷¹, foi regulamentado pela Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida por Estatuto da Cidade, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana⁷².

A abordagem da função socioambiental da propriedade remete ao entendimento das definições de função social e meio ambiente. Conforme explica Silva⁷³, segundo a CRFB/88, a função social da propriedade é expressa no art. 5º, XIII: “se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens”. Segundo o jurista Grau⁷⁴,

O princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de exercê-lo em benefício de outrem e, não apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem.

⁷⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁷¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁷² BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁷³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 275.

⁷⁴ GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 259.

Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte de imposição de comportamentos positivos, ou seja, prestação de fazer, e não meramente de não fazer ao detentor do poder que deflui da propriedade. Dessa forma, a posse e a propriedade contemporâneas contemplam não apenas direitos, mas também deveres por parte do possuidor e proprietário, isto é, a posse e a propriedade o obrigam socioambientalmente.

Dessarte, o princípio da função social da propriedade “passa a integrar o conceito jurídico-positivo de propriedade”, sendo que “justamente a sua função justifica e legitima essa propriedade”⁷⁵.

O texto constitucional vigente, então, institui a função social (socioambiental) da propriedade em seu art. 170: “da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”⁷⁶.

A fundamentação da função socioambiental da propriedade está vinculada diretamente ao seu uso racional e adequado; à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; ao respeito a legislação trabalhista; e à exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, em consonância com o preceito constitucional § 2º do art. 182⁷⁷.

Ressalta-se, ainda, que a referida Constituição dispõe que: “a propriedade atenderá a sua função social” (art. 5º, XXIII) e, que: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo”, tanto para as presentes, como também para as futuras gerações” (art. 225, *caput*)⁷⁸.

Diante do não cumprimento da função socioambiental da propriedade urbana, é possível impor sanções, se o município previr no plano diretor, inseridas no art. 182 da CRFB/88, a saber: parcelamento ou edificações obrigatórios; imposto sobre a propriedade predial e

⁷⁵ GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 260.

⁷⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁷⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁷⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

territorial urbana progressivo no tempo⁷⁹; desapropriação com indenização mediante títulos da dívida pública (art. 182, 4º, I a III, CF); e usucapião urbano e concessão de uso (art. 183, CF), salvo imóveis públicos⁸⁰.

Dessa forma, o patrimônio ambiental é considerado um bem de interesse público, pertencente a todos e a ninguém individualmente, nem mesmo ao Estado. Insta destacar que as diretrizes da relação entre a propriedade urbana e proteção ao ambiente são proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, bem como audiência do Poder Público municipal e da população nos procedimentos sobre obras ou atividades que possam causar impactos ao meio ambiente natural ou construído, ao bem-estar ou à segurança das pessoas, conforme o art. 2º, incisos VI, alínea G, XII, XIII do Estatuto da Cidade⁸¹.

Ante o art. 225 da CRFB/88, conclui-se que a propriedade privada, reconhecida no texto constitucional, veio vinculada à função social, que, dentre suas múltiplas facetas, encontra-se o direito fundamental do homem em ter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações⁸².

No contexto do direito urbanístico, a função social da propriedade destaca o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, com base nos planos urbanísticos, considerando a remissão ao plano urbano e à proteção ambiental.

O principal marco do direito urbanístico vinculado ao tema é o Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001, enfatizando que a União Federal tem competência legislativa concorrente para normas gerais de Direito Urbanístico (art. 24 da CRFB/88); a regulamentação dos arts. 182 e

⁷⁹Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: [...] § 1º - A O imposto previsto no inciso I do caput deste artigo não incide sobre templos de qualquer culto, ainda que as entidades abrangidas pela imunidade de que trata a alínea "b" do inciso VI do caput do art. 150 desta Constituição sejam apenas locatárias do bem imóvel. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁸⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁸¹ BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁸² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

183 da CRFB/88⁸³; e diretrizes gerais da política urbana e outras providências; regras de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana para garantir o bem coletivo, a segurança, o bem-estar das pessoas e o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 1º do Estatuto da Cidade) e o poder de polícia urbanístico⁸⁴.

O Estatuto da Cidade, então, é outro instrumento que trouxe relevantes diretrizes para a efetivação da regularização fundiária urbana, sendo como política pública um conjunto de ferramentas previstas no seu Capítulo II destinado à operacionalização dessa política, estão: o plano diretor, a gestão orçamentária participativa, as zonas especiais de interesse social (ZEIS), a concessão de uso especial para fins de moradia, o referendo popular e o plebiscito⁸⁵.

O Estatuto prega a garantia do direito a cidades sustentáveis: direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, lazer, em prol do princípio da dignidade da pessoa humana⁸⁶.

As diretrizes do Estatuto são detalhadas nos Planos Diretores, ferramenta fundamental aprovada pela Câmara Municipal, sendo obrigatório para cidades com população superior a vinte mil habitantes, o qual constitui um mecanismo basilar das políticas públicas de desenvolvimento e de expansão urbana, de acordo com art. 182, § 1º da CRFB/88⁸⁷.

O Capítulo II – Da Política Urbana, da mencionada Constituição, expressa que a função socioambiental da propriedade urbana é atendida quando as exigências contidas no plano diretor são cumpridas⁸⁸.

⁸³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁸⁴ BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁸⁵ARAÚJO, Monique Fernandes Silva. **Função socioambiental da propriedade**. 2019. 45f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019, p. 36.

⁸⁶ BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁸⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁸⁸Art. 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. [...] § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

O Plano Diretor deve, portanto, ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito. O resultado, oficializado como Lei Municipal, e a expressão do pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo⁸⁹.

Conforme Oliveira⁹⁰, nota-se que a inserção dos arts. 182 e 183 veio a ser considerada uma “vitória da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade, à habitação, ao acesso a melhores serviços públicos e, por decorrência, a oportunidades de vida urbana dignas para todos”. Esse reconhecimento foi resultado do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, criado em 1985, pelos movimentos sociais que, desde a década de 1960, reuniram diversos atores ligados aos segmentos progressistas da sociedade brasileira, em prol de reformas estruturais na questão fundiária.

Para Gomes⁹¹:

[...] a louvável sensibilidade do Estatuto da Cidade, por si só, não basta, porque no tocante à transformação urbana a tarefa principal está com os Municípios, entidade política organizada em torno do espaço onde a convivência intensa e os conflitos se manifestam. Por isso mesmo, nesse processo de busca de sentido é notável a importância da participação popular. O desenvolvimento urbano é questão eminentemente política e deve ser discutido e vivenciado como tal. Essa mesma participação é necessária na gestão urbana, atividade que assume extraordinária incumbência nos dias atuais: presidir boa parte das mudanças perseguidas, conforme indicações prévias, mas com destreza própria.

O Direito Urbanístico está nos conceitos do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001; no art. 24 da CRFB/88⁹², que rege as normas gerais desse ramo do Direito e regulamenta os arts. 182 e 183 da referida Constituição, e nos instrumentos estaduais e municipais como o Plano Diretor, a saber, ordenação e controle do uso do solo, para evitar a poluição e a degradação ambiental; e determinação de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana, que guardem compatibilidade com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica, do Município e o do território por aquele influenciado.

⁸⁹ SANTOS, Jéssica de Souza Teixeira. **Ocupação de terrenos de marinha**: risco e regulamentação jurídica. 2019. 111f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Riscos e Desastres Naturais na Amazônia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019, p. 25.

⁹⁰ OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade**: para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001, p. 3.

⁹¹ GOMES, Marcos Pinto Correia. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – após o Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro, 2006, p. 220.

⁹² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

Associado ao Direito Urbanístico, portanto, o tema é alicerçado no Direito Ambiental, enfatizando o meio ambiente tendo proteção da legislação ambiental que passa a determinar que o direito de propriedade seja exercido atendendo aos requisitos de proteção ao meio ambiente, e que a atividade do proprietário imobiliário seja exercida como direito-dever em favor da sociedade, titular do direito difuso do meio ambiente⁹³. Nessa relação, surge a função ambiental da propriedade com base nos seguintes instrumentos: Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/81⁹⁴; Lei da Política Agrária – Lei nº 8.171/91⁹⁵; Lei da Reforma Agrária – Lei nº 8.629/93⁹⁶; e Código Civil – Lei nº 10.406/2002⁹⁷.

A regularização fundiária surgiu como forma de assegurar a posse da terra e a permanência dos moradores de assentamentos informais no local⁹⁸. Durante o período da redemocratização do país, a necessidade de enfrentamento à questão da informalidade levou à construção de uma agenda urbana nacional baseada em um modelo mais incluyente e democrático de cidade, que privilegia a integração dos assentamentos precários à cidade, o direito social à moradia digna, o direito à cidade, a função social da cidade e da propriedade, a gestão democrática e a autonomia municipal.

A função social da propriedade é uma relação (referência) da propriedade a fins sociais, pela qual o exercício dos poderes jurídicos do domínio deve estar vinculado (amarrado) ao bem comum, a interesses sociais (para além do bem particular e dos interesses individuais)⁹⁹.

A função socioambiental da propriedade rural, mais ainda, é a relação (referência) da zona rural em geral ao bem comum, que impõe atenção ao aproveitamento racional dos espaços rurais e à dinâmica própria das funções rural (extrativa, agrícola e pecuária), bem como à tutela

⁹³ PFLEGER, Ana Paula. **Função Socioambiental da propriedade**. 2014. 89f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade do Vale do Itajaí, São José, 2014, p. 54.

⁹⁴ BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁹⁵ BRASIL. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a Política Agrícola. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁹⁶ BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁹⁷ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁹⁸ “A expressão ‘assentamentos precários’ foi adotada pela nova Política Nacional de Habitação (PNH) de forma a englobar, numa categoria de abrangência nacional, o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda, incluindo as tipologias tradicionalmente utilizadas pelas políticas públicas de habitação, tais como cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, bem como os conjuntos habitacionais que se acham degradados”. BRASIL. Ministério das Cidades. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010, p. 9.

⁹⁹ PFLEGER, Ana Paula. **Função Socioambiental da propriedade**. 2014. 89f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade do Vale do Itajaí, São José, 2014, p. 26.

do equilíbrio ambiental, considerando suas florestas, a reserva legal, a diversidade de seus fatores bióticos (fauna e flora) e abióticos (nascentes, lagos, rios, áreas de preservação permanente entre outros)¹⁰⁰.

A garantia do direito à moradia pode afrontar o direito de propriedade. Nesse sentido, é importante enaltecer que o texto constitucional prevê o princípio da função social da propriedade. Dessa forma, a propriedade deve cumprir uma função social, e não apenas ser um objeto de poder e de acumulação de riquezas. Assim, o proprietário deve utilizar a propriedade de forma a cumprir tal função, e isso pode incluir a destinação de áreas para a construção de moradias populares.

Portanto, é necessário que haja um equilíbrio entre o direito à moradia e o direito de propriedade, de forma a garantir que ambos sejam respeitados. É preciso que o Estado atue para garantir aquele direito, mas também que os proprietários de áreas privadas cumpram a função social da propriedade, destinando áreas para a construção de habitações populares. Desse modo, pode-se avançar na garantia dos direitos sociais e no acesso à moradia adequada para todos os brasileiros.

1.3 DIREITO À CIDADE

A crise econômica mundial de 1930, que provocou a dispersão de contingentes populacionais significativos, sendo parte deles em direção às cidades e intenso processo de industrialização e urbanização ocorrido no período pós-guerra (1945/1980), gerou significativa queda da remuneração do trabalho após 1964, o que agravou enormemente os problemas urbanos¹⁰¹.

Assim, durante a segunda metade do século XX, a ocupação do solo urbano se caracterizou pela configuração de duas cidades distintas: uma legal, marcada pela implementação de parcelamentos oficiais (legalizados) localizados, geralmente, em áreas mais centrais, destinados à moradia das classes médias e altas; e uma cidade ilegal, destinada à moradia das classes baixas, caracterizada pela implantação de loteamentos ilegais (ou

¹⁰⁰ PFLEGER, Ana Paula. **Função Socioambiental da propriedade**. 2014. 89f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade do Vale do Itajaí, São José, 2014, p. 27.

¹⁰¹ D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, v. 32, p. 201-229, jan./jul. 2009, *passim*.

irregulares) nas porções periféricas dos municípios e/ou pela consolidação de favelas em diversas áreas das regiões mais centrais¹⁰².

Maricato¹⁰³ ensina que os acontecimentos ocorridos puderam demonstrar “[...] ao lado do intenso crescimento econômico, o processo de urbanização com crescimento da desigualdade resultou numa inédita e gigantesca concentração espacial da pobreza”. É claro, entretanto, que esse panorama gera processos de exclusão social, segregação espacial, crise habitacional, violência urbana e degradação ambiental.

Dessa forma, o direito à cidade é um conceito que surgiu na década de 1960, no contexto das lutas urbanas, realizadas diversas partes do mundo. Essas lutas tinham como objetivo a defesa do direito das pessoas de viverem em cidades justas, democráticas e igualitárias, em que os espaços públicos e os recursos urbanos fossem distribuídos de maneira equitativa¹⁰⁴.

O direito à cidade é um conceito complexo, que envolve uma série de dimensões, como o acesso condigno à moradia, ao transporte, à cultura, ao lazer, à saúde, ao trabalho, à alimentação e aos serviços públicos. Além disso, ele está relacionado à possibilidade das pessoas de participarem da construção das políticas públicas e das decisões que afetam suas vidas, de acordo com seus próprios interesses e necessidades.

A doutrina tem se debruçado sobre o tema, destacando o direito à cidade como uma importante ferramenta para garantir a democratização das cidades e o combate às desigualdades sociais. O direito à cidade não é apenas o direito de acessar o que já existe na cidade, mas também o direito de a transformar. Nesse mesmo sentido, Lefebvre¹⁰⁵ defende que o direito à cidade implica na possibilidade de participação dos cidadãos na construção do espaço urbano, tornando-o mais democrático e justo.

No Brasil, a legislação tem avançado no sentido de garantir o direito à cidade. A CRFB/88 incluiu diversos dispositivos que visam assegurar o direito à moradia e a criação de políticas urbanas voltadas para a garantia das condições de vida digna nas cidades¹⁰⁶. Mais ainda, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) estabelece as diretrizes da política urbana e define o Plano Diretor como instrumento fundamental para a gestão urbana.

¹⁰² D’OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, v. 32, p. 201-229, jan./jul. 2009, p. 202.

¹⁰³ MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1995, *passim*.

¹⁰⁴ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001, p. 165.

¹⁰⁵ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001, *passim*.

¹⁰⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

No tocante às discussões acerca do direito à cidade, faz-se fundamental uma análise da implicação e das relações existentes entre tal instituição e o sistema financeiro, o qual representa, em parte, a cidade como um local onde se busca a promoção da urbanização em prol da especulação imobiliária¹⁰⁷.

Nesse cenário, os debates acerca de tais considerações se voltam para os questionamentos sobre as formas como a progressão da urbanização contribuiu ou não para o aumento da qualidade de vida da sociedade. Outrossim, considera-se que a construção das cidades representa uma ação que implica a construção dos próprios indivíduos, na medida em que significa a criação dos homens sobre o meio em que desejam conviver entre si¹⁰⁸.

Entretanto, as concepções acerca da constituição das cidades têm se tornado uma espécie de distorção conceitual, haja vista que tal temática não pode se dissociar das questões referentes à preservação ambiental, à utilização ética e eficaz das tecnologias, à concretização dos direitos fundamentais, políticos e sociais, e à perspectiva de aprimoramento da qualidade de vida de todos os indivíduos, sem distinção.

Dessa forma, a urbanização constitui um fenômeno diretamente relacionado à dominação de classes, na medida em que são concretizadas as realizações que em se acumulam o capital por meio da exploração da mão-de-obra trabalhadora, que representa a maioria da população das cidades, enquanto o real lucro e os critérios de distribuição são restritos a um pequeno número de pessoas, as quais fazem parte das classes mais ricas. Em razão disso, ressalta-se a concepção que liga a urbanização ao capitalismo, e essa relação constrói um cenário em que o direito à cidade passa a ser apenas mais uma das prerrogativas que não possuem o respaldo estatal adequado para a sua aplicação de forma eficaz¹⁰⁹.

Nesse sentido, o direito à cidade faz parte do ordenamento jurídico com base em objetivos direcionados à construção de uma prerrogativa voltada para o cumprimento das funções sociais da propriedade¹¹⁰. Todavia, tais intenções têm sido ofuscadas pela especulação imobiliária dos espaços urbanos, fazendo com que todas as instituições constantes nesses locais se tornem apenas um meio para a obtenção de lucros e para o acúmulo de capital.

Nessa perspectiva, diversas movimentações sociais, cientes da problemática que versa sobre a instrumentalização das cidades em prol dos interesses das classes dominantes, propõem-

¹⁰⁷ HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais**: barricadas urbanas, n. 29, p. 73-89, 2012, p. 75.

¹⁰⁸ HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais**: barricadas urbanas, n. 29, p. 73-89, 2012, p. 81.

¹⁰⁹ HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais**: barricadas urbanas, n. 29, p. 73-89, 2012, p. 82.

¹¹⁰ TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. n. 87, p. 139-165, 2012, p. 145.

se a articular movimentações direcionadas à conscientização dos cidadãos e à ruptura com esses sistemas exclusivamente comerciais. Para tanto, faz-se necessária a promoção de análises das abordagens acerca do sistema que substitui a formação da cidade como um local onde as sociedades possam sobreviver de forma digna pela sistematização da submissão das cidades como um objeto de comercialização e produção capitalista.

Evidencia-se a necessidade da disseminação das reflexões que possibilitam a compreensão da construção das cidades fora das tradições e instituições, em forma de um patrimônio público capaz de possibilitar a concretização dos direitos constitucionais sociais. Desse modo, faz-se possível a epistemologia da esfera urbanística como uma estrutura que armazena um acervo social diverso, a partir do qual a vida social funciona por meio da manutenção e do respeito a vida social, como uma comunidade que, embora capitalista, possa viver dignamente¹¹¹.

Outrossim, também se ressaltam as disparidades práticas e epistemológicas existentes entre o valor de uso e o valor de troca das cidades, na medida em que a mercantilização dos espaços urbanos é consolidada como principal perspectiva de evolução econômica. Assim, as divergências dentro das concepções capitalistas levam às reflexões que trazem os conceitos de cidade como um acervo histórico das constituições humanas que se consolidaram ao longo do tempo, sendo a representação dos comportamentos sociais, vivências da sociedade e grupos e comunidades em suas mais distintas formas.

