

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CONFLITOS URBANOS: Entre a norma jurídica e a prática social

LAND REGULARIZATION AND URBAN CONFLICTS: Between the legal norm and social practice

THIAGO FREIRE DOS SANTOS ARAÚJO,¹
adv.thiagofreire@gmail.com

CLÁUDIA FRANCO CORRÊA,²
claudiafrancocorrea2@gmail.com

¹Mestrando em Direito da UVA. Rio de Janeiro - RJ, Brasil.

²Professora Pesquisadora da UFRJ e da UVA. Rio de Janeiro - RJ, Brasil.

Resumo: Nos últimos anos, os debates acerca da ocupação do solo urbano e dos conflitos decorrentes das dinâmicas de urbanização no Brasil têm se intensificado. Busca-se, com esta pesquisa, compreender como a cidade e seus conflitos são pensados desde a origem das formas de ocupação, especialmente as irregulares, bem como os instrumentos de controle social empregados por grupos historicamente marginalizados pelo poder público. Tais mecanismos, em muitos casos, têm inviabilizado a efetivação da regularização fundiária enquanto política pública. O objetivo geral desta pesquisa consiste em promover uma reflexão crítica entre o discurso teórico e a prática da política pública de garantia do direito à moradia, especialmente no que se refere à execução da Lei nº 13.465/2017, que institui mecanismos de regularização fundiária urbana. Embora a legislação preveja um processo integrado que envolva dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, observa-se que, na prática, sua aplicação pode ocultar a incorporação de assentamentos irregulares fora do contexto legal das cidades, resultando em violações aos princípios fundamentais em razão de persistentes os conflitos urbanos. Como metodologia, a pesquisa adota o levantamento bibliográfico, com a identificação e análise de publicações e fontes diversas sobre o tema, de modo a possibilitar a verificação das hipóteses inicialmente propostas.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Direito à moradia. Conflitos urbanos. Política pública. Lei nº 13.465/2017.

Abstract: In recent years, debates surrounding the occupation of urban land and the conflicts arising from urbanization dynamics in Brazil have intensified. This research seeks to understand how the city and its conflicts have been conceptualized since the origins of settlement patterns particularly irregular ones as well as the social control mechanisms employed by groups historically marginalized by public authorities. Such mechanisms, in many cases, have hindered the effective implementation of land regularization as a public policy. The general objective of this study is to promote a critical reflection on the relationship between theoretical discourse and the practical application of public policies aimed at guaranteeing the right to housing, especially concerning the implementation of Law No. 13,465/2017, which establishes mechanisms for urban land regularization. Although the legislation provides for an integrated process involving legal, urbanistic, environmental, and social dimensions, it is observed that, in practice, its application may conceal the incorporation of irregular settlements outside the legal framework of cities, resulting in violations of fundamental principles due to persistent urban conflicts. As a methodology, the research adopts a bibliographical survey, identifying and analyzing various publications and sources on the subject, thus enabling the verification of the initial hypotheses proposed.

Keywords: Land regularization. Right to housing. Urban conflicts. Public policy. Law No. 13,465/2017.

1. Introdução

Nas últimas décadas, as cidades brasileiras tornaram-se espaços de visível contradição entre a promessa constitucional de direitos sociais e a realidade concreta da exclusão e desigualdade socioespacial. O crescimento desordenado, a concentração fundiária, o déficit habitacional e a omissão estatal na formulação de políticas públicas eficazes criaram um cenário em que grande parte da população urbana vive à margem da legalidade, em áreas informais e precárias.

No caso do Rio de Janeiro, essas contradições se manifestam de modo particularmente intenso: o território urbano é marcado por ocupações irregulares, favelas consolidadas e pela atuação de poderes paralelos, como milícias e facções criminosas, que se apropriam de funções estatais, controlam o acesso à moradia e impõem sua própria normatividade. Esse fenômeno revela um quadro de conflitos urbanos complexos, em que o Estado, muitas vezes ausente, é substituído por formas alternativas de regulação social.