Dessa forma, Sanches¹¹² argumenta:

Esse conflito, inerente às próprias contradições da sociedade capitalista, aparece na análise feita por diversos autores na construção espaço urbano, uma vez que este compreende a cidade como um produto histórico das relações dos homens, logo ligado a forma capitalista com a qual a sociedade moderna se organiza. A cidade é uma produção e reprodução de seres humanos e por seres humanos. Possui, portanto, uma história, sendo obra de grupos de pessoas e homens determinados que realizam a cidade em condições históricas determinadas. Como produto histórico das relações sociais, o autor destaca dois papéis históricos da cidade, o de acelerador de processos, tanto relativos ao mercado e às trocas, como em relação à acumulação de capitais e conhecimentos e em relação a concentração desses capitais, e o de local das revoluções. A cidade moderna é o local de intensificação, de organização da exploração de toda a sociedade, e aqui destaca-se que a exploração não se restringe à classe trabalhadora, mas de todas as outras classes sociais não dominantes.

¹¹¹ SANCHES, Jussara Romero. O direito à cidade. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 12, n. 1, p. 318-321, 2017, p. 318.

¹¹² SANCHES, Jussara Romero. O direito à cidade. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 12, n. 1, p. 318-321, 2017, p. 319-320.

Deste modo, podem-se salientar as percepções acerca de como os centros urbanos evidenciam a exploração capitalista da mão-de-obra trabalhadora, que representa a principal ferramenta por meio da qual é abastecido o capital direcionado à lucratividade das classes dominantes. Do mesmo modo, tais concepções se relacionam à problemática da urbanização e da instituição da cidade como um meio direcionado à instrumentalização do capital humano para fins de acúmulo de lucros, fazendo com que a classe trabalhadora não tenha acesso devido ao espaço que deveria ser construído em prol do aprimoramento dos direitos e liberdades fundamentais, dos direitos sociais e da cidadania.

O direito à cidade é um direito de habitar, de se apropriar e de libertar, interligado ao contexto para a vida política, em sua relação etimológica com a cidade e o cidadão. Pode-se compreender a ideia de direito à cidade ao sugerir que ela afirma o direito, do habitante, de se tornar cidadão, ou seja, ocupar um papel na cidade para participar de sua produção.

A intervenção dos habitantes figura como um componente essencial da produção espacial. Interessar-se pela produção da cidade significa, portanto, ir além da questão de sua construção física para olhar antes para as práticas e representações que também a definem. Enquanto a construção é resultado de uma sucessão de escolhas materializadas em planos de desenvolvimento e políticas públicas historicamente monopolizadas por decisores técnicos e políticos, a produção urbana é um processo cujo resultado depende de uma multiplicidade de atores¹¹³.

Os habitantes podem organizar ou aderir a processos participativos. Nesse quadro, podem participar de iniciativas institucionais, em que geralmente são solicitadas opiniões sobre projetos de desenvolvimento, ou podem preferir processos auto-organizados pela sociedade civil.

A participação demanda tempo, tendo em vista que é preciso informar, entender, ouvir, falar e deliberar. Esse processo desacelera a produção urbana, tornando-a mais complexa. Outrossim, a participação requer espaço, pois é preciso abrir novos ambientes de participação que sejam juridicamente acessíveis a toda a população. Assim, além das tradicionais reuniões públicas, as instituições devem organizar instâncias participativas, oficinas, itinerários urbanos ou processos digitais que exigem redes sociais e plataformas colaborativas; todos estes são espaços distintos para o exercício do direito dos habitantes à cidade.

¹¹³ CAMARGO, Frank Molano. O direito à cidade: de Henri Lefebvre às análises sobre a cidade capitalista contemporânea. *Folios*, n. 44, p. 3-19, 2016, p. 8.

O direito à cidade, como a cidadania, precisa de um marco para se expressar. Essa estrutura é composta por várias camadas, como uma acumulação de espaços interligados que a tornam fundamentalmente política. À vista disso, o exercício do direito à cidade implica uma ação, atos cidadãos de construção e de reflexão (participação em reuniões, instalação de móveis, jardinagem entre outros), e, por outro, uma referência coletiva que validará e enriquecerá o processo de aquisição da cidadania.

Essa ação cotidiana já não define a cidade exclusivamente como um direito, mas também como um dever. Nos últimos anos, a liberalização econômica e política, bem como a crescente conscientização sobre as principais questões ambientais, transferiu a responsabilidade pelas políticas urbanas para os moradores das cidades. Embora o surgimento de sistemas de planejamento urbano participativo seja bem-vindo, deve-se, ao mesmo tempo, questionar os limites das liminares que também visam os moradores das cidades ¹¹⁴.

Desse modo, a cidade é o resultado do envolvimento e das escolhas dos indivíduos, da capacidade de a sociedade se questionar enquanto civilização urbana. Mais do que nunca, o direito à cidade deve dar lugar a um pensamento que considere os deveres que são compartilhados por moradores, políticos e profissionais de arquitetura e urbanismo. Ele deve ser adaptado a todas as escalas, da casa ao bairro, à cidade, em um contexto urbano sujeito a pressões ambientais e sociais sem precedentes que obrigam a repensar coletivamente a situação, ou corre o risco de não ser mais possível responder aos desafios que a sociedade enfrenta ¹¹⁵.

Assim, o direito à cidade não pode ser visto apenas como um direito à cidadania, como tem sido difundido ao longo dos anos, mas como uma luta coletiva de todos aqueles que têm parte na produção da cidade e criam a vida nela, para reivindicar o direito de decidir que tipo de urbanismo eles querem. Dessa forma, o trabalho coletivo que produz a cidade e sua infraestrutura, principalmente construtores, e aqueles que criam a vida na cidade, bem como vários grupos sociais e culturais cujas atividades e modo de viver enriquecem e produzem a vida da cidade.

Nesse cenário, importante o conceito e concepções de cidade, formando um contexto direcionado à promoção dos direitos democráticos acerca do acesso ao espaço urbano, à infraestrutura e aos serviços públicos essenciais. Também, foram consolidados os

¹¹⁴ TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Do direito à cidade ao comum urbano: contribuições para uma abordagem lefebvriana. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, p. 370-404, 2020, p. 378.

¹¹⁵ TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Do direito à cidade ao comum urbano: contribuições para uma abordagem lefebvriana. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, p. 370-404, 2020, p. 379.

reconhecimentos das comunidades, que passaram a ser consideradas como cidades, que foram instituídas irregularmente, sendo reconhecida a condição de impossibilidade de ocupação de territórios por meio dos mecanismos regulares¹¹⁶.

Desse modo, tais movimentações orientaram as redações dos arts. 182 e 183 da CRFB/88¹¹⁷, assim como a elaboração do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257 de 2001¹¹⁸. Essas legislações são responsáveis pelas definições estabelecidas, reconhecidas e criadas nos termos da competência constitucional, a fim de responsabilizar e de conceder autonomia e competência legislativa acerca dos planejamentos e da gestão das cidades ao Poder Público Municipal.

Ressalta-se que foi estabelecida uma trajetória sócio-histórica para que se pudessem formar os conceitos que nortearam as legislações direcionadas à regulamentação urbanística, além de evidenciar as condições a partir das quais as pessoas eram impelidas a ocupar locais irregularmente. Nesse sentido, tais acontecimentos se seguiram de diversas crises nos espaços urbanos, em razão da permanência da cultura excludente que impede o acesso aos direitos de moradia e habitação. Acerca disso, Panzera¹¹⁹ explica:

Ao mesmo tempo em que há o aumento da população nos centros urbanos, essas legislações que precisam acompanhar o ordenamento municipal já estão inseridas em um cenário de crise. Cidades constituídas por vazios urbanos especulativos, bem como edificações ociosas em área central, espraiamento em áreas de baixas densidades com persistência do modelo de transporte individual, encarecimento dos valores de aquisição e aluguel de imóveis, altos custos do valor da terra que empurraram cada vez mais a população mais vulnerável para longe dos centros urbanos, em locais com infraestrutura deficiente, quando não inexistente, conformação de loteamentos com diversos níveis de irregularidade. Se adiciona a isso os alarmantes dados do déficit habitacional que correspondem a 5,8 milhões de domicílios. Paralelamente a mais recente prática de condomínios fechados, segregados, distante da malha consolidada, por vezes igualmente irregulares, disponíveis apenas para os setores de mais alta renda e a produção de demais enclaves fortificados de serviço e consumo que presumem barreiras atitudinais, limitando e condicionando o acesso. De todos esses fatores o resultado tende a ser o esvaziamento do espaço público, a inexistência de espaços públicos de lazer,

¹¹⁶ PANZERA, Mariana. **A irregularidade e a regularização fundiária urbana de interesse social: o caso de Chapecó/SC**. 2021. 276f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis, 2021, p. 21.

¹¹⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

¹¹⁸ BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

¹¹⁹ PANZERA, Mariana. **A irregularidade e a regularização fundiária urbana de interesse social: o caso de Chapecó/SC**. 2021. 276f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis, 2021, p. 22.

mobilidade reduzida, precarização dos transportes coletivos, índices elevados de poluição do ar, de violência urbana, ocupações de espaços sensíveis ambientalmente, patologias sociais, a insustentabilidade urbana, tudo causa e consequência de um desequilíbrio tanto econômico, quanto ambiental e social e a conformação desigual da cidadania para população. Essa concepção das cidades no que tange, principalmente, ao direito à moradia, alude à existência de dois Brasis, “quicá dois países incomunicáveis: o dos que residem e dos que simplesmente habitam”.

As atualizações legislativas necessárias ao suprimento das necessidades da população urbana prejudicaram as que já estavam inseridas em um contexto de insegurança e de instabilidade no que se refere ao exercício da cidadania e ao acesso aos direitos constitucionais fundamentais. Nesse sentido, relata-se como as comunidades em situação de maior vulnerabilidade se encontravam cada vez mais negligenciadas, haja vista que o Estado não proporcionava as condições necessárias para a aquisição de um local de moradia regular para essas comunidades¹²⁰.

Os grupos sociais mais pobres eram obrigados a se distanciar dos espaços urbanos em razão da sua incapacidade de cobrir os altos custos de moradia, aluguel, compra de imóvel de habitação e demais despesas essenciais à sobrevivência. Também se destaca, mais uma vez, a predominância da exclusão social, diante da construção de condomínios organizados para abranger apenas as classes mais altas, fazendo com que os serviços essenciais e a infraestrutura adequada à habitação apenas ficassem disponível para as famílias mais ricas.

Dessa forma, a partir das observações relativas aos problemas em razão dos quais acontece a irregularidade fundiária, fazem-se fundamentais as abordagens relacionadas às políticas públicas direcionadas à diminuição dessas crises.

No ano de 2009, o Governo Federal inaugurou o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), programa habitacional concebido como uma política anticíclica para reativar a economia do país por meio da construção e do setor imobiliário. Inicialmente com o objetivo de construir um milhão de unidades habitacionais para brasileiros de baixa renda, o MCMV foi um marco na história da habitação brasileira ao conceituar o retorno à provisão direta de habitação social.

No entanto, o papel desempenhado pelo sistema financeiro e pelo setor privado não financeiro vincula o programa à atual fase de estratégias facilitadoras. O MCMV incorpora

¹²⁰ PANZERA, Mariana. **A irregularidade e a regularização fundiária urbana de interesse social**: o caso de Chapecó/SC. 2021. 276f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis, 2021, p. 24.

diferentes subprogramas, com subsídios e normas variadas, de acordo com as faixas de renda das famílias.

Dessa forma, Jesus¹²¹ expõe:

As pressões dos movimentos de habitação social levaram à posterior criação do MCMV-E. Tanto o MCMV quanto o MCMV-E funcionam na Faixa-1, mas com diferenças notáveis nos mecanismos de entrega. O principal diferencial do MCMV-E é o envolvimento direto de movimentos sociais e ONGs na implementação: os futuros moradores são incentivados a se engajar em todas as fases do projeto, e as organizações sociais são responsáveis pelo processo de construção. Enquanto sob o MCMV, as empresas privadas têm um papel de liderança no processo de entrega, incluindo seleção de terras, desenvolvimento de projetos e implementação; no MCMV-E, associações, cooperativas e movimentos de moradia, todos denominados entidades, assumem a liderança. As entidades devem ser certificadas pelo Ministério das Cidades e cumprir os regulamentos pré-definidos para serem elegíveis. Desde que cumpram as normas, as entidades têm relativa autonomia para definir seus próprios critérios de triagem e acompanhamento de potenciais beneficiários. Um sistema de pontuação – baseado na participação em assembleias gerais, manifestações de rua e ocupações – é uma prática comum entre os movimentos de moradia para selecionar as famílias que serão beneficiadas pelas unidades habitacionais. Para a construção, as entidades podem optar por um sistema de autogestão com apoio de assistentes técnicos ou pela contratação de promotores privados.

Apesar da agenda de direitos dos movimentos de habitação social, as necessidades materiais concretas continuam sendo a principal motivação para engajar potenciais beneficiários do MCMV. A maioria dos cidadãos que aderiu ao programa ouviu falar do movimento por meio de amigos, vizinhos e familiares e não tinha experiência anterior em associações coletivas. Da mesma forma, Stiphany e Ward¹²² argumentam que os beneficiários do MCMV não participam de assuntos comunitários além do MCMV, o que representa uma oportunidade de escapar da pobreza por meio da casa própria.

Nesse cenário, os representantes dos movimentos de moradia desempenham um papel relevante na mediação da relação entre o Estado e os futuros beneficiários. Esses representantes

¹²¹ JESUS, Patrícia Maria de. The inclusion and access of social housing movements to Minha casa Minha Vida: the emergence of the Entidades modality. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 18, n. 1, p. 92-110, 2016, p. 56.

¹²² STIPHANY, Kristine; WARD, Peter. Autogestão in an era of mass social housing: the case of Brazil's Minha Casa Minha Vida-Entidades Programme. **International Journal of Housing Policy**, v. 19, n. 3, p. 311-336, 2019, p. 325.

tentam conciliar a produção de unidades habitacionais e a formação de uma consciência política coletiva para promover a transformação social¹²³.

A Aliança de Cidades em cooperação com a Agência de Cooperação Alemã (GIZ), UN-Habitat, Departamento de São Paulo do Instituto Brasileiro de Arquitetos (IAB-SP), Universidade Nove de Julho (Uninove) e outras instituições organizaram o Seminário “O Futuro do Estatuto da Cidade”, além de desenvolver uma plataforma digital para reunir experiências relevantes na implementação do Estatuto da Cidade e lançar uma carta aberta, que foi apresentada e discutida durante o evento. A carta sugere as seguintes ações estratégicas¹²⁴:

1. Universalizar o acesso à moradia adequada para todos, por meio da mobilização de recursos e subsídios para a produção de moradia para famílias de baixa renda, especialmente em regiões de maior vulnerabilidade social, além de impulsionar intervenções de urbanização de favelas, melhoria habitacional e regularização fundiária;
2. Fomentar a mobilidade urbana segura, acessível e sustentável em larga escala nas regiões metropolitanas, vinculando o uso do solo ao transporte público, mobilidade não motorizada e espaço público;
3. Adequar os instrumentos de desenvolvimento urbano aos diferentes tipos e portes de municípios, suas condições ambientais, características e arranjos regionais, criando condições para ampliar a efetiva implementação do Estatuto da Cidade em áreas remotas do país;
4. Fortalecer a regulação urbana local por meio de investimentos na melhoria da gestão urbana nos municípios, revertendo a tendência crescente de desregulamentação da política urbana, que fragiliza a capacidade pública de lidar com os desafios aqui elencados e aumenta a desigualdade nas cidades;
5. Melhorar a gestão urbana e maximizar o uso de bens públicos e privados em nível local, como prédios abandonados e subutilizados, bem como espaços públicos, áreas verdes e abertas, para garantir que seu uso sustentável atenda à comunidade, cumprindo os objetivos sociais e ecológicos. função da terra e da propriedade;
6. Desenvolver capacidades nas administrações locais para ampliar o controle e a capacidade de mitigar os impactos negativos nos bairros em suas diversas modalidades, por meio da utilização de instrumentos urbanos que orientem os efeitos da valorização da terra em benefício da sociedade;
7. Avançar substancialmente na redução do risco de desastres, prevenção e gestão integrada, considerando medidas de adaptação e mitigação das mudanças climáticas, investimentos públicos e privados em tecnologias limpas, soluções baseadas na natureza e infraestrutura verde, a fim de aumentar a resiliência urbana;
8. Institucionalizar e fortalecer processos de planejamento participativo e de governança democrática, incentivando a cooperação entre os diferentes níveis de governo a partir de uma abordagem sistêmica da política urbana e com o efetivo engajamento da sociedade;
9. Incorporar agendas de direitos humanos, como gênero, raça, juventude, economia e trabalho informal, para enfrentar a discriminação e promover a justiça

¹²³ STIPHANY, Kristine; WARD, Peter. Autogestão in an era of mass social housing: the case of Brazil’s Minha Casa Minha Vida-Entidades Programme. *International Journal of Housing Policy*, v. 19, n. 3, p. 311-336, 2019, p. 326.

¹²⁴ BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável**. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/PNDU_TextoBase.pdf. Acesso em: 11 abr. 2023.

social no desenvolvimento urbano, garantindo oportunidades para que todas as pessoas usufruam dos benefícios de viver em cidades equitativas;
10. Promover a simplificação da linguagem da política urbana, de modo a torná-la acessível a um público mais alargado, permitindo a participação ativa e responsável da população em fóruns públicos para promover o diálogo e a tomada de decisões sobre o futuro das cidades.

As dez supracitadas ações estratégicas propostas são baseadas em uma avaliação crítica de mais de vinte anos de implementação do Estatuto da Cidade e seu impacto nas cidades brasileiras, que se referem também às agendas internacionais para o desenvolvimento urbano sustentável. Reconhecem e celebram que, em duas décadas, o Estatuto da Cidade tem sido fonte de inspiração para ferramentas e instrumentos urbanos de promoção do Direito à Cidade, especialmente nos países em desenvolvimento. Atualmente, deve-se repensar as cidades brasileiras considerando o impacto da crise econômica e da crise sanitária da COVID-19. A carta aberta “O futuro do Estatuto da Cidade” é um apelo à ação e à mudança¹²⁵.

Especificamente, os pontos 3, 5, 7 e 9 são essenciais para uma abordagem analítica do desenvolvimento urbano. Eles se concentram em questões críticas, como inclusão social, sustentabilidade, adaptação às mudanças climáticas e promoção dos direitos humanos.

O ponto 3 destaca a necessidade de adaptar os instrumentos de desenvolvimento urbano às diferentes realidades dos municípios. Reconhecer a diversidade das cidades brasileiras é fundamental para garantir que as políticas sejam efetivas e adequadas às necessidades específicas de cada região. Isso é especialmente importante em áreas remotas do país, onde as condições ambientais e as características locais podem exigir abordagens diferentes. A implementação efetiva do Estatuto da Cidade nessas áreas pode impulsionar a inclusão social e o desenvolvimento sustentável.

No ponto 5, destaca-se a importância da gestão urbana eficiente e do uso máximo dos recursos públicos e privados disponíveis. Isso inclui a utilização de prédios abandonados e subutilizados, espaços públicos, áreas verdes e abertas. Ao garantir que esses recursos sejam utilizados de forma sustentável e atendam às necessidades da comunidade, é possível cumprir objetivos sociais e ecológicos. A gestão adequada desses recursos contribui para a criação de cidades mais sustentáveis, resilientes e inclusivas.

O ponto 7 aborda a redução do risco de desastres e a gestão integrada, considerando as mudanças climáticas. É crucial adotar medidas de adaptação e mitigação, bem como investir

¹²⁵ IABSP. Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento de São Paulo. **O Futuro do Estatuto da Cidade – Carta Aberta.** São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.iabsp.org.br/carta_aberta_o_futuro_do_estatuto_da_cidade.pdf. Acesso em: 11 abr. 2023.

em tecnologias limpas, soluções baseadas na natureza e infraestrutura verde. Ao aumentar a resiliência urbana, as cidades estarão mais preparadas para lidar com os desafios decorrentes das mudanças climáticas e minimizar os impactos negativos. A integração de investimentos públicos e privados é fundamental para fortalecer a capacidade de resposta das cidades e torná-las mais sustentáveis no longo prazo.

Por fim, o ponto 9 destaca a importância de incorporar agendas de direitos humanos no desenvolvimento urbano. Isso inclui questões de gênero, raça, juventude, economia e trabalho informal. Ao enfrentar a discriminação e promover a justiça social, é possível garantir que todas as pessoas tenham igual acesso aos benefícios de viver em cidades equitativas. Essa abordagem inclusiva e centrada nos direitos humanos é fundamental para construir comunidades mais justas e promover a igualdade de oportunidades.

Em suma, os pontos 3, 5, 7 e 9 destacam aspectos fundamentais do desenvolvimento urbano, incluindo adaptação às realidades locais, gestão eficiente dos recursos, enfrentamento das mudanças climáticas e promoção dos direitos humanos. Esses aspectos são cruciais para criar cidades mais inclusivas, sustentáveis e resilientes, onde todas as pessoas possam desfrutar de uma boa qualidade de vida.

Dessa forma, verifica-se que o direito à moradia está intimamente relacionado ao direito à cidade, sendo a moradia um aspecto fundamental na garantia de condições de vida digna no meio urbano. Nesse sentido, diversos órgãos, como o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), têm defendido a necessidade de se garantir o direito à moradia adequada, bem como o direito à cidade.

Nesse sentido, o direito à cidade é um conceito multifacetado e fundamental na garantia de condições de vida digna no espaço urbano. Ele deve ser entendido como uma ferramenta para a democratização das cidades e a luta contra as desigualdades sociais e está intimamente relacionado ao direito à moradia. A legislação tem avançado no sentido de garantir o direito à cidade, porém ainda há muito a ser feito para que esse direito seja plenamente garantido às populações mais vulneráveis.

2 (IR)REGULARIDADE FUNDIÁRIA NORMATIVA URBANA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL NO RIO GRANDE DO NORTE E EM NATAL/RN

É possível observar, inicialmente, que a regularização fundiária tem se tornado um tema cada vez mais relevante no Brasil. Considera-se que isso se deve, em grande parte, à crescente demanda por moradia e à necessidade de garantir o direito à cidade para todos os cidadãos. Nesse contexto, o direito de propriedade também tem sido objeto de discussão, já que a falta de regularização fundiária pode impedir que os proprietários e/ou possuidores de imóveis exerçam plenamente seus direitos.

A regularização fundiária é um importante instituto jurídico para garantir o direito à cidade. Isso significa que todos os cidadãos devem ter acesso aos espaços públicos e aos serviços urbanos, independentemente de sua condição socioeconômica. Tal regularização pode contribuir para isso, ao permitir que as pessoas que vivem em áreas informais tenham acesso a serviços básicos e possam participar mais ativamente da vida da cidade.

Na perspectiva do direito à moradia, a regularização fundiária pode ser uma solução para o problema da moradia inadequada, tendo em vista que muitas pessoas ainda vivem em situação precária, sem acesso a serviços básicos como água, luz e saneamento. Dessa forma, este instituto jurídico traz mais segurança jurídica e dignidade.

Ademais, evidencia-se que a regularização fundiária garante o direito de propriedade, tendo em vista que muitos possuidores de imóveis em áreas informais não têm escritura e/ou registro de seus imóveis, o que os impede de exercer plenamente seus direitos de propriedade. A regularização pode sanar essa celeuma, ao permitir que esses proprietários obtenham a documentação necessária para comprovar a propriedade de seu respectivo imóvel.

Assim, embora essa regularização seja um tema complexo e multifacetado, que envolve questões como moradia, direito à cidade e direito de propriedade, é importante que o Estado atue de forma efetiva nesse sentido, a fim de garantir que todos os cidadãos tenham acesso a uma moradia digna e aos serviços urbanos básicos, bem como possam exercer plenamente seus direitos de propriedade.

Neste capítulo, portanto, aborda-se a temática da regularidade fundiária normativa urbana e políticas públicas de regularização fundiária urbana de interesse social no Rio Grande do Norte e em sua capital, pautando a discussão na efetividade das políticas públicas.

2.1 CARACTERIZAÇÃO DA (IN)ADEQUAÇÃO SOCIAL FUNDIÁRIA URBANA

A inadequação social fundiária urbana é um fenômeno complexo encontrado em diversas cidades em todo o mundo. Esse problema é caracterizado por uma série de desigualdades no acesso à terra e à habitação, que se manifestam de diferentes formas, incluindo a falta de moradia adequada, a ocupação de áreas de risco e a segregação espacial.

Uma das principais causas da inadequação social fundiária urbana é a concentração de terra nas mãos de poucos proprietários, o que leva a um acesso desigual à terra e à habitação. Essa concentração de terra muitas vezes é acompanhada de especulação imobiliária, que eleva os preços dos terrenos e torna a habitação inacessível para muitas pessoas¹²⁶.

A regularização fundiária em áreas urbanas surge da necessidade de enfrentamento à grave situação de inadequação social fundiária existente no Brasil, causada pela falta de sintonia entre o social e o econômico, que leva a um processo excludente de urbanização nas cidades brasileiras, com reflexos no território¹²⁷.

A falta de planejamento urbano é um problema recorrente em muitas cidades brasileiras. Infelizmente, isso acaba afetando diretamente a população mais vulnerável, que, muitas vezes, não tem acesso à moradia digna e enfrenta uma série de dificuldades para obter a propriedade legal do terreno onde vive¹²⁸.

Verifica-se o início da irregularidade fundiária urbana no momento da extinção do trabalho escravo legalizado, quando as sociedades brasileiras viveram ainda por longos períodos de segregação racial, inclusive devido ao fato de que, mesmo após a abolição da escravatura, ainda foram praticadas ações de restrição no que se refere ao acesso aos territórios¹²⁹. Ademais, as impossibilidades relacionadas à formalização e aos processos de expropriação fizeram com que algumas comunidades precisassem ocupar territórios irregularmente, na tentativa de obter moradia e um local para se abrigarem¹³⁰.

¹²⁶ MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014, p. 185.

¹²⁷ BRAGA JUNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes Braga; ALVES, Danuta Miranda da Silveira. Governança urbana na perspectiva da regularização fundiária. **Revista FIDES**, v. 13, n. 1, p. 14-29, 2022, p. 11.

¹²⁸ SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018, p. 1597.

¹²⁹ CORREIA, Arícia Fernandes Correia; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da (coord.). Comentários à lei de regularização fundiária: lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 3.

¹³⁰ CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária**. 2010. 309f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, 2010, p. 41.

A crise econômica mundial de 1930, que provocou a dispersão de contingentes populacionais significativos, sendo parte deles em direção às cidades, e o intenso processo de industrialização e urbanização ocorridos no período pós-guerra (1945/1980), gerou significativa queda da remuneração do trabalho após 1964, o que agravou os problemas urbanos.

Assim, durante a segunda metade do século XX, a ocupação do solo urbano se caracterizou pela configuração de duas cidades distintas. Por um lado, tem-se a cidade legal, ou seja, os parcelamentos oficiais são localizados em regiões centrais, destinados à habitação das classes média e alta. Por outro, há a cidade ilegal, formada por loteamentos irregulares ou ilegais nas periferias dos municípios, e pela consolidação de favelas em diversas áreas das regiões mais centrais, destinadas à moradia das classes baixas.¹³¹

Maricato¹³² ensina que os acontecimentos ocorridos puderam demonstrar “[...] ao lado do intenso crescimento econômico, o processo de urbanização com crescimento da desigualdade resultou numa inédita e gigantesca concentração espacial da pobreza”. Mas se pode notar que esse panorama gera processos de exclusão social, segregação espacial, crise habitacional, violência urbana e degradação ambiental.

Essa situação conduz à falta de alternativas de moradias dignas e legais, reguladas pela legislação urbanística e inseridas na cidade oficial. A falta de segurança na posse das casas, edifícios e terrenos nas favelas e loteamentos irregulares está ligada a uma larga cadeia de efeitos que reproduzem e agravam as condições de vulnerabilidade e pobreza dessas populações, como a falta de acesso a serviços básicos como água, esgoto, energia elétrica e transporte público de qualidade, além da ausência de equipamentos urbanos como escolas, hospitais e áreas de lazer.

Inclusive, com base nas metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, destaca-se o seguinte objetivo: “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis e garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”¹³³, garantindo, assim, o acesso à moradia adequada e digna.

¹³¹ D’OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, v. 32, p. 201-229, jan./jul. 2009, p. 204.

¹³² MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1995, p. 55.

¹³³ Objetivo 11.1. ONU. Organização das Nações Unidas. **Agenda 2030 – Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>. Acesso em 28 nov. 2022.

Em dezembro de 2018, o Conselho Nacional de Justiça ratificou a importância de incluir, no planejamento do Poder Judiciário para 2020, as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 das Nações Unidas. Assim, no dia 19 de agosto de 2019, o CNJ publicou o Provimento nº 85 sobre o cumprimento da Agenda 2030 da ONU¹³⁴.

Consoante Sarlet, na perspectiva da adequação social fundiária, o direito de moradia deve ser analisado em suas duas dimensões, a saber: (i) na dimensão positiva, trata-se do dever do poder público de implementar uma política de habitação de interesse social; e, (ii) na dimensão negativa, implica abster-se de promover deslocamentos involuntários de população carente, cuja situação pode ser regularizada nos locais que ocupam¹³⁵.

Dessa forma, a falta do registro de uma ocupação decorre do não reconhecimento legal de um assentamento, que impede a utilização de um endereço oficial, e nega o direito de seus moradores à cidadania, levando a uma série de consequências, como a discriminação no acesso ao mercado formal de trabalho, a serviços públicos diversos, às oportunidades de desenvolvimento existentes nas cidades, às linhas de financiamento, entre outros.

A regularização fundiária surgiu como forma de assegurar a posse da terra e a permanência dos moradores de assentamentos informais no local. Durante o período da redemocratização do país, a necessidade de enfrentamento à questão da informalidade levou à construção de uma agenda urbana nacional baseada em um modelo mais incluyente e democrático de cidade, que privilegia a integração dos assentamentos precários à cidade, o direito social à moradia digna, o direito à cidade, a função social da cidade e da propriedade, a gestão democrática e a autonomia municipal¹³⁶.

Essa demanda foi paulatinamente sendo incorporada ao ordenamento jurídico pátrio, com a inclusão de um capítulo exclusivo dedicado à política urbana na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88. Mais de dez anos depois, a Lei nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade, regulamentou o capítulo constitucional sobre política urbana, e inseriu a regularização fundiária entre suas diretrizes gerais. Em 2009, foi editada a Lei nº

¹³⁴ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n. 85 de 19/08/2019**. Dispõe sobre a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030, pelas Corregedorias do Poder Judiciário e pelo Serviço Extrajudicial. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2988>. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹³⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. Direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**. Salvador, n. 20, p. 1-46, dez./fev. 2010, p. 21-22.

¹³⁶ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2018, p. 42.

11.977/2009 – Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, com um capítulo exclusivo para a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas¹³⁷.

Consoante com o Estatuto da Cidade¹³⁸, especificamente no seu art. 2º, inciso XIV, a efetivação da regularização fundiária implica em três diretrizes: (i) urbanística, com o investimento para melhoria das condições de vida da população; (ii) jurídica, com instrumento que possibilite a aquisição da propriedade em áreas privadas e o reconhecimento da posse em áreas públicas; e (iii) registral, com lançamento nas matrículas imobiliárias da aquisição de tais direitos.

Em 2009, o governo federal lançou o MCMV, o maior programa habitacional de massa já registrado no Brasil, concebido como uma política anticíclica para reativar a economia do país por meio da construção e do setor imobiliário. Inicialmente com o objetivo de construir um milhão de unidades habitacionais para brasileiros de baixa renda, o MCMV foi um marco na história da habitação brasileira ao conceituar o retorno à provisão direta de habitação social. O MCMV incorpora diferentes subprogramas, com subsídios e normas variadas, de acordo com as faixas de renda das famílias¹³⁹.

No entanto, o papel desempenhado pelo sistema financeiro e pelo setor privado não financeiro vincula o programa à atual fase de estratégias facilitadoras.

Apesar da demanda de direitos dos movimentos de habitação social, as necessidades materiais concretas continuam sendo a principal motivação para engajar potenciais beneficiários do MCMV-E¹⁴⁰. A maioria dos cidadãos que aderiu ao programa ouviu falar do movimento por meio de amigos, vizinhos e familiares e não tinha experiência anterior em associações coletivas. Da mesma forma, Stiphany e Ward¹⁴¹ argumentam que os beneficiários do MCMV-E não “participam de assuntos comunitários além do MCMV-E, o que representa

¹³⁷ BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; 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 Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹³⁸ BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

¹³⁹ BRASIL. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Portal Gov.br, 14.02.2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/materias/programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁴⁰ BLIKSTAD, Karin Deleuse. Movimentos sociais de pessoas pobres: entre as urgências e os direitos. 266f. 2017. Diss. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017, *passim*.

¹⁴¹ STIPHANY, Kristine; WARD, Peter. Autogestão in an era of mass social housing: the case of Brazil’s Minha Casa Minha Vida-Entidades Programme. **International Journal of Housing Policy**, v. 19, n. 3, p. 311-336, 2019, p. 325.

uma oportunidade de escapar da pobreza por meio da casa própria”. Nesse cenário, os representantes dos movimentos de moradia desempenham um papel relevante na mediação da relação entre o Estado e os futuros beneficiários. Esses representantes tentam conciliar a produção de unidades habitacionais e a formação de uma consciência política coletiva para promover a transformação social.

Em 2016, ocorreu uma ruptura na cena política nacional, o Impeachment de Dilma Rousseff. O governo, por isso, adotou a Medida Provisória nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, que dispôs, entre outros assuntos, sobre a regularização fundiária urbana, e revogou todo o capítulo III da Lei nº 11.977/2009¹⁴².

Com o advento da Lei nº 13.465/2017, consolidaram as conquistas alcançadas nas décadas anteriores em favor de uma agenda nacional para a regularização fundiária plena dos assentamentos informais, e os municípios tiveram reconhecida sua competência para definir os procedimentos e o conteúdo dos projetos de regularização fundiária em seu território de forma adequada às suas especificidades.

Segundo o Saleme¹⁴³, a regularização fundiária é o “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à regularização de assentamentos clandestinos”, tendo como o objetivo precípuo a titulação de seus ocupantes.

Nessa perspectiva, inicialmente, classifica-se a regularização fundiária em urbana e rural, mas, quando relacionada à área, a regularização fundiária se divide em pública ou particular¹⁴⁴.

Especificamente, por apresentar uma maior complexidade em relação à rural, há de caracterizar a regularização fundiária urbana, a qual se divide em interesse social (Reurb-S) ou específico (Reurb-E), que são tratados mais à frente.

¹⁴² BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a Lei no 13.140, de 26 de junho de 2015, a Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016, a Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), para adequar a legislação às novas necessidades de políticas públicas e conferir maior eficiência à ação estatal na promoção do ordenamento territorial urbano e rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

¹⁴³ SALEME. Edson Ricardo. **Comentários ao Estatuto da Cidade**: com destaques às Leis n. 11.977/2009, n. 12.587/2012, n. 12.608/2012, n. 13.089/2015 e 13.465/2017. Belo Horizonte: Arraes, 2018, p. 193.

¹⁴⁴ AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpo Waldo de Barros. **Primeiras impressões sobre a Lei n. 13.465/2017**. São Paulo: Arisp, 2017, p. 13.

Ainda, nas palavras de Amadei¹⁴⁵, a flexibilização de exigências reduziu custos, aplicações específicas de instrumentos de regularização e, ainda, os diversos benefícios urbanísticos, ambientais, administrativos, de registro, econômicos e instrumentais.

A regularização fundiária como diretriz geral no ordenamento territorial urbano está prevista no art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e como instrumento da política urbana, tendo como público-alvo a população de baixa renda (art. 4º, V, alínea “q”, do Estatuto da Cidade)¹⁴⁶.

A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017)¹⁴⁷ alterou o Estatuto da Cidade em alguns pontos importantes, a saber: incluiu a possibilidade de regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas, desde que atendidos alguns requisitos, consoante com o 10, I da Lei 13.465/2017.

Consubstanciado com o art. 9º da Lei de Regularização Fundiária, foi introduzido o conceito legal de “núcleo urbano informal” como um conjunto de edificações e áreas de uso comum que configuram uma ocupação consolidada, permitindo que essas áreas sejam regularizadas.

O art. 19 da Lei nº 13.465/2017 estabelece diretrizes para a titulação de propriedades em áreas urbanas. Essa titulação é um dos objetivos da regularização fundiária urbana plena, que visa garantir a segurança jurídica e o direito à moradia adequada para a população de baixa renda que ocupa áreas informais.

Entre as diretrizes estabelecidas pelo art. 19, está a exigência de que as áreas a serem tituladas sejam ocupadas por população de baixa renda e que não estejam localizadas em áreas de risco. Além disso, o artigo prevê a possibilidade de emissão de títulos coletivos, ou seja, em nome de um grupo de moradores organizados em associações ou cooperativas habitacionais.

¹⁴⁵ AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. **Primeiras impressões sobre a Lei n. 13.465/2017**. São Paulo: Arisp, 2017, p. 16.

¹⁴⁶ BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

¹⁴⁷ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a Lei no 13.140, de 26 de junho de 2015, a Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016, a Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), para adequar a legislação às novas necessidades de políticas públicas e conferir maior eficiência à ação estatal na promoção do ordenamento territorial urbano e rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

Os títulos coletivos são uma modalidade de titulação que visa garantir a permanência da comunidade na área regularizada, evitando a especulação imobiliária e a venda irregular dos imóveis. Eles também permitem a organização e a gestão compartilhada dos espaços públicos e equipamentos comunitários, como praças, creches e postos de saúde¹⁴⁸.