A presente pesquisa busca compreender, sob uma perspectiva crítica, as tensões entre o discurso normativo da regularização fundiária e sua aplicação prática, a partir da análise da Lei nº 13.465/2017, que institui mecanismos de regularização fundiária urbana e rural. Embora o texto legal proponha uma abordagem integrada, jurídica, urbanística, ambiental e social, observa-se que, em muitos casos, sua

implementação se reduz à mera formalização da posse, sem assegurar as condições efetivas de cidadania e dignidade.

O estudo tem como objetivo geral analisar em que medida a política pública de regularização fundiária urbana, tal como prevista pela Lei nº 13.465/2017, tem contribuído para a efetivação do direito à moradia e para a superação dos conflitos urbanos. Entre os objetivos específicos, destacam-se:

1. Compreender as origens e as dinâmicas históricas dos conflitos urbanos relacionados à ocupação irregular do solo;
2. Examinar o papel do Estado e dos grupos de poder paralelo na conformação do espaço urbano e na limitação das políticas públicas de moradia;
3. Analisar a aplicação da Lei nº 13.465/2017 e seus impactos no contexto do Rio de Janeiro;
4. Discutir o papel do Direito na mediação, ou na ocultação, dos conflitos fundiários.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica e documental, ancorada em autores da sociologia jurídica, da criminologia urbana e do urbanismo crítico, como Maricato (2011), Moreira-Leite (2003), Amorim, Kant de Lima e Mendes (2005), entre outros.

O tema assume relevância não apenas jurídica, mas também política e social, pois o direito à moradia, inscrito no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, é um direito fundamental que condiciona o exercício pleno da cidadania e a concretização da dignidade humana. A regularização fundiária, nesse contexto, deve ser entendida como instrumento de inclusão e de justiça espacial, e não como mera formalização da desigualdade.

2. Referencial Teórico

2.1 CONFLITOS URBANOS E DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO

A urbanização brasileira desenvolveu-se historicamente sob um modelo excludente, que consolidou a concentração de terra, poder e riqueza nas mãos de uma minoria. Desde o período colonial, a estrutura fundiária no Brasil foi organizada para atender aos interesses das elites agrárias e comerciais, marginalizando a maior parte da população do acesso formal à terra. Essa lógica, profundamente enraizada, foi transposta para o espaço urbano, onde se perpetuou sob novas formas de desigualdade e segregação. O resultado é uma configuração socioespacial marcada por contrastes: de um lado, áreas planejadas e legalizadas, voltadas às classes médias e altas; de outro, vastas regiões informais, onde vivem milhões de brasileiros em condições precárias e sem reconhecimento jurídico.

Conforme destaca Maricato (2011), o processo de urbanização no Brasil ocorreu de maneira desordenada e dissociada de políticas públicas consistentes de habitação e planejamento urbano. Em vez de promover o acesso equitativo à terra urbana, a legislação e o mercado imobiliário reforçaram a exclusão, privilegiando a especulação e a propriedade privada em detrimento do interesse social. Essa lógica criou o que a autora denomina “urbanismo da desigualdade”, no qual a informalidade e a irregularidade fundiária não são exceções, mas características estruturais do espaço urbano brasileiro. A cidade, portanto, torna-se o reflexo concreto das desigualdades históricas e sociais que permeiam o país.

Nas grandes metrópoles, como o Rio de Janeiro, essa contradição atinge níveis extremos. Desde o início do século XX, o crescimento das favelas e dos assentamentos informais foi consequência direta da falta de políticas habitacionais inclusivas. A industrialização e o êxodo rural trouxeram milhares de pessoas para as cidades, que, sem condições de arcar com os custos da moradia formal, ocuparam terrenos ociosos, encostas e áreas periféricas. Em vez de reconhecer essas ocupações como expressão legítima da necessidade de moradia, o Estado adotou uma postura repressiva e higienista, criminalizando os pobres e removendo comunidades inteiras sob o pretexto de “ordem urbana” e “modernização” (Corrêa, 2012).

A política urbana, historicamente orientada por interesses econômicos e estéticos, negligenciou o princípio constitucional da função social da propriedade. Em muitas ocasiões, a atuação estatal limitou-se a legitimar o domínio privado e a expulsar os pobres dos centros urbanos. Essa dinâmica consolidou uma divisão simbólica e material: a “cidade legal”, dotada de infraestrutura, serviços e segurança jurídica, e a “cidade ilegal”, onde imperam a precariedade e a ausência do Estado.

No contexto carioca, entretanto, a desigualdade urbana não se restringe à ausência de políticas públicas. Ela é atravessada por complexas relações de poder que envolvem grupos criminosos, milícias, tráfico de drogas e corrupção institucional. Estudos jornalísticos recentes, como os publicados pelo *Dom Total* (2020) e *El País* (2020), revelam que tais grupos não apenas controlam territórios e cobram taxas de “proteção” da população, mas também mantêm relações diretas com agentes públicos, polícias e lideranças políticas locais. O território, nesse cenário, transforma-se em instrumento de poder e mercadoria, cuja exploração econômica sustenta redes ilícitas e perpetua a exclusão social.

A atuação desses poderes paralelos interfere diretamente na dinâmica da regularização fundiária e na efetividade das políticas habitacionais. O domínio armado sobre certas regiões impede a presença do Estado e inviabiliza projetos de urbanização, saneamento ou titulação de propriedades. O controle territorial exercido pelas milícias e facções redefine as formas de sociabilidade urbana, instaurando um regime de poder privado sobre o espaço público. Essa realidade complexa reforça a ideia de que os

conflitos urbanos brasileiros ultrapassam as dimensões jurídicas ou administrativas, configurando-se como disputas políticas e econômicas pelo direito de existir e permanecer na cidade.

A população pobre, nesse contexto, encontra-se duplamente marginalizada. Por um lado, é excluída pelas estruturas formais de planejamento e de propriedade; por outro, é submetida às regras impostas por poderes paralelos que exploram sua vulnerabilidade. A ausência de uma política efetiva de regularização fundiária, que integre dimensões jurídicas, urbanísticas e sociais, perpetua o ciclo de insegurança da posse e reforça a informalidade como modo de vida.

Essa marginalização múltipla aprofunda o abismo entre o direito à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, e a realidade cotidiana das cidades. A moradia, entendida como condição essencial para o exercício da cidadania e da dignidade humana, permanece inacessível para milhões de brasileiros que vivem sob constante ameaça de despejo, violência e exclusão. Além disso, a desigualdade socioespacial reforça a fragmentação do espaço urbano, criando “ilhas de privilégio” cercadas por extensas áreas de carência e vulnerabilidade.

Como observa Moreira-Leite (2003), o direito no Brasil frequentemente atua de forma conciliatória e conservadora, evitando o enfrentamento direto das desigualdades estruturais. Em vez de promover justiça social e inclusão, o sistema jurídico tende a reproduzir hierarquias e a legitimar as práticas de exclusão. Assim, o conflito urbano, longe de ser um problema administrativo ou de gestão, é expressão da luta por reconhecimento, território e cidadania.

Em síntese, os conflitos urbanos e a desigualdade socioespacial no Brasil constituem fenômenos complexos, enraizados em uma história de concentração fundiária, omissão estatal e mercantilização do espaço urbano. A construção de uma cidade democrática e justa exige romper com a lógica dual entre o formal e o informal, reconhecendo as ocupações populares como parte legítima da produção da cidade. Isso implica reorientar o papel do Estado, de agente repressivo e regulador, para um agente promotor da inclusão, capaz de garantir efetivamente o direito à moradia e a função social da propriedade. Somente por meio dessa transformação será possível superar o “urbanismo da desigualdade” e construir um modelo urbano que reflita os princípios de justiça, equidade e dignidade humana.