Ademais, o art. 20 estabelece que a titulação deve ser feita de forma gratuita para os ocupantes e que a regularização fundiária urbana deve ser acompanhada por melhorias urbanas e socioeconômicas na área regularizada, custeada pelo erário, perfazendo assim a regularização fundiária plena¹⁴⁹.

Ressalta-se que a Lei de Regularização Fundiária estabeleceu prazos mais rigorosos para os processos de regularização fundiária e definiu novas regras para a titulação de propriedades em áreas urbanas.

Insta salientar, ainda, que ocorreu uma adequação legislativa, no tocante aos critérios específicos para o enquadramento como regularização fundiária de interesse social, que eram mais restritos, conforme o art. 47, inciso VII, da Lei nº 11.977/2009¹⁵⁰. Com o advento da Lei nº 13.465/2017¹⁵¹, é suficiente a satisfação do requisito material da ocupação predominantemente por população de baixa renda aliado ao requisito formal da declaração em ato do Poder Executivo Municipal.

¹⁴⁸ LEITE, Luís Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. Princípios e objetivos da regularização fundiária urbana. In: LEITE, Luís Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da lei 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 23.

¹⁴⁹ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a Lei no 13.140, de 26 de junho de 2015, a Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016, a Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), para adequar a legislação às novas necessidades de políticas públicas e conferir maior eficiência à ação estatal na promoção do ordenamento territorial urbano e rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

¹⁵⁰ BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; 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 Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁵¹ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a Lei no 13.140, de 26 de junho de 2015, a Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016, a Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), para adequar a legislação às novas necessidades de políticas públicas e conferir maior eficiência à ação estatal na promoção do ordenamento territorial urbano e rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

A regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E) tem aplicação residual, ou seja, toda aquela que não se qualifica como interesse social (Reurb-S – art. 13, II, da Lei nº 13.465/2017)¹⁵². Assim já era ao tempo da Lei nº 11.977/2009 (na art. 47, VIII)¹⁵³.

A razão dessa distinção entre Reurb-S e Reurb-E, de acordo com Amadei¹⁵⁴,

[...] é o benefício, o favorecimento, a facilitação, a mitigação de diversas exigências que há apenas para aquela (Reurb-S), e não para esta (Reurb-E), ante a distinção do suporte fático de feição econômico-social da hipótese de cada modalidade: uma (Reurb-S), no pressuposto de regularização de núcleo urbano informado de população predominantemente de baixa renda; a outra (Reurb-E), não, ou seja, para qualquer outro tipo de regularização fundiária urbana.

Em primeiro, tem-se que REURB-S é um programa voltado para a regularização fundiária de áreas urbanas ocupadas por populações de baixa renda. Seu objetivo principal é legalizar as ocupações irregulares, garantindo o direito à moradia e promovendo a inclusão social. O programa REURB-S abrange principalmente assentamentos informais, como favelas, loteamentos clandestinos e ocupações em áreas de risco. Ele busca promover a regularização das propriedades e o acesso aos serviços básicos, como água, energia elétrica, saneamento e infraestrutura urbana.

Em segundo, sobre REURB-E, é um programa destinado à regularização fundiária de áreas urbanas ocupadas por empreendimentos de interesse específico. Esses empreendimentos podem ser de natureza pública ou privada e abrangem áreas destinadas a equipamentos públicos, como escolas, hospitais, parques, praças, entre outros, bem como áreas ocupadas por empreendimentos privados de interesse social, como conjuntos habitacionais e empreendimentos de baixa renda.

¹⁵² BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a Lei no 13.140, de 26 de junho de 2015, a Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016, a Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), para adequar a legislação às novas necessidades de políticas públicas e conferir maior eficiência à ação estatal na promoção do ordenamento territorial urbano e rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

¹⁵³ BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; 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 Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁵⁴ AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpo Waldo de Barros. **Primeiras impressões sobre a Lei n. 13.465/2017**. São Paulo: Arisp, 2017, p. 17.

Considera-se, ainda, que os problemas que se referem às irregularidades fundiárias estão relacionados às questões estruturais que dizem respeito à divisão desigual de terras desde os tempos iniciais no Brasil. Outrossim, também se relacionam às questões inerentes à urbanização, uma vez que se pode observar diversos problemas ligados à ausência da garantia estatal acerca do exercício da cidadania diante de uma extensa parte da população brasileira, a qual se encontra desprovida da aplicação adequada desse direito¹⁵⁵.

Nesse contexto, a entrega de moradias públicas para a população¹⁵⁶ de baixa renda é um desafio que pode ser analisado por meio de diferentes abordagens, como uso do solo, gestão da construção, baixa qualidade das unidades habitacionais e o papel das organizações sociais. Inclusive, uma crítica que se faz às estratégias facilitadoras é a sua ineficácia em atender às necessidades habitacionais dos cidadãos pobres dos meios urbanos, o que implica na necessidade de intervenção estatal.

Desde a década de 1970 até os dias atuais, as estratégias viabilizadoras vêm passando por diversas fases conceituais. Atualmente, por exemplo, o Brasil se encontra na fase de estratégias de habilitação, que se iniciou em 2000 e se caracteriza pela adoção de políticas habitacionais em larga escala, lideradas pelo Estado. Tais políticas visam fomentar a expansão dos mercados hipotecários por meio de subsídios governamentais, de modo a assegurar o engajamento do setor privado na implementação das políticas.¹⁵⁷

Destaca-se que os grupos sociais mais impactados por tais condicionamentos se encontram entre as comunidades em maior situação de vulnerabilidade, fazendo com que os direitos constitucionais fundamentais tenham a sua aplicação negligenciada¹⁵⁸. Nesse contexto, considera-se que as prerrogativas da CRFB/88, como a saúde, a moradia, a educação e diversos outros direitos, que foram instituídos para atenuar os danos decorrentes de toda a história das injustiças sociais, são constantemente desconsiderados, haja vista que é possível que boa parte da população brasileira não consegue o acesso a tais prerrogativas.

¹⁵⁵ LEITE, Luís Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. Princípios e objetivos da regularização fundiária urbana. In: LEITE, Luís Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da lei 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 19.

¹⁵⁶ PILOTTO, Angela Seixas; GONÇALVES, Renata da Rocha; POLLINI, Paula Bittencourt. As flexibilizações urbanísticas na regularização fundiária urbana: notas sobre seus contornos, limites e possibilidades. In: LEITE, Luís Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da lei 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 28.

¹⁵⁷ MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014, p. 185.

¹⁵⁸ VIANA, Rafael Rocha. **Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias**. 2017. 147f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017, p. 24.

Desse modo, as problemáticas que se referem às disparidades sociais na esfera urbanística são iniciadas com as questões acerca da regularização fundiária, haja vista que fazem referência à história da construção dos centros urbanos, entre outros cenários. Ademais, há diversas contextualizações históricas que impactaram na desproporção relativas às distribuições territoriais, entre as quais se pode destacar a abolição da escravidão, que foi um acontecimento tardio e que oportunizou o cenário de dominância em que as sociedades brasileiras se encontram no século XXI.

Acerca disso, nota-se que à medida que as cidades experimentam um aumento populacional em suas áreas urbanas, as legislações que regem o ordenamento municipal se encontram em um cenário de crise. As cidades apresentam vazios urbanos especulativos, edificações ociosas em áreas centrais, expansão em áreas de baixa densidade populacional com ênfase no transporte individual, elevação dos custos de aquisição e locação de imóveis, bem como valores elevados de terra que têm expulsado as camadas mais vulneráveis da população para regiões distantes dos centros urbanos, com infraestrutura precária ou, em alguns casos, inexistente. O resultado é a formação de loteamentos irregulares e alarmantes dados que indicam um déficit habitacional de 5,8 milhões de domicílios¹⁵⁹.

Mais ainda, concomitantemente à tendência de construção de condomínios fechados, que são segregados e distantes do tecido urbano consolidado, e que por vezes são igualmente irregulares, há também a produção de outros enclaves fortificados que se destinam ao consumo e a prestação de serviços, mas que presumem barreiras atitudinais, o que limita e condiciona o acesso a esses locais. Essas construções, em geral, só estão disponíveis para as camadas mais abastadas da população¹⁶⁰.

Todos esses fatores contribuem para um resultado que tende a ser o esvaziamento do espaço público, a inexistência de áreas de lazer públicas, a mobilidade reduzida, a precarização do transporte coletivo, o aumento da poluição do ar, da violência urbana, das ocupações de espaços ambientalmente sensíveis e de patologias sociais. Esse quadro é resultado e, ao mesmo tempo, causa de um desequilíbrio tanto econômico quanto ambiental e social, o que acarreta na configuração desigual da cidadania para a população. Além disso, a insustentabilidade urbana também é um dos efeitos decorrentes desses problemas¹⁶¹.

¹⁵⁹ FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional no Brasil 2016/2019**. Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁶⁰ CALDEIRA, Tereza Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. Trad. Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: 34, 2000, p. 85.

¹⁶¹ MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015, *passim*.

A concepção das cidades em relação ao direito à moradia sugere a existência de dois Brasis, possivelmente dois países completamente desconexos: aqueles que residem em conformidade com os parâmetros urbanísticos estabelecidos pelas leis em vigor, tais como o gabarito, a distância mínima entre as construções para permitir a aeração, a área de recuo e permeabilidade do solo, a metragem mínima dos cômodos, e aqueles que fazem o possível de forma improvisada, com construções autônomas, criando suas próprias normas de vizinhança e uso do espaço urbano¹⁶².

Os grupos sociais mais pobres são obrigados a se distanciar dos espaços urbanos em razão da sua incapacidade de cobrir os altos custos de moradia, aluguel, compra de imóvel de habitação e demais despesas essenciais à sobrevivência. Destaca-se a predominância da exclusão social, diante da construção de condomínios organizados para abranger apenas as classes mais altas, fazendo com que os serviços essenciais e a infraestrutura adequada à habitação apenas ficassem disponíveis para as famílias mais ricas, o que faz surgir a irregularidade fundiária.

É importante destacar que a inadequação social fundiária urbana não se resume apenas à irregularidade fundiária. Para enfrentar esse desafio, a regularização fundiária se apresenta como uma importante ferramenta para a inclusão social e garantia do direito à cidade. Por meio desse instituto jurídico, áreas urbanas ocupadas de forma irregular podem ser adequadas, fornecendo documentação e infraestrutura básica para os moradores em situação de precariedade.

Assim, a regularização fundiária traz benefícios tanto para a população, que passa a ter segurança e dignidade na moradia, quanto para o Poder Público, que pode planejar o uso adequado do espaço urbano e arrecadar impostos sobre os imóveis. É necessário que as políticas públicas de regularização fundiária sejam fortalecidas para que a população em situação de vulnerabilidade social possa usufruir do direito à cidade de forma plena.

2.2 POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO RIO GRANDE DO NORTE

As sociedades brasileiras vivenciavam algumas transformações inerentes às mudanças de cenários rurais para a construção dos espaços urbanos, que trouxe a expectativa de um maior

¹⁶² CORREIA, Arícia; FARIAS, Talden. A regularização fundiária sustentável, licenciamento urbanístico-ambiental e energia solar. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 863-901, jun. 2015, p. 853.

acesso à moradia pelas comunidades mais pobres. No entanto, não foi um fenômeno concretizado, haja vista que a exclusão e as impossibilidades de acesso às terras, sejam urbanas ou rurais, continuam a existir, fazendo com que se estendessem as ocorrências em que as pessoas em situação de vulnerabilidade se vissem obrigadas a permanecer em alguns territórios de forma irregular¹⁶³.

Por conseguinte, houve a promoção do fenômeno conhecido como redemocratização, o qual fez referência ao surgimento de novas perspectivas acerca das distribuições territoriais e trouxe as condições para a promoção da Reforma Urbana, época em que também foram articuladas diversas mudanças nas legislações que tratam dos planejamentos urbanos.

Nesse cenário, foi apresentado o conceito e disseminadas as concepções relacionadas às definições da cidade, formando um contexto direcionado à promoção dos direitos democráticos acerca do acesso ao espaço urbano, à infraestrutura e aos serviços públicos essenciais. Também foram consolidados os reconhecimentos das comunidades, que passaram a ser consideradas como cidades, que foram instituídas irregularmente, sendo também reconhecida a condição de impossibilidade de ocupação de territórios por meio dos mecanismos regulares¹⁶⁴.

Desse modo, tais movimentações orientaram as redações dos arts. 182 e 183 da CRFB/88¹⁶⁵, assim como a elaboração do Estatuto da Cidade¹⁶⁶. Essas legislações são responsáveis pelas definições estabelecidas, reconhecidas e executada pelo Governo Federal, a fim de responsabilizar e de conceder autonomia e competência legislativa acerca dos planejamentos e da gestão das cidades ao Poder Público Municipal.

As atualizações legislativas são necessárias ao suprimento das necessidades da população urbana, que já estava inserida em um contexto de insegurança e de instabilidade no que se refere ao exercício da cidadania e ao acesso aos direitos constitucionais fundamentais. Nesse sentido, relata-se como as comunidades em situação de maior vulnerabilidade se encontravam cada vez mais negligenciadas, haja vista que o Estado não proporcionava as

¹⁶³ PANZERA, Mariana. **A irregularidade e a regularização fundiária urbana de interesse social: o caso de Chapecó/SC**. 2021. 276f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis, 2021, p. 20.

¹⁶⁴ PANZERA, Mariana. **A irregularidade e a regularização fundiária urbana de interesse social: o caso de Chapecó/SC**. 2021. 276f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis, 2021, p. 21.

¹⁶⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

¹⁶⁶ BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

condições necessárias para a aquisição de um local de moradia regular para essas comunidades¹⁶⁷.

Nessa linha de raciocínio, é importante apresentar o Decreto nº 29.267, de 30 de outubro de 2019, do Estado do Rio Grande do Norte, que estabeleceu procedimentos administrativos da regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S), incluindo todos municípios do deste estado¹⁶⁸.

O mencionado diploma legislativo do RN prevê a elaboração de um Plano Estadual de Regularização Fundiária, que deverá ser construído de forma participativa, junto à sociedade civil e às instituições públicas e privadas. Esse plano deverá ser atualizado periodicamente e servir como base para a implementação das ações de regularização fundiária no estado.

Para garantir a efetividade do plano, foram definidas ações específicas, como a realização de levantamento cadastral e o georreferenciamento dos imóveis, a elaboração de diagnósticos socioeconômicos das comunidades, a emissão de títulos de propriedade, a regularização de áreas ocupadas por populações tradicionais, entre outras¹⁶⁹.

O Plano Estadual de Regularização Fundiária é uma iniciativa importante para garantir a segurança jurídica dos imóveis e promover a inclusão social das famílias de baixa renda que vivem em situação de vulnerabilidade. Além disso, a regularização fundiária contribui para o desenvolvimento urbano sustentável, uma vez que permite a implementação de políticas públicas mais efetivas para a melhoria das condições de vida nas cidades.

O Decreto nº 29.267/2019 é uma iniciativa importante para a consolidação da política de regularização fundiária no Rio Grande do Norte, uma vez que estabelece diretrizes e instrumentos para a implementação das ações de regularização fundiária. No entanto, é fundamental que haja um esforço conjunto entre os governos estadual e federal, além da

¹⁶⁷ PANZERA, Mariana. **A irregularidade e a regularização fundiária urbana de interesse social**: o caso de Chapecó/SC. 2021. 276f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis, 2021, p. 29.

¹⁶⁸ RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 29.267, de 30 de outubro de 2019**. Atribui competência para a condução, no âmbito do Poder Executivo Estadual, de processos de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) e dá outras providências. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20191031&id_doc=663939#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2029.267%2C%20DE%2030,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 27 abr. 2023.

¹⁶⁹ CEHAB. Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Programa Moradia Cidadã Município. **Governo do Estado do RN**, 23.05.2018. Disponível em: <http://www.cehab.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=44356&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=>. Acesso em: 06 maio 2023.

participação da sociedade civil, para que a política de regularização fundiária seja efetivamente implementada e gere resultados positivos para a população¹⁷⁰.

A Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CEHAB) é o órgão responsável para celebrar convênios, termos de parceria, no afã de fazer a regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) nos municípios do Rio Grande do Norte, de acordo com o art. 3º do mencionado diploma legislativo¹⁷¹.

Os núcleos familiares beneficiados pelo programa Reurb-S do governo estadual são os que têm rendimentos mensais de até 3 (três) salários mínimos efetivamente ocupados, sendo que o título de propriedade será preferencialmente em nome da mulher, interconectando política pública de promoção de moradia adequada com política pública de gênero.

Os objetivos da Regularização Fundiária Urbana no Rio Grande do Norte foram elencados no art. 2º do Decreto nº 29.267/2019¹⁷², a saber:

Art. 2º Constituem objetivos da Regularização Fundiária Urbana:

I - identificar os núcleos urbanos informais a serem regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

¹⁷⁰ RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 29.267, de 30 de outubro de 2019**. Atribui competência para a condução, no âmbito do Poder Executivo Estadual, de processos de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) e dá outras providências. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20191031&id_doc=663939. Acesso em: 06 maio 2023.

¹⁷¹ RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 29.267, de 30 de outubro de 2019**. Atribui competência para a condução, no âmbito do Poder Executivo Estadual, de processos de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) e dá outras providências. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20191031&id_doc=663939#:~:tex t=DECRETO%20N%C2%BA%2029.267%2C%20DE%2030,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 27 abr. 2023.

¹⁷² RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 29.267, de 30 de outubro de 2019**. Atribui competência para a condução, no âmbito do Poder Executivo Estadual, de processos de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) e dá outras providências. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20191031&id_doc=663939#:~:tex t=DECRETO%20N%C2%BA%2029.267%2C%20DE%2030,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 27 abr. 2023.

- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; e
- XII - franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Dessa forma, essa política pública tem o condão de identificar e, por conseguinte, de regularizar a ocupação ou criar habitação, promovendo a inclusão social aliada ao desenvolvimento das funções sociais da propriedade, da moradia e da cidade, baseado no bem-estar e na participação de seus habitantes, bem como no uso e ocupação do solo de forma racional, coibindo a formação de novos núcleos urbanos informais.

Além do Decreto nº 29.267/2019, o governo estadual concomitante instituiu o Programa Moradia Cidadã que tem como objetivo a melhoria das condições de moradia e o acesso à regularização fundiária para famílias de baixa renda no estado. O programa foi criado em 2019 e é coordenado pela Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CEHAB)¹⁷³.