2.2 O DIREITO À MORADIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A Constituição Federal de 1988 representou um marco histórico na consolidação dos direitos sociais no Brasil, ao incluir a moradia no rol dos direitos fundamentais (art. 6º) e ao instituir a função social da propriedade como princípio estruturante da ordem econômica e urbana (arts. 5º, XXIII; 182 e

183). Esses dispositivos traduzem o compromisso do Estado brasileiro com a justiça social, a dignidade humana e a democratização do espaço urbano. No entanto, o distanciamento entre a norma e a realidade revela as contradições e os desafios persistentes na efetivação desses direitos.

A moradia, enquanto direito social, ultrapassa a noção de abrigo físico. Ela representa uma condição indispensável para o exercício da cidadania, pois está diretamente ligada à segurança, à saúde, à convivência familiar, ao acesso a serviços públicos e à integração comunitária. Viver com dignidade implica ter acesso a um ambiente urbano que ofereça infraestrutura básica, saneamento, transporte, energia, educação e lazer, e condições que garantam o pleno desenvolvimento do indivíduo e da coletividade. Assim, o direito à moradia deve ser compreendido não apenas como o direito à casa própria, mas como o direito à cidade, entendido por Lefebvre (2001) como o direito de todos à apropriação e ao uso dos espaços urbanos.

Entretanto, a realidade brasileira revela um abismo entre o ideal constitucional e a prática social. O país ainda convive com um grave déficit habitacional, com milhões de pessoas vivendo em favelas, ocupações irregulares e áreas de risco. Tal cenário é consequência direta da ausência histórica de políticas públicas eficazes de habitação, planejamento urbano e redistribuição fundiária. Como observa Moreira-Leite (2003), o sistema jurídico brasileiro tende a tratar os conflitos sociais de maneira conciliatória, evitando confrontar suas causas estruturais. Essa postura faz com que o Direito, em vez de se constituir em instrumento de transformação social, muitas vezes atue como mecanismo de manutenção da ordem desigual e de reprodução das hierarquias existentes.

A função social da propriedade, prevista no artigo 5º, inciso XXIII, estabelece que o direito de propriedade não é absoluto, devendo atender ao interesse coletivo. Tal princípio rompe com a concepção liberal clássica de propriedade privada, baseada na ideia de uso livre e ilimitado do bem, e introduz uma dimensão ética e social que condiciona o exercício da propriedade à promoção do bem comum. No contexto urbano, o artigo 182 da Constituição e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) reforçam essa diretriz, determinando que a propriedade urbana cumpra sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, assegurando o bem-estar de seus habitantes.

Contudo, a efetivação da função social da propriedade ainda é um dos maiores desafios da política urbana brasileira. O mercado imobiliário e os interesses econômicos frequentemente prevalecem sobre os direitos coletivos, convertendo a terra em mercadoria e a moradia em bem de consumo. Essa lógica de valorização especulativa acentua a exclusão territorial e a segregação socioespacial, relegando os mais pobres às periferias e às áreas informais. A ausência de fiscalização e de instrumentos efetivos de gestão urbana, aliada à morosidade das políticas de regularização fundiária, contribui para a perpetuação desse quadro.

Como destacam Amorim, Kant de Lima e Mendes (2005), o direito brasileiro continua preso a uma concepção formal de igualdade, que ignora as desigualdades materiais que estruturam a sociedade. A aplicação da norma jurídica, sem levar em conta as diferenças de classe, raça e território, tende a reforçar privilégios e a marginalizar os grupos historicamente excluídos. Nesse sentido, a moradia digna, embora reconhecida como direito fundamental, permanece inacessível para grande parte da população, reduzida à condição de promessa constitucional não cumprida.

O desafio, portanto, consiste em reconciliar o direito com a realidade social, tornando efetivos os princípios constitucionais da dignidade humana, da função social da propriedade e da justiça urbana. Para tanto, é imprescindível que o Estado assuma uma postura ativa na formulação e execução de políticas públicas que articulem habitação, mobilidade, meio ambiente e inclusão social. A regularização fundiária, por exemplo, deve ir além da mera titulação da posse, incorporando medidas de infraestrutura, segurança jurídica, participação comunitária e sustentabilidade ambiental.

A concepção de moradia como direito humano também exige uma mudança de paradigma no próprio pensamento jurídico. Não se trata apenas de reconhecer o direito à propriedade, mas de assegurar o direito ao uso socialmente justo e coletivo do espaço urbano. O Estado, nesse contexto, deve atuar como mediador dos interesses entre o público e o privado, garantindo que a propriedade cumpra seu papel social e contribua para a redução das desigualdades.

Ao mesmo tempo, a sociedade civil tem papel essencial nesse processo. Movimentos sociais urbanos, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e outras organizações comunitárias, têm desempenhado uma função importante na denúncia das omissões do poder público e na reivindicação do direito à cidade. Esses movimentos não apenas reivindicam o acesso à moradia, mas questionam a própria lógica de produção e apropriação do espaço urbano, propondo modelos alternativos baseados na solidariedade, na autogestão e no uso coletivo da terra.

Em síntese, o direito à moradia e a função social da propriedade são pilares fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. Contudo, sua efetividade depende da superação das barreiras estruturais que ainda marcam a realidade brasileira: a concentração fundiária, a especulação imobiliária, a desigualdade de acesso e a fragilidade institucional das políticas urbanas. A concretização desses direitos exige vontade política, planejamento integrado e a ampliação dos espaços de participação popular na gestão das cidades.

Somente quando a moradia for compreendida como expressão da dignidade humana, e não como mercadoria, e a propriedade for exercida em conformidade com sua função social, será possível avançar na construção de um modelo urbano inclusivo, sustentável e verdadeiramente cidadão. Nesse sentido, a

efetivação do direito à moradia digna representa não apenas uma obrigação jurídica, mas um compromisso ético com a justiça social e com o futuro das cidades brasileiras.

2.3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A LEI Nº 13.465/2017

A Lei nº 13.465/2017 surge com o propósito de modernizar e integrar as políticas de regularização fundiária, substituindo um conjunto disperso de normas anteriores. Seu objetivo principal é incorporar assentamentos informais ao ordenamento territorial urbano e garantir segurança jurídica aos ocupantes. A legislação distingue duas modalidades de regularização: Reurb-S (de interesse social) e Reurb-E (de interesse específico), de acordo com o perfil socioeconômico da população beneficiada.

A proposta, em teoria, representa um avanço significativo. Ao articular dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, a lei busca promover o desenvolvimento urbano sustentável e a inclusão social. Todavia, na prática, a implementação da norma tem revelado contradições e limitações profundas.

Diversos autores e movimentos sociais apontam que a lei, ao flexibilizar exigências urbanísticas e ambientais, abre brechas para a legalização de situações de irregularidade sem garantir o cumprimento efetivo da função social da propriedade. Em muitos casos, a regularização se restringe à titulação individual dos lotes, sem o acompanhamento de obras de infraestrutura, saneamento ou equipamentos públicos. O resultado é a formalização da exclusão, ou seja, comunidades que continuam sem condições dignas de vida, mas agora sob o selo da legalidade (Maricato, 2011).

No contexto do Rio de Janeiro, o problema é agravado pela atuação de milícias que controlam a venda e a ocupação irregular de terrenos, interferindo diretamente nos processos de regularização. A presença de poderes paralelos e a fragilidade da atuação estatal criam um ambiente em que o instrumento jurídico perde sua efetividade. A regularização, nesse caso, não se traduz em inclusão, mas em captura institucional por grupos de interesse (Dom Total, 2020).