Uma das principais ações do Programa Moradia Cidadã é a concessão de subsídios para a construção e reforma de moradias populares. O programa prevê a destinação de recursos financeiros para famílias com renda mensal de até três salários mínimos, que podem utilizar o subsídio para a construção ou reforma de suas casas.

O Programa Moradia Cidadã também desenvolve ações voltadas à regularização fundiária. Uma das estratégias utilizadas é a realização de mutirões de regularização, que consistem em um conjunto de atividades para a regularização de imóveis em áreas urbanas e rurais. Os mutirões contam com a participação de representantes de órgãos públicos e de entidades da sociedade civil, e têm como objetivo principal garantir o direito à moradia e a regularização fundiária para as famílias beneficiadas.

O Programa Moradia Cidadã está interligado Programa Minha Casa Minha Vida financiado com recursos do FGTS, disponível para servidores públicos municipais, estaduais e para a população em geral, é uma linha de crédito que tem como contrapartida o terreno, que pode ser cedido pelo Estado, Município ou por particular. O programa conta com uma taxa de

¹⁷³ CEHAB. Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Programa Moradia Cidadã Município. **Governo do Estado do RN**, 23.05.2018. Disponível em: <http://www.cehab.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=44356&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=>. Acesso em: 06 maio 2023.

juros de 5% a.a. e subsídio federal do MCMV, tornando-o uma opção viável para a realização do sonho da casa própria¹⁷⁴.

Para a aprovação do financiamento, é necessária a análise da Caixa Econômica Federal, por meio de correspondente autorizado. Além disso, é preciso que o município interessado envie à CEHAB uma lista de documentos, tais como: a planta do terreno com medidas e levantamento topográfico e geolocalizado em DWG, a escritura pública do terreno, certidão inteiro teor, plano diretor e/ou código de obras do município (se houver), marcação do terreno no Google Earth com a localização dos equipamentos públicos comunitários (como escolas, creches, postos de saúde, postos policiais e/ou delegacias), fotos do entorno do terreno e a folha dos servidores municipais em Excel no modelo disponibilizado.

O Programa Moradia Cidadã está sendo implementado nos seguintes municípios: Apodi¹⁷⁵ com 40 lotes, Baraúna¹⁷⁶ com 30 lotes, Bom Jesus¹⁷⁷ com 30 lotes, Caicó¹⁷⁸ com 150 lotes e São Gonçalo do Amante¹⁷⁹ com 560 lotes. Todos os municípios dispõem infraestrutura como saneamento básico, rede de abastecimento e equipamentos públicos.

O Programa Minha Casa Minha Vida, financiado com recursos do FGTS, é uma oportunidade para servidores públicos e para a população em geral de adquirir sua casa própria, com condições acessíveis de financiamento. A exigência de uma contrapartida de terreno pode ser vantajosa para os participantes, pois permite a utilização de um bem já existente como parte do investimento na casa própria. No entanto, é importante lembrar que é necessário seguir as exigências e enviar todos os documentos necessários para a análise do financiamento.

¹⁷⁴ CEHAB. Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Programa Moradia Cidadã Município. **Governo do Estado do RN**, 23.05.2018. Disponível em: <http://www.cehab.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=44356&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=>. Acesso em: 06 maio 2023.

¹⁷⁵ CEHAB. Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Programa Minha Casa Minha Vida Associativo: Recursos FGTS. **Empreendimento residencial Apodi, Rio Grande do Norte**. 2018. Disponível em: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/cehab/DOC/DOC00000000175614.PDF>. Acesso em: 06 maio 2023.

¹⁷⁶ CEHAB. Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Programa Minha Casa Minha Vida Associativo: Recursos FGTS. **Empreendimento residencial Baraúna, Rio Grande do Norte**. 2018. Disponível em: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/cehab/DOC/DOC00000000175611.PDF>. Acesso em: 06 maio 2023.

¹⁷⁷ CEHAB. Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Programa Minha Casa Minha Vida Associativo: Recursos FGTS. **Empreendimento residencial Bom Jesus, Rio Grande do Norte**. 2018. Disponível em: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/cehab/DOC/DOC00000000175611.PDF>. Acesso em: 06 maio 2023.

¹⁷⁸ CEHAB. Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Programa Minha Casa Minha Vida Associativo: Recursos FGTS. **Empreendimento residencial Caicó, Rio Grande do Norte**. 2018. Disponível em: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/cehab/DOC/DOC00000000175609.PDF>. Acesso em: 06 maio 2023.

¹⁷⁹ CEHAB. Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Programa Minha Casa Minha Vida Associativo: Recursos FGTS. **Empreendimento residencial São Gonçalo do Amarante, Rio Grande do Norte**. 2018. Disponível em: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/cehab/DOC/DOC00000000175608.PDF>. Acesso em: 06 maio 2023.

Recentemente, o estado do Rio Grande do Norte tem buscado aprimorar as políticas públicas de regularização fundiária, por meio do Decreto estadual nº 29.267/2019, o qual é uma iniciativa importante para a consolidação da política de regularização fundiária no Rio Grande do Norte, uma vez que estabelece diretrizes e instrumentos para a implementação das ações de regularização fundiária. Ademais, o Programa Moradia Cidadã é uma iniciativa relevante para a promoção da habitação popular e da regularização fundiária, promovendo a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida das famílias de baixa renda do estado.

No entanto, é fundamental que haja um esforço conjunto entre os governos municipais, estadual e federal, além da participação da sociedade civil, para que a política de regularização fundiária seja efetivamente implementada e gere resultados positivos para a população.

2.3 (PSEUDO) POLÍTICA PÚBLICA DO PAPEL PASSADO NO MUNICÍPIO DE NATAL/RN

Política Pública é um conjunto de ações e de medidas tomadas pelo Estado para atender às demandas e às necessidades das sociedades em determinado setor ou área, resguardando as garantias individuais e os direitos sociais¹⁸⁰. A regularização fundiária, por sua vez, é uma política pública que busca garantir o direito à moradia digna, reconhecendo a posse de terras ocupadas de forma irregular e promovendo a sua regularização.

O papel da política pública de regularização fundiária é fundamental para garantir a segurança jurídica e social aos ocupantes de áreas irregulares e informais. Essa regularização permite que as pessoas tenham acesso a serviços públicos básicos, como água, luz, esgoto, transporte, saúde e educação, além de promover a inclusão social e o desenvolvimento urbano sustentável.

Consoante Carvalho, as cidades brasileiras são amplamente caracterizadas pela presença de assentamentos informais, vilas, loteamentos clandestinos e favelas, que formam áreas irregulares, vulneráveis e inseguras onde vive uma grande parte da população. A irregularidade se tornou a norma e não a exceção no país. De acordo com estimativas da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), mais de 12 milhões de domicílios urbanos ocupados por

¹⁸⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de informação legislativa*, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997, p. 90.

pessoas de baixa renda são considerados irregulares. Essa é uma realidade que precisa ser modificada¹⁸¹.

É necessário um esforço de todas as sociedades brasileiras para integrar essas famílias à cidade legal, não apenas por meio do reconhecimento formal da posse do terreno, mas também por meio da implementação de infraestrutura e de equipamentos urbanos que possam adequar o assentamento aos padrões urbanísticos e ambientais do restante da cidade¹⁸².

Na teoria, a política pública de regularização fundiária deve ter como objetivo principal a garantia do direito à moradia digna, o combate à exclusão social, a promoção da cidadania e a regularização de áreas urbanas e rurais ocupadas de forma irregular. A política deve ser elaborada de forma participativa, com a colaboração de todos os atores envolvidos, como os ocupantes das áreas, as organizações da sociedade civil, as entidades governamentais e os setores produtivos¹⁸³.

As entidades representativas da sociedade civil, os entes federados e os representantes do Ministério Público, Judiciário e Defensoria Pública sempre se empenharam no desenvolvimento das ações de regularização fundiária em todo o Brasil, mas com grande dificuldade. Somente em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o governo brasileiro assumiu oficialmente o compromisso de enfrentar o problema da irregularidade urbana e de promover políticas públicas que possam resolver essa questão.

O “Programa Papel Passado”, coordenado pela Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos – SNPU, é uma política que se concretizou para apoiar Estados, Municípios, entidades da administração pública indireta, associações civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas. Esse apoio é realizado por meio da aplicação de recursos financeiros do Orçamento Geral da União e pela transferência de imóveis pertencentes a órgãos do governo federal para municípios ou estados, com o objetivo de regularizar a posse em favor dos moradores¹⁸⁴.

¹⁸¹ CARVALHO, Celso Santos. O Programa Papel Passado. In: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 13.

¹⁸² CARVALHO, Celso Santos. O Programa Papel Passado. In: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 13.

¹⁸³ CARVALHO, Celso Santos. O Programa Papel Passado. In: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 13.

¹⁸⁴ CARVALHO, Celso Santos. O Programa Papel Passado. In: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 13.

A Lei Federal nº 10.931/2004¹⁸⁵ foi um grande avanço ao estabelecer a gratuidade do primeiro registro dos títulos provenientes de processos de regularização fundiária implementados pelo poder público. Para efetivar essa disposição legal, o Ministério das Cidades e a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG) firmaram um convênio de cooperação que possibilitou a criação de convênios específicos entre prefeituras, governos estaduais e cartórios de registro de imóveis. Esses convênios garantem a agilização dos processos de regularização e a gratuidade do primeiro registro dos títulos provenientes da regularização fundiária em assentamentos ocupados por famílias de baixa renda.

Considera-se, inclusive, que o maior desafio para remover os obstáculos legais que dificultam a regularização fundiária está na revisão da Lei Federal de parcelamento do solo de 1979 (Lei Federal nº 6.766)¹⁸⁶, que está em trâmite na Câmara dos Deputados por meio do Projeto de Lei nº 20 de 2007¹⁸⁷. O projeto propõe a introdução de um capítulo específico sobre regularização fundiária, o reconhecimento da autonomia municipal na gestão do território urbano, a integração dos licenciamentos urbanístico e ambiental e a compatibilização dos dispositivos que regulamentam os novos parcelamentos e a regularização fundiária com os avanços obtidos com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e com o Estatuto das Cidades de 2001.

Além disso, a Lei nº 11.481/2007¹⁸⁸ é um importante instrumento legal para remover os obstáculos à regularização fundiária e para a concretização da função social do patrimônio federal. Essa Lei estabelece procedimentos que agilizam e democratizam o processo de regularização fundiária em terras da União, viabilizando a destinação de imóveis federais ociosos para programas de habitação de interesse social.

¹⁸⁵ BRASIL. **Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.931.htm. Acesso em: 06 maio 2023.

¹⁸⁶ BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 06 maio 2023.

¹⁸⁷ BRASIL. **Projeto de Lei da Câmara nº 20, de 2007**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos ao Tribunal do Júri, e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80355>. Acesso em: 06 maio 2023.

¹⁸⁸ BRASIL. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007**. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm. Acesso em: 06 maio 2023.

A implementação da política pública de regularização fundiária deve ser acompanhada de ações integradas e coordenadas, envolvendo diversas áreas do governo e da sociedade, tais como a regularização de loteamentos, a urbanização de áreas ocupadas, a regularização ambiental e a garantia da infraestrutura básica.

Portanto, essa política é fundamental para garantir a inclusão social, o acesso aos serviços públicos e o desenvolvimento urbano sustentável, promovendo a segurança jurídica e a melhoria da qualidade de vida das pessoas que vivem em áreas irregulares e informais.

De fato, a política pública federal denominada “Papel Passado” foi lançada em 2019¹⁸⁹ com o objetivo precípuo de facilitar a regularização fundiária de imóveis urbanos e rurais em todo o país. O cerne da mencionada política pública foi tornar mais ágil e menos burocrático o processo de regularização fundiária, garantindo a segurança jurídica e a titularidade aos ocupantes de áreas irregulares.

O programa “Papel Passado” teve como foco principal a regularização fundiária de imóveis pertencentes à União, mas também pode ser aplicado em áreas pertencentes a estados e municípios. A regularização envolveu a emissão de títulos de propriedade e a inclusão dos imóveis em cadastros imobiliários, além de promover a atualização de informações e a regularização ambiental e urbanística.

Uma das principais medidas adotadas pela política “Papel Passado” é a simplificação dos processos de regularização, com a eliminação de exigências e trâmites desnecessários e a adoção de tecnologias digitais para a coleta e análise de informações. Além disso, o programa previu a promoção da conciliação entre os ocupantes e os proprietários de áreas irregulares, buscando soluções consensuais e evitando conflitos judiciais.

A política “Papel Passado” também previu o fortalecimento da capacidade técnica e institucional dos órgãos responsáveis pela regularização fundiária, bem como a promoção de ações de conscientização e de educação sobre a importância da regularização e da preservação ambiental.

¹⁸⁹ BRASIL. Ministério das Cidades. **Papel Passado**: Manual da Ação Programática 8866. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/Sistematicas/2011/Manual_Papel_Passado_2013.pdf. Acesso em: 06 maio 2023.

3 GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO URBANO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA INTERESSE SOCIAL

A governança urbana e a regularização fundiária são temas fundamentais para a promoção da justiça social e da sustentabilidade urbana. A governança urbana permite a participação da sociedade civil na gestão da cidade e a integração das políticas setoriais, enquanto a regularização fundiária garante a segurança jurídica e o acesso aos serviços públicos e aos equipamentos urbanos. É necessário, portanto, que os governos e a sociedade civil trabalhem juntos para a promoção da governança urbana e da regularização fundiária, visando à construção de uma cidade mais justa e democrática.

Dessa maneira, uma governança efetiva implica em uma gestão participativa, em que os interesses e as demandas das comunidades são considerados na tomada de decisões. Além disso, uma boa governança envolve a transparência no processo e a responsabilidade dos atores envolvidos. No caso da regularização fundiária, a governança pode ser promovida por meio da criação de conselhos gestores, que reúnam representantes da comunidade, do Poder Público e dos proprietários das áreas. Esses conselhos podem ter como função acompanhar o processo de regularização fundiária, garantindo a participação e transparência do processo.

Nesse sentido, o planejamento urbano é fundamental para garantir uma regularização fundiária efetiva e justa. O planejamento urbano envolve a definição de critérios precisos e objetivos para a regularização fundiária, visando garantir a segurança jurídica dos proprietários, a observância das normas urbanísticas e a preservação do meio ambiente.

O planejamento urbano deve ser pautado na realidade socioeconômica da comunidade, bem como as necessidades de infraestrutura e serviços públicos. Além disso, o planejamento urbano deve prever a criação de áreas verdes e de lazer, bem como a garantia da mobilidade urbana. Assim, é possível afirmar que a governança urbana e o planejamento urbano são elementos fundamentais para a promoção da regularização fundiária de interesse social, garantindo o direito à moradia digna e a melhoria da qualidade de vida da população.

Nesse sentido, o presente capítulo tem como objetivo analisar como a governança e o planejamento urbano pode contribuir para a regularização fundiária de interesse social. De fato, ao considerar que a correlação entre governança urbana, planejamento urbano e regularização fundiária é fundamental para garantir o direito à moradia digna e para construir cidades mais justas e democráticas, neste capítulo, abordam-se os principais conceitos e as práticas

relacionadas ao planejamento urbano, bem como os desafios e as perspectivas para a implementação de um planejamento efetivo para a regularização fundiária de interesse social.

3.1 DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA ENTRE OS ENTES FEDERADOS

A Ordem Econômica e Financeira, estabelecida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, abrange diversos aspectos relacionados à organização e à regulação da economia do país. Dentro dessa ordem, o Capítulo II é dedicado à Política Urbana, que visa garantir o pleno desenvolvimento das cidades, assegurando o bem-estar de seus habitantes e o cumprimento da função social da propriedade¹⁹⁰.

A função social da cidade é um princípio fundamental da Política Urbana, que estabelece que a propriedade urbana deve cumprir sua função social, ou seja, atender aos interesses coletivos das sociedades e não apenas aos interesses particulares dos proprietários. Nesse sentido, a cidade deve ser organizada de forma a resguardar o acesso universal aos serviços básicos, como moradia, saneamento, transporte, saúde, educação, cultura, lazer, entre outros¹⁹¹.

A usucapião especial, por sua vez, é um instrumento jurídico previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88¹⁹², especificamente no seu art. 183, e regulamentado por lei, que permite a aquisição de propriedade de imóvel urbano por meio da posse pacífica e contínua, pelo prazo de cinco anos, desde que o possuidor não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A usucapião especial é uma forma de garantir o direito à moradia digna, especialmente para aqueles que não têm condições de adquirir um imóvel por meios convencionais, também previsto no ordenamento jurídico brasileiro, no Código Civil, de acordo com o art. 1.240-A,

¹⁹⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

¹⁹¹ SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Política nacional de mobilidade urbana no contexto socioeconômico e ambiental dos espaços urbanos e territoriais. *In*: SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da; SAMPAIO JÚNIOR, José Herval; BRAGA JÚNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes (org.). **Os novos desafios do Direito Público**. Salvador: Motres, 2021, p. 139.

¹⁹² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

que permite a aquisição da propriedade de um imóvel por meio da posse mansa, pacífica e contínua, exercida por um período mínimo de cinco anos¹⁹³.

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) é um instrumento constitucional¹⁹⁴ e legal previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001)¹⁹⁵, que permite a regularização fundiária de ocupações de áreas urbanas por famílias de baixa renda que residem no local de forma ininterrupta e sem oposição por um período mínimo de cinco anos. Esse instrumento tem como objetivo garantir o direito à moradia digna e regularizar áreas ocupadas informalmente, concedendo aos ocupantes um título de concessão de uso, que lhes confere a segurança jurídica sobre o imóvel.

A CUEM estabelece direitos e deveres para o beneficiário, incluindo a obrigação de ocupar e utilizar o imóvel para fins de moradia, bem como a proibição de vendê-lo ou de transferi-lo sem prévia autorização do Poder Público. Após um período determinado de ocupação e cumprimento das obrigações, é possível requerer a titulação definitiva, transformando a concessão de uso em propriedade plena.

No entanto, a regularização fundiária urbana também envolve a participação dos estados e da União. Os estados têm o papel de promover o desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, conforme estabelece o art. 25 da CRFB/88. Já a União deve atuar de forma complementar às ações dos estados e municípios, conforme o art. 23 da CRFB/88, e pode exercer sua competência de forma supletiva, nos casos em que os demais entes federados não tenham condições de atender às necessidades da população.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 prevê as competências de cada um dos entes federados no que se refere à regularização fundiária urbana. Segundo o art. 30, inciso VIII, compete aos municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Por sua vez, o art. 182 da CRFB/88 assevera que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, com a participação

¹⁹³ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

¹⁹⁴ §1º do art. 183. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

¹⁹⁵ BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

da população e de entidades representativas da sociedade civil, e que o Plano Diretor é o instrumento básico dessa política.