2.4 ENTRE A NORMA JURÍDICA E A PRÁTICA SOCIAL

A distância entre o texto normativo e a realidade concreta constitui um dos maiores desafios da política urbana brasileira contemporânea. A Constituição Federal de 1988, ao instituir o direito à moradia e a função social da propriedade, e a Lei nº 13.465/2017, ao regulamentar instrumentos de regularização fundiária urbana e rural, representam importantes avanços no campo jurídico e político. Contudo, a mera existência de um arcabouço normativo robusto não garante, por si só, a efetivação dos

direitos previstos. O que se observa, de modo recorrente, é a dificuldade de transformar a letra da lei em práticas sociais efetivas, capazes de modificar as estruturas desiguais que marcam o espaço urbano brasileiro.

Na prática, a regularização fundiária tem sido implementada de forma predominantemente tecnocrática, guiada por critérios administrativos e jurídicos que pouco dialogam com as realidades locais. A ausência de participação popular e de um olhar sensível às especificidades socioculturais das comunidades envolvidas faz com que o processo de regularização, em vez de promover a inclusão, muitas vezes reforce as exclusões históricas. Essa lógica burocrática, centralizadora e distante dos territórios, perpetua a ideia de que o Direito opera de cima para baixo, sem incorporar os saberes e as formas de organização construídas pelos grupos populares ao longo de suas trajetórias de resistência e sobrevivência.

A efetivação dos direitos urbanos depende, portanto, de um diálogo real entre o Estado e a sociedade civil. No entanto, a atuação do poder público ainda é marcada por uma fragmentação institucional que compromete a implementação das políticas de habitação e de ordenamento territorial. Faltam coordenação entre esferas de governo, planejamento integrado e continuidade administrativa. Soma-se a isso a falta de vontade política e o predomínio de interesses econômicos que frequentemente subordinam o planejamento urbano à lógica do mercado imobiliário. Como consequência, as políticas de regularização fundiária tornam-se lentas, parciais e, muitas vezes, excludentes.

Por outro lado, é fundamental reconhecer que as próprias comunidades historicamente marginalizadas desenvolvem mecanismos informais de regulação social, que lhes permitem garantir certo grau de estabilidade, segurança e convivência. Essas práticas constituem o que o antropólogo Kant de Lima, citado por Amorim (2005), denomina de pluralidade normativa, ou seja, a coexistência de diferentes formas de normatividade no mesmo espaço social. Nesses contextos, o Direito estatal não é a única instância de regulação das condutas: há também normas comunitárias, acordos internos, códigos de convivência e redes de solidariedade que, embora não formalizadas, exercem papel fundamental na organização social e na gestão dos territórios populares.

Essa pluralidade revela que a legitimidade do Direito não é apenas formal, mas também social. A lei adquire eficácia real quando é reconhecida, apropriada e ressignificada pelos sujeitos a quem se destina. No caso da política urbana, isso significa que a regularização fundiária deve ser compreendida não apenas como um processo jurídico-administrativo, mas como um processo social e político, permeado por disputas simbólicas, materiais e culturais pelo direito à cidade e pelo controle do território. Assim, o espaço urbano se configura como campo de tensões entre o poder institucional e as práticas

cotidianas de resistência e reapropriação do espaço pelos moradores das periferias, favelas e assentamentos informais.

Os programas de regularização fundiária frequentemente falham ao ignorar essas dimensões simbólicas e políticas do território. Em muitos casos, o foco excessivo na documentação e na formalização da propriedade reduz a política a uma mera entrega de títulos, sem garantir condições efetivas de permanência digna, acesso à infraestrutura ou integração social. Isso resulta em regularizações precárias, nas quais o título formal não se converte em melhoria das condições de vida. A moradia, nesse sentido, continua submetida às dinâmicas da desigualdade, e o direito constitucional à cidade permanece distante da realidade cotidiana das populações mais vulneráveis.