A regularização fundiária urbana é um tema de extrema relevância para a garantia do direito à moradia digna e à função social da propriedade. No Brasil, a questão ganhou destaque nos últimos anos, impulsionada pelo crescimento das ocupações irregulares e pela necessidade de soluções efetivas para a regularização de áreas urbanas ocupadas por populações de baixa renda. Nesse contexto, a ADI 5771/2017 surge como um marco ao discutir a distribuição de competências constitucionais entre os entes federados na regularização fundiária urbana.

A ADI 5771/2017 tem como objetivo impugnar integralmente a Lei 13.465/2017. Argumenta-se que a Lei 13.465/2017 é fruto de uma medida provisória que não preenche os requisitos constitucionais de relevância e urgência estabelecidos no art. 62 da CRFB/88. Além disso, a referida Lei viola diversos princípios e normas constitucionais, tais como o direito à moradia (art. 6º), o direito à propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5º, *caput* e inciso XXIII), bem como a proteção do meio ambiente (art. 225, *caput*, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º)¹⁹⁶.

Ademais, a mencionada ADI questiona ainda a política de desenvolvimento urbano estabelecida no art. 182, *caput*, e §§ 1º e 2º da CRFB/88; o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária previsto no art. 188, *caput*; os objetivos fundamentais da República delineados no art. 3º, incisos I a III; a proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade, inclusive na faceta de proibição da proteção deficiente; a competência constitucionalmente reservada a lei complementar conforme estabelecido no art. 62, § 1º, inciso III; a competência da União para legislar sobre Direito Processual Civil, conforme o art. 62, inciso I, alínea b; a previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária, nos termos do art. 184, *caput*; a exigência de participação popular no planejamento municipal estabelecida no art. 29, inciso XII; e as regras constitucionais do usucapião especial urbano e rural previstas nos arts. 183 e 191 da CRFB/88¹⁹⁷.

¹⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 5771 DF – Distrito Federal**. Rel. Min. Luiz Fux. 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/865097209>. Acesso em: 12 maio 2023.

¹⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 5771 DF – Distrito Federal**. Rel. Min. Luiz Fux. 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/865097209>. Acesso em: 12 maio 2023.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 estabelece que a competência para legislar sobre direito urbanístico é concorrente entre União, estados e municípios e Distrito Federal. Outrossim, o seu art. 23, inciso IX, dispõe que a competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para promover programas de construção de moradias e aprimorar as condições habitacionais e de saneamento básico.

Porém, a distribuição de competências nessa área específica ainda gera debates e divergências. A ADI 5771/2017 coloca em pauta a discussão sobre se os municípios possuem competência exclusiva para legislar sobre regularização fundiária urbana ou se há a necessidade de participação conjunta dos demais entes federados¹⁹⁸.

Atualmente, a regularização fundiária urbana no Brasil ainda enfrenta obstáculos legais que dificultam a sua efetivação. Um dos principais desafios é a revisão da Lei nº 6.766/1979¹⁹⁹, de 1979, que trata do parcelamento do solo urbano. Essa Lei ainda não contempla de forma adequada as demandas atuais da regularização fundiária, o que torna o processo mais complexo e moroso²⁰⁰.

Para enfrentar essa questão, está em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 20, de 2007, que propõe a introdução de um capítulo específico sobre regularização fundiária na lei de parcelamento do solo. O projeto também busca reconhecer a autonomia municipal na gestão do território urbano, integrar os licenciamentos urbanístico e ambiental e compatibilizar os dispositivos que regulamentam os novos parcelamentos e a regularização fundiária com os avanços obtidos com a CRFB/88 e com o Estatuto das Cidades de 2001. Essa revisão é fundamental para tornar o processo de regularização fundiária mais ágil, eficiente e justo.

Entretanto, a distribuição de competências constitucionais entre os entes federados ainda é um desafio para a regularização fundiária urbana. É necessário que haja uma articulação mais efetiva entre os diferentes níveis de governo, de forma a garantir a implementação de políticas públicas mais integradas e coordenadas. A regularização fundiária urbana é um direito

¹⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 5771 DF – Distrito Federal**. Rel. Min. Luiz Fux. 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/865097209>. Acesso em: 12 maio 2023.

¹⁹⁹ BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 06 maio 2023.

²⁰⁰ ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers de. Fundamentos e vínculos da política de regularização fundiária: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o planejamento urbano. *In*: LEITE, Luís Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da lei 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 387.

fundamental e deve ser tratada com a devida importância e urgência pelos governantes e legisladores.

Assim, é fundamental que sejam estabelecidos mecanismos de cooperação e diálogo entre União, estados e municípios, visando à definição clara das responsabilidades de cada ente federado na regularização fundiária urbana. Isso inclui a elaboração de normas e diretrizes que estabeleçam critérios e procedimentos para a regularização, bem como a disponibilização de recursos financeiros e técnicos para sua efetivação.

Além disso, é importante promover a capacitação dos agentes públicos envolvidos na regularização fundiária urbana, garantindo que tenham conhecimento e habilidades necessárias para lidar com questões jurídicas, urbanísticas e sociais relacionadas ao processo. Isso contribuirá para a melhoria da qualidade das políticas e ações desenvolvidas nesse âmbito.

Outro aspecto relevante é o envolvimento da sociedade civil no processo de regularização fundiária urbana. É preciso fomentar a participação ativa dos moradores e demais atores locais, possibilitando que expressem suas necessidades e contribuam para a construção de soluções mais adequadas e justas. A transparência e o acesso à informação também devem ser garantidos, de forma a assegurar a *accountability* e evitar possíveis abusos ou desigualdades no processo.

Por fim, a regularização fundiária urbana deve ser vista como parte de uma abordagem mais ampla de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano sustentável. Isso implica na integração da regularização com a provisão de infraestrutura, serviços básicos, transporte, habitação de interesse social e outras demandas urbanas. A busca por soluções integradas e sustentáveis contribuirá para a construção de cidades mais inclusivas, justas e equitativas.

Em síntese, a superação dos desafios na distribuição de competências constitucionais e a implementação efetiva da regularização fundiária urbana requerem ações coordenadas, participação social, capacitação dos agentes envolvidos e uma visão abrangente do desenvolvimento urbano, principalmente em relação à governança urbana e à regularização fundiária.

3.2 GOVERNANÇA URBANA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Pode-se considerar que governança é um conceito referente à capacidade de um sistema ou organização de gerenciar seus recursos e tomar decisões de forma eficiente, transparente e

participativa. No caso da regularização fundiária, a governança é fundamental para garantir a participação ativa da comunidade local e dos proprietários das áreas, bem como para assegurar a transparência e a efetividade do processo.

A governança pode ser avaliada a partir de diferentes indicadores, como transparência, participação cidadã, controle das políticas públicas e eficiência na gestão dos recursos públicos. Esses indicadores têm sido amplamente estudados na literatura sobre governança, como podem ser observados em estudos como o de Kaufmann et al. (2010), os quais desenvolveram o Índice de Governança Mundial (WGI, na sigla em inglês)²⁰¹, que avalia a governança em diferentes países a partir de seis dimensões: controle da corrupção, Estado de Direito, eficácia do governo, qualidade regulatória, *accountability* e participação cidadã²⁰².

No Brasil, a governança urbana é um dos desafios enfrentados pelas cidades em relação à desigualdade socioeconômica, à exclusão social e à falta de acesso aos serviços básicos. Para isso, pode-se adotar uma abordagem integrada e participativa, uma vez considerada a importância da governança e do planejamento em áreas metropolitanas no Brasil. A participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões é essencial para garantir que as políticas públicas sejam implementadas de forma adequada e atendam às necessidades dos indivíduos.

Além disso, é importante considerar os aspectos ambientais, sociais e econômicos, assim como a diversidade cultural e as diferentes premências dos grupos sociais, como sugerido por Rolnik²⁰³. A abordagem de governança urbana integrada e participativa pode ser útil para enfrentar esses desafios e para promover o desenvolvimento urbano sustentável e a qualidade de vida dos cidadãos.

A iniciativa de governos locais em criação de conselhos municipais deliberativos, de orçamentos participativos e aliada as metas do milênio da ONU 2030 (os objetivos de desenvolvimento sustentável), representam tentativas de romper com a administração tradicional e promover a igualdade e a democracia, bem como garantir à população em geral o acesso aos recursos financeiros e informacionais, aos serviços públicos e às arenas de tomada de decisão política²⁰⁴.

²⁰¹ KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart. Governance indicators: where are we, where should we be going? **The World Bank Research Observer**, v. 23, n. 1, p. 1-30, 2008, *passim*.

²⁰² SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos Metrôpole**, v. 11, n. 22, p. 453-476, 2009, p. 465.

²⁰³ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 18.

²⁰⁴ SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos Metrôpole**, v. 11, n. 22, p. 453-476, 2009, p. 465.

Destaca-se, por isso, a meta 11.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU²⁰⁵: “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis e garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”, garantindo, assim, o acesso à moradia adequada e digna.

A meta 11.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU é uma chamada para a ação em relação à governança urbana, no sentido de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, garantindo o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, assim como aos serviços básicos e à urbanização das favelas. Essa meta reconhece que a moradia adequada é um direito humano fundamental e que as cidades são espaços críticos para a promoção da inclusão social e do desenvolvimento sustentável.

Para alcançar essa meta, é urgente promover uma governança urbana efetiva, que envolva a participação ativa da sociedade civil e dos moradores na tomada de decisões que afetam suas vidas e comunidades. É fundamental que as políticas e os programas relacionados à habitação e ao desenvolvimento urbano sejam desenvolvidos de forma integrada e coordenada, com uma abordagem que leve em conta as questões de gênero, de diversidade e de sustentabilidade.

Ademais, insta destacar a importância avassaladora das redes sociais como parceiras de governos na governança urbana. Essa ascensão está vindo para combater as redes tradicionais seletivas dos grupos sociais dominantes, atualmente, já tem discussões do plano plurianual no âmbito virtual²⁰⁶.

Com o advento da política mundial de distanciamento social ocasionada pela pandemia da Covid-19, a sociedade teve que fazer várias adaptações, a principal delas foi a abrupta virtualização, muitas das práticas atuais permanecerão, como as reuniões virtuais, que podem substituir viagens desnecessárias entre cidades, economizando combustível e reduzindo o risco

²⁰⁵ ONU. Organização das Nações Unidas. **Agenda 2030 – Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>. Acesso em 28 nov. 2022.

²⁰⁶ FREY, Klaus. Governança urbana e redes sociais: o potencial das novas tecnologias da informação e comunicação. In: **Encontro Anual da Anpad – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, [s.l.], 2003, p. 181.

de acidentes. Essa transição para meios digitais poderia ter ocorrido antes, mas faltava um despertar para essa possibilidade²⁰⁷.

Outrossim, é preciso garantir o acesso à moradia adequada e aos serviços básicos, como água, energia, saneamento e transporte, em todas as áreas urbanas, incluindo as favelas e assentamentos informais. Isso exige investimentos em infraestrutura e serviços públicos, além de ações para melhorar as condições de vida nessas áreas e para promover a sua urbanização adequada.

Para Zanta²⁰⁸, um dos desafios da governança urbana é a integração dos seguintes atores, a saber: o organizador, o facilitador, o fiscalizador e o regulador, no afã de promover de forma participativa e democrática a elaboração dos planos e programas de gestão, no âmbito urbanístico e ambiental.

A governança urbana é fundamental para a promoção de uma cidade mais justa e democrática, capaz de atender às necessidades da população e de garantir o acesso aos serviços públicos e aos equipamentos urbanos. Ademais, a governança urbana é essencial para a promoção da sustentabilidade urbana, uma vez que permite a implementação de políticas públicas que visam à redução das desigualdades socioeconômicas e à conservação do meio ambiente.

A regularização fundiária é um processo que objetiva a regularização de assentamentos informais nas dimensões jurídica, socioeconômica, urbanística e ambiental, proporcionando aos seus habitantes o direito à moradia digna e o acesso a serviços básicos. Esse processo é fundamental para a promoção da justiça social e o desenvolvimento sustentável das cidades. Entretanto, a regularização fundiária é uma política pública desafiadora, haja vista que envolve diversos atores e questões complexas (como a governança e o planejamento urbano).

A evolução conceitual da regularização fundiária no Brasil começou nas décadas de 1950 e 1960, em que o cerne das discussões era remover ou urbanizar. No final dos anos de 1970 e início da década de 1980, a tese de remoção de assentamentos precários foi abandonada,

²⁰⁷ MIRANDA, João *et al.* Reflexos da COVID-19 no planejamento urbano e direito do urbanismo. *In*: SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da; SAMPAIO JÚNIOR, José Herval; BRAGA JÚNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes (org.). **Os novos desafios do Direito Público**. Salvador: Motres, 2021, p. 57.

²⁰⁸ ZANTA, Viviana Maria. Gestão de resíduos sólidos nas capitais brasileiras: um olhar sob a ótica da governança e sustentabilidade. *In*: DANE, Felix (ed.). **Governança e sustentabilidade nas cidades**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014, p. 72.

somente ocorrendo a remoção total quando a ocupação se localiza em área de risco, como redes de alta tensão ou sobre aterros sanitários²⁰⁹.

Sob outra ótica, a regularização fundiária urbana, até meados da década de 1980, era desacreditada, tendo em vista que alguns autores asseveravam que “poderia criar expectativas de investimentos públicos e valorizaria imóveis vazios, gerando especulação imobiliária”²¹⁰. Ademais poderiam retroalimentar a irregularidade imobiliária urbana, tendo em vista que os beneficiados pela política pública venderiam o imóvel, em ato contínuo, ocuparia outros imóveis irregulares²¹¹, de acordo com Gomes e Steinberger.

Em contrapartida, a questão de que a regularização fundiária pode ser um instrumento jurídico de acesso à moradia digna é a tese vigente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88²¹², com a abrangência de um capítulo exclusivo à política urbana (arts. 182 e 183), originando o Estatuto da Cidade. Dentre outras diretrizes, consta a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante a flexibilização das normas de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação (art. 2º, inciso XIV do Estatuto da Cidade)²¹³.

Existe, ainda, uma expectativa de aproximar entre a legislação e a prática. Para tanto, faz-se necessário uma abordagem multissetorial que faça um diagnóstico analisando a urbanização, o uso e ocupação do solo, a edificação, a situação socioeconômica da população e as normas ambientais, no intuito de alcançar a regularização fundiária plena. Desse modo, a regularização fundiária é justamente o “reconhecimento do espaço produzido informalmente pelos moradores de um determinado local”, de acordo com Gomes e Steinberger²¹⁴.

²⁰⁹ DENALDI, Rosana. Estratégias de enfrentamento do problema: favela. In: ROSA, Júlia Santa (org.). **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2008, p. 63.

²¹⁰ GOMES, Ana Maria Isar dos Santos; STEINBERGER, Marília. Democracia participativa na regularização fundiária urbana: o projeto Lomba do Pinheiro, Porto Alegre. **Sociologias**, [s.l.], v. 18, p. 292-319, 2016, p. 293.

²¹¹ GOMES, Ana Maria Isar dos Santos; STEINBERGER, Marília. Democracia participativa na regularização fundiária urbana: o projeto Lomba do Pinheiro, Porto Alegre. **Sociologias**, [s.l.], v. 18, p. 292-319, 2016, p. 293.

²¹² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

²¹³ BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

²¹⁴ GOMES, Ana Maria Isar dos Santos; STEINBERGER, Marília. Democracia participativa na regularização fundiária urbana: o projeto Lomba do Pinheiro, Porto Alegre. **Sociologias**, [s.l.], v. 18, p. 292-319, 2016, p. 294.

Ainda consoante a Gomes e Steinberger, “a ocupação irregular do território urbano é um problema mundial”²¹⁵. Ademais, de acordo com Brakartz²¹⁶, os modelos internacionais de urbanização de assentamentos informais são dois: “programas de regularização de propriedade” e “programas integrados de melhoramento do bairro”. Os programas de regularização estão pautados no registro imobiliário na serventia extrajudicial competente, além de promoção de melhoria da infraestrutura urbana e das moradias. Já os programas de melhoramento de bairros coadunam a melhoria da infraestrutura dos assentamentos precários com a prestação de serviços sociais por meio de ação integrada e interdisciplinar²¹⁷.

Nesse pórtico, os assentamentos precários são uma realidade em muitas cidades brasileiras, caracterizadas por habitações improvisadas e condições precárias de infraestrutura e serviços públicos. Assim sendo, a Prefeitura de Santo André adota uma classificação para os assentamentos informais em: “núcleos consolidáveis e núcleos não consolidáveis e adota como principais tipos de intervenção: remoção, urbanização e urbanização integrada”²¹⁸.

O Poder Público no afã de solucionar esses assentamentos precários utiliza a remoção dos moradores para outras habitações populares construídas pelo governo. No entanto, essa abordagem pode ter influência sobre as condições de vida das pessoas que vivem nesses locais, além de gerar conflitos e resistências por parte dos moradores.

Uma alternativa à remoção é a consolidação, que envolve a melhoria das condições de vida dos moradores de assentamentos precários sem removê-los de suas casas. Contudo, essa estratégia pode não ser aplicável a todos os assentamentos, especialmente àqueles que apresentam graves impactos ambientais e urbanísticos.

Para Rosana Denaldi²¹⁹, a urbanização abrange

a provisão de infraestrutura completa e execução de obras voltadas para a eliminação de situações de risco, regularização fundiária, melhoria do sistema viário. A urbanização integrada compreende as intervenções por meio de ações integradas e

²¹⁵ GOMES, Ana Maria Isar dos Santos; STEINBERGER, Marília. Democracia participativa na regularização fundiária urbana: o projeto Lomba do Pinheiro, Porto Alegre. **Sociologias**, [s.l.], v. 18, p. 292-319, 2016, p. 296.

²¹⁶ BRAKARTZ, José. **Cidades para todos**: a experiência recente com programas de melhoramentos de bairros. Washington: BID, 2002, p. 39.

²¹⁷ DENALDI, Rosana. Estratégias de enfrentamento do problema: favela. In: ROSA, Júlia Santa (org.). **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2008, p. 64.

²¹⁸ DENALDI, Rosana. Estratégias de enfrentamento do problema: favela. In: ROSA, Júlia Santa (org.). **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2008, p. 64.

²¹⁹ DENALDI, Rosana. Estratégias de enfrentamento do problema: favela. In: ROSA, Júlia Santa (org.). **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2008, p. 64.

multidisciplinares, tanto para promover a melhoria das condições de habitação e a integração da favela à cidade, como para tratar dos múltiplos aspectos da exclusão social por meio do desenvolvimento integrado de programas sociais, de educação, saúde, geração de trabalho e renda.

A urbanização integrada é uma abordagem que busca a integração de diversas políticas e ações em relação à gestão urbana, visando promover um desenvolvimento urbano mais sustentável e inclusivo. De fato, a regularização fundiária é um instrumento jurídico, uma vez que se trata da regularização jurídica e urbanística de assentamentos informais, garantindo o direito à moradia adequada.

Consoante Rosana Denaldi²²⁰, existem três padrões de qualidade urbanização, a saber:

- Padrão mínimo de urbanização: implantação de redes de água e de esgoto, drenagem e eletrificação, com soluções de coleta de lixo e melhora da acessibilidade, além de recuperação das áreas de risco;
- . Padrão intermediário de urbanização: somaremos à eliminação de situações de risco e à implantação de infraestrutura a provisão de equipamentos urbanos (praças, centro comunitário, escola, creche), a readequação do viário e intervenção no entorno, quando necessário, buscando solucionar questões ambientais ou deficiências de estrutura urbana;
- Padrão alto de urbanização: soma-se à adequação da densidade com definição de parcelamento, com a grande maioria dos lotes tendo tamanho mínimo de 40-44 m², a eliminação de situações de insalubridade e insegurança das moradias, a readequação do viário para permitir acessibilidade a todas as moradias e garantir distanciamento mínimo entre edificações de 4m e um distanciamento máximo de uma via de veículo de 60 m, além da promoção da regularização fundiária.

Nesse sentido, a função social da cidade é um conceito que se refere à ideia de que a cidade deve ser um espaço que atenda às necessidades de seus habitantes e que promova o bem-estar social. Isso envolve a oferta de serviços públicos, como saúde, educação, transporte e moradia acessíveis e de qualidade, além de espaços públicos seguros e agradáveis, oportunidades de emprego e lazer, entre outros aspectos.

Essa função social é importante porque a cidade é o espaço onde a maioria das pessoas vive e trabalha atualmente. De acordo com o relatório “Urbanização e Desenvolvimento: o caminho para o progresso humano”, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2010²²¹, mais de 50% da população mundial vive em áreas

²²⁰ DENALDI, Rosana. Estratégias de enfrentamento do problema: favela. In: ROSA, Júlia Santa (org.). **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2008, p. 66.

²²¹ ONU-HABITAT. **Urbanização e Desenvolvimento**: o caminho para o progresso humano. Nairobi: Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, 2010.

urbanas. Essa proporção deve chegar a cerca de 70% em 2050, segundo as projeções do mesmo relatório.

Ademais, pode-se afirmar que um instrumento importante para a implementação da Política Urbana é o Plano Diretor. Trata-se de um documento que estabelece diretrizes, objetivos e normas para o desenvolvimento urbano de determinado município. O Plano Diretor tem como finalidade orientar o crescimento ordenado da cidade, promovendo a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. Além disso, busca garantir a proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais. Mais ainda, o Plano Diretor tem como objetivo orientar o crescimento e a organização do espaço urbano, buscando garantir o uso adequado do solo, a preservação ambiental, a oferta de infraestrutura e serviços públicos, além de promover a inclusão social e a qualidade de vida da população²²².

Esse instrumento de planejamento estabelece diretrizes para diversos aspectos urbanos, como o uso e ocupação do solo, a mobilidade urbana, a preservação do patrimônio histórico e cultural, a proteção ambiental, a habitação, entre outros. Ele também define zonas e setores, determinando as regras para a ocupação e o uso da terra em cada área da cidade. O Plano Diretor deve ser elaborado de forma participativa, envolvendo a sociedade civil, os órgãos governamentais e demais atores interessados. A participação dos cidadãos é essencial para que suas necessidades e demandas sejam consideradas na definição das políticas urbanas²²³.

Ao considerar a função social da cidade, o Plano Diretor deve, ainda, priorizar a inclusão social, buscando a equidade no acesso à moradia, aos serviços básicos e aos espaços públicos. Deve promover o desenvolvimento de áreas habitacionais que atendam às diferentes faixas de renda, garantindo o direito à cidade para todos os moradores²²⁴.

3.3 PLANEJAMENTO URBANO E PLANOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O planejamento urbano é fundamental para a regularização fundiária de interesse social, uma vez que permite a elaboração de estratégias e a definição de diretrizes para a gestão da cidade. Por meio desse planejamento, é possível identificar as áreas prioritárias para a

²²² VITORIO, Marcelo Diego Gomes da Silva. A reformulação do plano diretor de feira de Santana: o lugar da regularização fundiária e do direito à moradia. **Anais dos Seminários de Iniciação Científica**, n. 23, 2019, p. 3.

²²³ VITORIO, Marcelo Diego Gomes da Silva. A reformulação do plano diretor de feira de Santana: o lugar da regularização fundiária e do direito à moradia. **Anais dos Seminários de Iniciação Científica**, n. 23, 2019, p. 3.

²²⁴ VITORIO, Marcelo Diego Gomes da Silva. A reformulação do plano diretor de feira de Santana: o lugar da regularização fundiária e do direito à moradia. **Anais dos Seminários de Iniciação Científica**, n. 23, 2019, p. 1.

regularização fundiária, bem como definir os mecanismos e os instrumentos necessários para a viabilização dessa política pública.

O microsistema jurídico da regularização fundiária no Brasil é composto por diversas leis, normas e instrumentos jurídicos que visam a regularização de assentamentos irregulares e a garantia do direito à moradia digna. Dessa forma, faz-se necessário apresentar uma breve linha do tempo com os principais marcos legais desse microsistema: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88²²⁵, que estabeleceu o direito à moradia como um direito social e previu a função social da propriedade urbana, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)²²⁶, que fixou direcionamentos para a política urbana e previu a possibilidade de regularização fundiária de assentamentos irregulares, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979)²²⁷, que definiu as normas gerais de parcelamento do solo urbano e previu a possibilidade de regularização de loteamentos irregulares, Lei de Regularização Fundiária de Interesse Social (Lei nº 11.977/2009)²²⁸, que determinou diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos irregulares de interesse social e criou o Programa Minha Casa, Minha Vida e a Lei do Reurb (Lei nº 13.465/2017)²²⁹, que instituiu o Regime Urbanístico Especial de Regularização Fundiária e estipulou regras para a regularização fundiária em áreas urbanas e rurais.

Além dessas leis, existem diversas outras normas e instrumentos jurídicos que complementam o microsistema jurídico da regularização fundiária, como as resoluções do

²²⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

²²⁶ BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

²²⁷ BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 06 maio 2023.

²²⁸ BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; 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 Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 25 abr. 2023.

²²⁹ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, a Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, a Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016, a Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e a Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), para adequar a legislação às novas necessidades de políticas públicas e conferir maior eficiência à ação estatal na promoção do ordenamento territorial urbano e rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

Conselho Nacional das Cidades, as normas dos órgãos estaduais e municipais de habitação, entre outras.

A demarcação urbanística, em contrapartida, é um processo de delimitação de áreas ou zonas dentro do espaço urbano com o finalidade de estabelecer definir específicas para o uso e ocupação do solo. É um elemento importante do planejamento urbano, ajudando a orientar o desenvolvimento harmonioso e sustentável das cidades, abrangendo diferentes tipos de zonas, como áreas residenciais, comerciais, industriais, de preservação ambiental, de lazer e espaços públicos. Cada zona é designada para um uso específico, com regulamentos e orientações próprias que visam garantir um desenvolvimento coerente e equilibrado.

As demarcações podem ser feitas com base em diversos critérios, como a infraestrutura disponível na região, a localização, o adensamento populacional desejado, a proteção de áreas ambientalmente sensíveis, entre outros fatores relevantes para o planejamento urbano. Uma das principais finalidades da demarcação urbanística é promover a função social da cidade. Por exemplo, a delimitação de áreas residenciais pode estabelecer critérios de densidade populacional, exigências de infraestrutura básica e acesso a serviços públicos, visando garantir moradia adequada e qualidade de vida para os residentes²³⁰.

Por via das demarcações, é possível planejar e controlar a expansão da cidade, evitando a ocupação desordenada do solo e garantindo a preservação de áreas de valor histórico, cultural e ambiental. A demarcação urbanística também pode ser utilizada como instrumento de gestão e controle do território urbano. Ela permite a delimitação de áreas passíveis de desapropriação para projetos de interesse público, como a implantação de infraestrutura urbana, a criação de áreas verdes ou a construção de equipamentos sociais.

Vale ressaltar que a demarcação urbanística deve ser realizada com base em critérios técnicos, considerando estudos e diagnósticos urbanos, além de ser embasada em processos participativos que envolvam a sociedade civil, garantindo a transparência e a legitimidade das decisões tomadas.

A demarcação urbanística desempenha um papel fundamental no planejamento e no desenvolvimento urbano, ajudando a organizar o espaço, a promover a função social da cidade e a orientar o uso e a ocupação do solo de forma sustentável. Por intermédio dessa ferramenta, é possível criar cidades mais equitativas, seguras e com qualidade de vida para seus habitantes.

²³⁰ DIAS, Gisele Gonçalves. Principais alterações da demarcação urbanística trazidas pela Lei Federal nº 13.465/2017. In: LEITE, Luís Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da lei 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 410.

No contexto da Lei REURB, a demarcação urbanística é mencionada principalmente no conceito legal da regularização fundiária de áreas urbanas ocupadas de forma irregular, consoante com o art. 46 da mencionada Lei. A Lei estabelece diretrizes para o processo de regularização, incluindo a demarcação das áreas a serem regularizadas²³¹.

A demarcação urbanística, conforme estabelecido pela Lei, deve ser realizada com base em critérios técnicos e urbanísticos. Ela deve considerar a delimitação das áreas ocupadas, identificando as divisas e as características físicas dos lotes e das edificações²³².

É importante destacar que a demarcação urbanística, conforme prevista na Lei nº 13.465/2017, deve ser realizada em conformidade com o Plano Diretor do município. O Plano Diretor é mencionado como um instrumento norteador para o processo de regularização fundiária, devendo ser considerado na demarcação das áreas e na definição das diretrizes urbanísticas.

O § 9º do art. 31 da Lei nº 13.465/2017 prevê a possibilidade de realização de demarcação urbanística especial em áreas objeto de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), que são áreas ocupadas por população de baixa renda²³³.

De acordo com esse dispositivo legal, a demarcação urbanística especial tem o objetivo de identificar os limites físicos das áreas a serem regularizadas, incluindo tanto os lotes quanto as áreas públicas e de preservação. Essa demarcação deve ser realizada para fins de titulação das unidades habitacionais e definição do perímetro das áreas públicas. A Lei nº 13.465/2017 estabelece diretrizes para a regularização fundiária, abordando também a demarcação urbanística como parte desse processo. A demarcação deve ser realizada com critérios técnicos

²³¹ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, a Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, a Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016, a Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e a Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), para adequar a legislação às novas necessidades de políticas públicas e conferir maior eficiência à ação estatal na promoção do ordenamento territorial urbano e rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

²³² DIAS, Gisele Gonçalves. Principais alterações da demarcação urbanística trazidas pela Lei Federal nº 13.465/2017. In: LEITE, Luís Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord). Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da lei 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 407.

²³³ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, a Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, a Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016, a Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e a Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), para adequar a legislação às novas necessidades de políticas públicas e conferir maior eficiência à ação estatal na promoção do ordenamento territorial urbano e rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

e urbanísticos, considerando as diretrizes do Plano Diretor. Essa demarcação é importante para identificar as áreas a serem regularizadas e para garantir o reconhecimento dos direitos dos ocupantes, promovendo a função social da cidade e a segurança jurídica das propriedades²³⁴.

A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é um instrumento de planejamento urbano previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que visa garantir o direito à moradia digna em áreas urbanas ocupadas por populações de baixa renda²³⁵.

As ZEIS são áreas demarcadas pelo poder público municipal, onde se busca promover a regularização fundiária e a implementação de políticas habitacionais voltadas para a população de baixa renda. São consideradas ZEIS as áreas que apresentam características como: densidade demográfica elevada, infraestrutura precária, adensamento excessivo, localização em áreas ambientalmente protegidas ou em áreas de risco, entre outras²³⁶.

O principal objetivo das ZEIS é promover o uso social da propriedade urbana, ou seja, buscar o equilíbrio entre a função social da propriedade e o direito à moradia digna. Para isso, o Poder Público deve implementar políticas de regularização fundiária, como a concessão de títulos de propriedade, e incentivar a produção de habitações de interesse social.

As ZEIS são importantes instrumentos para a promoção da justiça social e para a redução das desigualdades urbanas. Entretanto, é preciso que o Poder Público esteja comprometido com a implementação efetiva das políticas habitacionais e com o planejamento urbano integrado e participativo, para que as ZEIS cumpram seu papel na garantia do direito à moradia digna.

²³⁴ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, a Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, a Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016, a Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e a Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), para adequar a legislação às novas necessidades de políticas públicas e conferir maior eficiência à ação estatal na promoção do ordenamento territorial urbano e rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

²³⁵ BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

²³⁶ ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers de. Fundamentos e vínculos da política de regularização fundiária: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o planejamento urbano. *In*: LEITE, Luís Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da lei 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 389.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária urbana de interesse social é um instrumento fundamental para garantir o direito fundamental à moradia adequada, uma vez que tem como objetivo legalizar assentamentos informais, regularizar a posse da terra e promover a inclusão social e urbana das famílias de baixa renda que ocupam áreas urbanas de forma precária. Essa prática é uma forma de efetivar o direito à cidade, que é um conceito mais amplo que o direito à moradia e inclui o acesso a serviços básicos, transporte público, espaços públicos e equipamentos comunitários.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 garante o direito à moradia e estabelece sua relação com outros direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e a função social da propriedade. No entanto, a legislação federal relacionada ao direito à moradia ainda precisa ser mais efetiva no contexto urbano brasileiro.

A relação entre o direito à moradia e o direito de propriedade pode gerar conflitos, especialmente em áreas urbanas com precariedade fundiária. A regularização fundiária é uma solução para garantir a segurança jurídica da posse e propriedade, mas também é importante considerar a função social da propriedade e as necessidades da população urbana.

Apesar dos desafios existentes, como a falta de recursos e a resistência dos proprietários, é fundamental que a governança e o planejamento urbano sejam fortalecidos para a efetivação da regularização fundiária de interesse social, contribuindo para a construção de cidades mais justas e sustentáveis.

A governança urbana e o planejamento urbano são fundamentais para a regularização fundiária de interesse social, permitindo a coordenação das ações dos diferentes órgãos e instituições envolvidos e a elaboração de estratégias e diretrizes para a gestão da cidade. É necessário que haja uma participação efetiva da sociedade civil e dos moradores no processo de regularização fundiária, garantindo a transparência e a legitimidade das ações.

Nesse sentido, é de extrema relevância compreender como a pesquisa esta estruturada para compreensão dessa temática. Portanto, divide-se, de maneira geral, em três capítulos, os quais são tratados a seguir.

No primeiro capítulo, discute-se que a moradia é um direito fundamental garantido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e por diversas outras normativas internacionais, constitucionais e legislativas em todo o mundo. A área de proteção do direito à moradia inclui a garantia de acesso a um lar adequado, com segurança, saneamento básico, acesso à água potável, eletricidade, transporte, serviços públicos e infraestrutura básica.

A normativa internacional que protege o direito à moradia inclui a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, entre outros. Esses instrumentos internacionais reconhecem que a moradia é um direito humano fundamental e que o Estado tem o dever de garantir esse direito.

A normativa constitucional de diversos países também reconhece o direito à moradia como um direito fundamental. No Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 estabelece que é dever do Estado garantir o acesso à moradia, especialmente para as pessoas em situação de vulnerabilidade. A CRFB/88 também reconhece o direito à cidade como um direito fundamental, garantindo o acesso a políticas públicas que promovam o desenvolvimento urbano sustentável, o transporte adequado, a preservação ambiental e a inclusão social.

Ainda, a CRFB/88 também estabelece diversas legislações que visam garantir o direito à moradia, como o Estatuto da Cidade, que regula o uso do solo urbano e a política urbana, e o programa Minha Casa Minha Vida, que oferece subsídios e financiamentos para a aquisição da casa própria.

O direito à moradia muitas vezes entra em conflito com o direito de propriedade, especialmente em países onde a concentração fundiária é alta. Nesses casos, é importante que o Estado atue de forma a equilibrar esses direitos, garantindo a função social da propriedade e promovendo políticas públicas que garantam o acesso à moradia para todos.

No tocante ao direito à cidade, é fundamental para garantir uma vida digna aos cidadãos. Esse direito abrange o acesso a políticas públicas que promovam a inclusão social, o desenvolvimento sustentável e a preservação ambiental nas cidades. A garantia do direito à cidade está diretamente relacionada ao desenvolvimento de políticas urbanas efetivas que atendam às necessidades das pessoas que vivem nas cidades.

No segundo capítulo, nota-se que a regularidade fundiária é um tema importante na política urbana brasileira, pois muitas áreas urbanas apresentam problemas de (in)adequação social fundiária. Essa situação ocorre quando há ocupação irregular ou ilegal de áreas urbanas, sem registro legal ou sem o cumprimento das exigências legais para ocupação do espaço urbano.

No Rio Grande do Norte, a situação de irregularidade fundiária é uma realidade em muitas áreas urbanas. Essa situação ocorre devido à falta de políticas públicas efetivas de

regularização fundiária, à dificuldade de acesso ao mercado imobiliário formal e à concentração fundiária em áreas urbanas.

Para enfrentar essa situação, o Estado do Rio Grande do Norte desenvolveu algumas políticas públicas de regularização fundiária, a saber: o Plano Estadual de Regularização Fundiária e o Programa Moradia Cidadã, que tem como objetivo promover o acesso à terra e à moradia digna para a população de baixa renda, tendo como base o Estatuto da Cidade, a Constituição Federal, a Lei de Regularização Fundiária e o Decreto estadual nº 29.267/2019.

Apesar da política pública de regularização fundiária do Rio Grande do Norte, o município de Natal ainda apresenta desafios na área de regularização fundiária. Em muitas áreas urbanas de Natal, há uma (pseudo) política pública do Papel Passado, a partir da qual os moradores são beneficiados com a titularidade do imóvel, mas sem que as condições de habitação sejam adequadas.

Essa situação ocorre devido à falta de recursos para a construção de infraestrutura básica, descaso dos agentes públicos e/ou ao desconhecimento das demandas dos moradores. Para enfrentar essa situação, é fundamental que haja um planejamento urbano integrado, que leve em conta as necessidades e demandas da população de baixa renda e que promova políticas públicas efetivas de regularização fundiária.

Dessa forma, a regularização fundiária é um tema fundamental na política urbana brasileira e potiguar, no afã de enfrentar essa situação, é necessário promover políticas públicas efetivas que levem em conta as demandas e necessidades da população de baixa renda e que garantam o acesso à terra e à moradia digna para todos.

No terceiro capítulo, por fim, esclarece-se que a governança e o planejamento urbano são fundamentais para a regularização fundiária de interesse social. A governança urbana se refere à forma como as diferentes instituições e atores envolvidos na gestão urbana interagem para tomar decisões e implementar políticas públicas. Já o planejamento urbano diz respeito à elaboração de estratégias e de projetos para o desenvolvimento urbano, considerando a utilização adequada do espaço urbano e a promoção do bem-estar social.

No contexto da regularização fundiária, a governança urbana é essencial para garantir a participação da população no processo de tomada de decisão, especialmente dos moradores das áreas a serem regularizadas. A participação popular contribui para a promoção de políticas públicas mais adequadas às necessidades e demandas da população de baixa renda.

O planejamento urbano é fundamental para garantir a utilização adequada do espaço urbano e para promover ações que levem à regularização fundiária. A elaboração de planos de

regularização fundiária, que levem em conta as condições de habitação e as necessidades dos moradores das áreas irregulares, é uma importante ferramenta para garantir a efetividade da política pública de regularização fundiária.

É importante destacar que a distribuição de competências constitucionais no âmbito da regularização fundiária urbana é fundamental para o sucesso da política pública. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 define as responsabilidades dos diferentes entes federados (União, Estados e Municípios) no processo de regularização fundiária. É importante que haja cooperação e articulação entre esses entes para garantir a efetividade da política pública de regularização fundiária.

Assim, a governança e o planejamento urbano são fundamentais para a regularização fundiária de interesse social. A participação popular, a elaboração de planos de regularização fundiária e a distribuição adequada de competências entre os entes federados são fundamentais para garantir a efetividade da política pública de regularização fundiária urbana.

Visualizada a estrutura e discussão desta pesquisa, evidencia-se que a resposta à sua problemática é de extrema importância para a garantia do direito fundamental à moradia, especialmente para a população de baixa renda que vive em áreas urbanas irregulares e precárias. A regularização fundiária urbana de interesse social tem sido um instrumento utilizado pelos poderes públicos para garantir o acesso à moradia digna, regularizando a situação jurídica dos assentamentos informais e promovendo a melhoria das condições habitacionais.

A questão central que norteia essa problemática é como a regularização fundiária urbana de interesse social pode ser um instrumento efetivo de proteção do direito fundamental à moradia. Isso envolve diversos desafios, tais como a identificação e caracterização das áreas que necessitam de regularização, a promoção da participação popular nos processos de regularização, a elaboração de planos e projetos que atendam às demandas e necessidades da população, a garantia de infraestrutura e serviços públicos básicos nas áreas regularizadas, entre outros.

Além disso, é importante considerar que a regularização fundiária urbana de interesse social deve ser pensada não apenas como uma questão técnica, mas também como uma questão social e política. Isso implica na promoção de políticas públicas que levem em conta as demandas e necessidades da população de baixa renda e na garantia da participação popular nos processos de decisão.

Portanto, percebe-se que a regularização fundiária urbana de interesse social pode ser um importante instrumento para a promoção desse direito fundamental, desde que sejam considerados os desafios e as demandas da população envolvida e que haja a participação ativa da sociedade civil e dos poderes públicos na elaboração e na implementação das políticas públicas necessárias.

Pode-se verificar que os objetivos desta pesquisa são atingidos, visto que se aborda o direito fundamental à moradia e à cidade, apresentando os conceitos desses direitos e analisando a normativa internacional, constitucional e federal-legislativa relacionadas ao tema, cujo objetivo é identificar e compreender como essas normas influenciam o contexto brasileiro e suas implicações para a população urbana. A partir dessa análise, é possível entender como as diferentes normativas influenciam a legislação brasileira e o contexto urbano do país. É importante compreender a relação entre o direito à moradia e à cidade para evitar que o direito de propriedade seja utilizado para desrespeitar o direito à moradia e vice-versa.

O foco é na (ir)regularidade fundiária normativa urbana e nas políticas públicas de regularização fundiária urbana de interesse social no Rio Grande do Norte e em Natal/RN. São abordadas as situações de (in)adequação social fundiária urbana no estado e no município, além de analisar as políticas públicas de regularização fundiária em vigor e suas limitações e potencialidades. Também é discutida a (pseudo) política pública do Papel Passado no município de Natal/RN e suas implicações para a população urbana.

Aborda-se a governança e o planejamento urbano para a regularização fundiária de interesse social. É discutida a relação entre a governança urbana e a regularização fundiária, buscando soluções para melhorar a efetividade das políticas públicas. O planejamento urbano também é destacado como um instrumento importante para promover a regularização fundiária e melhorar as condições habitacionais, garantindo o direito à moradia adequada. Além disso, é investigada a distribuição de competências constitucionais relacionadas à regularização fundiária urbana entre os diferentes entes federados, a fim de identificar as responsabilidades e atribuições de cada nível de governo nesse processo e suas influências na efetividade das políticas de regularização fundiária.

Os resultados da pesquisa indicam que a regularização fundiária urbana de interesse social é um instrumento importante na proteção do direito fundamental à moradia, principalmente para a população mais vulnerável e de baixa renda. Observa-se que a falta de regularização fundiária pode levar a situações de insegurança jurídica, precariedade habitacional e exclusão social.

Além disso, foi identificado que a normativa internacional, constitucional e federal relacionadas ao direito à moradia e à regularização fundiária apresentam avanços significativos, mas ainda existem desafios na aplicação dessas normas e na efetividade das políticas públicas de regularização fundiária.

Nesse pórtico, convém destacar a governança urbana e o planejamento urbano como instrumentos fundamentais para a efetividade das políticas de regularização fundiária e que a distribuição de competências constitucionais entre os diferentes entes federados pode influenciar na efetividade das políticas.

Em relação às políticas públicas de regularização fundiária em vigor no Rio Grande do Norte e em Natal/RN, observa-se que elas apresentam limitações e potencialidades e que a política do Papel Passado em Natal/RN não é efetiva para solucionar os problemas de regularização fundiária.

Com base nos resultados da pesquisa, conclui-se que a regularização fundiária urbana de interesse social pode ser um instrumento importante na proteção do direito fundamental à moradia, mas é necessário o aprimoramento das políticas públicas e a implementação de medidas para garantir a efetividade dessas políticas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers de. Fundamentos e vínculos da política de regularização fundiária: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o planejamento urbano. *In*: LEITE, Luís Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da lei 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.
- AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. **Primeiras impressões sobre a Lei n. 13.465/2017**. São Paulo: Arisp, 2017.
- ARAÚJO, Monique Fernandes Silva. **Função socioambiental da propriedade**. 2019. 45f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.
- BLIKSTAD, Karin Deleuse. **Movimentos sociais de pessoas pobres: entre as urgências e os direitos**. 266f. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.
- BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Análise social**, v. 19, n. 127, p. 711-732, 1994.
- BRAGA JUNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes Braga; ALVES, Danuta Miranda da Silveira. Governança urbana na perspectiva da regularização fundiária. **Revista FIDES**, v. 13, n. 1, p. 14-29, 2022.
- BRAKARTZ, José. **Cidades para todos: a experiência recente com programas de melhoramentos de bairros**. Washington: BID, 2002.
- BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.
- BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.
- BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.
- BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de novembro de 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Constituição (1969). **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.**

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm.

Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília:

Senado Federal, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr.

2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.218, de 01 de maio de 1946.** Autoriza a instituição da “Fundação da Casa Popular”. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html)

[1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html). Acesso em: 11

abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854.** Manda executar a Lei nº 601, de 18 de

setembro de 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d1318.htm)

[1899/d1318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d1318.htm). Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Estabelece medidas para a venda de terras

públicas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso

em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 06 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 11 abr.

2023.

BRASIL. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a Política Agrícola.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm. Acesso em: 11 abr.

2023.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **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.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso

em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.931.htm. Acesso em: 06 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm. Acesso em: 06 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; 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 Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 04 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, a Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, a Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016, a Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e a Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), para adequar a legislação às novas necessidades de políticas públicas e conferir maior eficiência à ação estatal na promoção do ordenamento territorial urbano e rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável**. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/PNDU_TextoBase.pdf. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Papel Passado**: Manual da Ação Programática 8866. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/Sistematicas/2011/Manual_Papel_Passado_2013.pdf. Acesso em: 06 maio 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 14 de junho de 1992**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>. Acesso em: 7 abr. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei da Câmara nº 20, de 2007**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos ao Tribunal do Júri, e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80355>. Acesso em: 06 maio 2023.

BRASIL. Programa Minha Casa, Minha Vida. **Portal Gov.br**, 14.02.2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/materias/programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. **Resolução 76, de 17 de julho de 1822**. Manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral Constituinte. Disponível em: <https://circuloregistrat.com.br/2011/03/11/resolucao-76-de-17-de-julho-de-1822/>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013, 76p. (Por uma cultura de Direitos Humanos).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 5771 DF – Distrito Federal**. Rel. Min. Luiz Fux. 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/865097209>. Acesso em: 12 maio 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.

CALDEIRA, Tereza Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. Trad. Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: 34, 2000.

CAMARGO, Frank Molano. O direito à cidade: de Henri Lefevbre às análises sobre a cidade capitalista contemporânea. **Folios**, n. 44, p. 3-19, 2016.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária**. 2010. 309f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, 2010.

CARTA Mundial pelo Direito à Cidade. [s.l.; s.n.]. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2023.

CARVALHO, Celso Santos. O Programa Papel Passado. *In*: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

CEDH. **Convenção Europeia dos Direitos Humanos, de 04 de novembro de 1950**. OEA. Organização dos Estados Americanos. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=536&IID=4>. Acesso em: 06 abr. 2023.

CEHAB. Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Programa Minha Casa Minha Vida Associativo: Recursos FGTS. **Empreendimento residencial Apodi, Rio Grande do Norte**. 2018. Disponível em: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/cehab/DOC/DOC000000000175614.PDF>. Acesso em: 06 maio 2023.

CEHAB. Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Programa Minha Casa Minha Vida Associativo: Recursos FGTS. **Empreendimento residencial Baraúna, Rio Grande do Norte**. 2018. Disponível em: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/cehab/DOC/DOC000000000175611.PDF>. Acesso em: 06 maio 2023.

CEHAB. Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Programa Minha Casa Minha Vida Associativo: Recursos FGTS. **Empreendimento residencial Bom Jesus, Rio Grande do Norte**. 2018. Disponível em: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/cehab/DOC/DOC000000000175611.PDF>. Acesso em: 06 maio 2023.

CEHAB. Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Programa Minha Casa Minha Vida Associativo: Recursos FGTS. **Empreendimento residencial Caicó, Rio Grande do Norte**. 2018. Disponível em: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/cehab/DOC/DOC000000000175609.PDF>. Acesso em: 06 maio 2023.

CEHAB. Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Programa Minha Casa Minha Vida Associativo: Recursos FGTS. **Empreendimento residencial São Gonçalo do Amarante, Rio Grande do Norte**. 2018. Disponível em: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/cehab/DOC/DOC000000000175608.PDF>. Acesso em: 06 maio 2023.

CEHAB. Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Programa Moradia Cidadã Município. **Governo do Estado do RN**, 23.05.2018. Disponível em:

<http://www.cehab.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=44356&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=>. Acesso em: 06 maio 2023.

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 7 abr. 2023.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n. 85 de 19/08/2019**. Dispõe sobre a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030, pelas Corregedorias do Poder Judiciário e pelo Serviço Extrajudicial. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2988>. Acesso em: 25 abr. 2023.

CORREIA, Arícia; FARIAS, Talden. A regularização fundiária sustentável, licenciamento urbanístico-ambiental e energia solar. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 863-901, jun. 2015.

DENALDI, Rosana. Estratégias de enfrentamento do problema: favela. *In*: ROSA, Júlia Santa (org.). **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2008.

DIAS, Gisele Gonçalves. Principais alterações da demarcação urbanística trazidas pela Lei Federal nº 13.465/2017. *In*: LEITE, Luís Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da lei 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, v. 32, p. 201-229, jan./jul. 2009.

DUDH. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. ONU. Organização das Nações Unidas. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 06 abr. 2023.

FARIAS, Talden. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FREY, Klaus. Governança urbana e redes sociais: o potencial das novas tecnologias da informação e comunicação. *In*: **Encontro Anual da Anpad – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, [s.l.], 2003.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos; STEINBERGER, Marília. Democracia participativa na regularização fundiária urbana: o projeto Lomba do Pinheiro, Porto Alegre. **Sociologias**, [s.l.], v. 18, p. 292-319, 2016.

GOMES, Marcos Pinto Correia. **O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – após o Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro, 2006.

GONDINHO, André Osório. Função social da propriedade. *In*: TEPEDINO, Gustavo (coord.). **Problemas de Direito Civil-Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. São Paulo: Malheiros, 2000.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais: barricadas urbanas**, n. 29, p. 73-89, 2012.

IABSP. Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento de São Paulo. **O Futuro do Estatuto da Cidade – Carta Aberta**. São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.iabsp.org.br/carta_aberta_o_futuro_do_estatuto_da_cidade.pdf. Acesso em: 11 abr. 2023.

JESUS, Patrícia Maria de. The inclusion and access of social housing movements to Minha casa Minha Vida: the emergence of the Entidades modality. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 18, n. 1, p. 92-110, 2016.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart. Governance indicators: where are we, where should we be going? **The World Bank Research Observer**, v. 23, n. 1, p. 1-30, 2008.

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

LEITE, Luís Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. Princípios e objetivos da regularização fundiária urbana. *In*: LEITE, Luís Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da lei 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2018.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1995.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARQUES, Leonardo Soares. O sistema de sesmarias e a colonização do Brasil. **Revista de História Regional**, Ponta Grossa, v. 9, n. 1, p. 163-181, 2004.

MELO, Marcus André. A não política da casa popular 1946-1947. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 6, n. 15, fev. 1991.

MIRANDA, João *et al.* Reflexos da COVID-19 no planejamento urbano e direito do urbanismo. *In*: SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da; SAMPAIO JÚNIOR, José Herval; BRAGA JÚNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes (org.). **Os novos desafios do Direito Público**. Salvador: Motres, 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotado pela Assembleia das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e em vigor em 3 de

janeiro de 1976. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1992. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Pacto de San José da Costa Rica - Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José, Costa Rica, 22 nov. 1969. Disponível em: <https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>. Acesso em: 11 abr. 2023.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

ONU-HABITAT. **Urbanização e Desenvolvimento: o caminho para o progresso humano**. Nairobi: Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, 2010.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Agenda 2030 – Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>. Acesso em 28 nov. 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (1996)**. [s.l.], 1996. Disponível em: <https://unhabitat.org/>. Acesso em: 7 abr. 2023.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (1976)**. [s.l.], 1976. Disponível em: <https://unhabitat.org/>. Acesso em: 7 abr. 2023.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986)**. [s.l.], 1986. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 7 abr. 2023.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Relatório Especial da ONU sobre Moradia Adequada**. Nações Unidas, Nova Iorque, EUA, 1º de março de 2017. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/34/51>. Acesso em: 11 abr. 2023.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Resolução 1986/36 da Comissão de Direitos Humanos**. Direito à moradia. Aprovada em 12 de março de 1986. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 7 abr. 2023.

PÁDUA, Thiago; SOUTO, João Carlos. Da propriedade à moradia: breve estudo sobre a evolução constitucional brasileira. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, p. 712-738, 2021.

PANZERA, Mariana. **A irregularidade e a regularização fundiária urbana de interesse social: o caso de Chapecó/SC**. 2021. 276f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis, 2021.

PFLEGER, Ana Paula. **Função Socioambiental da propriedade**. 2014. 89f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade do Vale do Itajaí, São José, 2014.

PILOTTO, Angela Seixas; GONÇALVES, Renata da Rocha; POLLINI, Paula Bittencourt. As flexibilizações urbanísticas na regularização fundiária urbana: notas sobre seus contornos, limites e possibilidades. *In*: LEITE, Luís Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da lei 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

REIS, Marílya Gondim. O direito social à moradia e à proteção ambiental. **Revista Saberes da Amazônia**, v. 4, n. 09, 2019.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 29.267, de 30 de outubro de 2019**. Atribui competência para a condução, no âmbito do Poder Executivo Estadual, de processos de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) e dá outras providências. Disponível em:

http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20191031&id_doc=663939. Acesso em: 06 maio 2023.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2017.

SALEME, Edson Ricardo. **Comentários ao Estatuto da Cidade: com destaques às Leis n. 11.977/2009, n. 12.587/2012, n. 12.608/2012, n. 13.089/2015 e 13.465/2017**. Belo Horizonte: Arraes, 2018.

SANCHES, Jussara Romero. O direito à cidade. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 12, n. 1, p. 318-321, 2017.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018.

SANTOS, Jéssica de Souza Teixeira. **Ocupação de terrenos de marinha: risco e regulamentação jurídica**. 2019. 111f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Riscos e Desastres Naturais na Amazônia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

SANTOS, Rosicler. O direito de propriedade à luz do direito internacional dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Direito Internacional – RBDI**, v. 3, n. 3, p. 30-50, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**. Salvador, n. 20, p. 1-46, dez./fev. 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Política nacional de mobilidade urbana no contexto socioeconômico e ambiental dos espaços urbanos e territoriais. *In*: SILVA, Carlos Sérgio

Gurgel da; SAMPAIO JÚNIOR, José Herval; BRAGA JÚNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes (org.). **Os novos desafios do Direito Público**. Salvador: Motres, 2021.

SILVA, José Afonso da. **A Constituição como Ordem Jurídica Fundamental**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1997.

SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos MetrÓpole**, v. 11, n. 22, p. 453-476, 2009.

STEFANIAK, João Luiz. A efetividade do direito humano e fundamental à moradia. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 8, n. 8, 2010.

STIPHANY, Kristine; WARD, Peter. Autogestão in an era of mass social housing: the case of Brazil's Minha Casa Minha Vida-Entidades Programme. **International Journal of Housing Policy**, v. 19, n. 3, p. 311-336, 2019.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano VI, n. 7, p. 101-120, 2005.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Do direito à cidade ao comum urbano: contribuições para uma abordagem lefebvriana. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, p. 370-404, 2020.

THIELE, Bret. O direito humano à moradia adequada: uma ferramenta para promover e proteger a saúde individual e comunitária. **American Journal of Public Health**, v. 92, n. 5, 2002.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. n. 87, p. 139-165, 2012.

VIANA, Rafael Rocha. **Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades**: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias. 2017. 147f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

VIOLIN, Jordão; SPINICCI, Julia. O direito fundamental à moradia digna: conteúdo e desafios. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, n. 109, p. 93-117, set./out. 2018.

ZANTA, Viviana Maria. Gestão de resíduos sólidos nas capitais brasileiras: um olhar sob a ótica da governança e sustentabilidade. In: DANE, Felix (ed.). **Governança e sustentabilidade nas cidades**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014.