Para superar o abismo entre a norma e a prática, é necessário um novo paradigma de governança urbana, baseado na participação popular, na transparência e na justiça territorial. Isso implica reconhecer os moradores não como meros beneficiários de políticas públicas, mas como sujeitos de direitos e agentes ativos na produção do espaço urbano. A elaboração e a execução das políticas habitacionais devem incorporar os saberes locais, os vínculos comunitários e as estratégias de sobrevivência construídas pelos próprios grupos sociais. Essa perspectiva participativa reforça o caráter democrático do planejamento urbano e possibilita que a política pública seja um instrumento de emancipação, e não de controle.

A justiça territorial, nesse contexto, significa distribuir de forma equitativa os benefícios e os ônus da urbanização, garantindo que todas as pessoas tenham acesso à terra urbanizada, aos serviços públicos e às oportunidades da cidade. Ela exige enfrentar diretamente as desigualdades estruturais, de classe, gênero e raça, que se materializam no território, transformando a política urbana em uma arena de construção da cidadania. Somente assim será possível tornar efetivo o que a norma jurídica já consagra: o direito à moradia digna e à cidade justa.

É preciso compreender que o Direito urbano não é neutro. Ele expressa disputas de poder e reflete os interesses dominantes em cada momento histórico. O desafio, portanto, consiste em reconstruí-lo a partir da realidade concreta, articulando o discurso normativo com as práticas sociais e territoriais. Essa reconstrução deve ser feita a partir de um olhar interdisciplinar, que integre o campo jurídico, o urbanismo, a sociologia e a antropologia, reconhecendo que a cidade é, antes de tudo, um espaço de vida, de relações humanas e de construção coletiva.

Em síntese, entre a norma jurídica e a prática social existe um campo de tensões e possibilidades. A efetividade do direito urbano depende de uma transformação estrutural nas formas de produção e gestão das cidades, que envolva tanto o Estado quanto a sociedade civil organizada. Somente por meio de processos participativos, inclusivos e democráticos será possível transformar o texto constitucional

em realidade concreta, aproximando o Direito das ruas do Direito das leis, e convertendo a promessa jurídica da Constituição em uma prática social de justiça, igualdade e dignidade para todos.

3. Resultados e Discussões

A análise desenvolvida evidencia que o distanciamento entre a norma jurídica e a prática social constitui um dos principais entraves à efetivação do direito à moradia e à função social da propriedade no Brasil. Apesar da existência de um aparato normativo sólido especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 13.465/2017, os resultados práticos mostram que a implementação das políticas de regularização fundiária e de desenvolvimento urbano inclusivo tem sido insuficiente para enfrentar as desigualdades socioespaciais históricas.

Os resultados da pesquisa bibliográfica e da observação de casos empíricos apontam que a aplicação das leis se dá, em grande parte, de maneira burocrática e centralizadora, sem efetiva participação das comunidades envolvidas. Essa característica faz com que as políticas públicas se distanciem da realidade social e territorial dos grupos que mais necessitam de proteção jurídica e urbanística. A ausência de diálogo entre o poder público e os moradores das áreas irregulares gera um processo de regularização meramente formal, que se limita à titulação de imóveis, sem garantir melhorias estruturais nas condições de habitação, mobilidade, saneamento ou acesso a serviços básicos.

Verifica-se, também, que há uma contradição entre o discurso jurídico e a prática estatal. Enquanto o texto legal reconhece o direito à moradia como um direito humano fundamental, o poder público, em muitos casos, atua de forma seletiva, priorizando projetos de interesse econômico e negligenciando as necessidades das populações vulneráveis. Isso se traduz em políticas que, em vez de promover inclusão, acabam reforçando a exclusão. O Estado, ao privilegiar a lógica do mercado imobiliário, contribui para o avanço da gentrificação e para a expulsão de famílias de baixa renda das áreas valorizadas, perpetuando o ciclo de desigualdade urbana.

Do ponto de vista sociológico, a pesquisa evidencia a existência de uma pluralidade de normatividades no espaço urbano. As comunidades, diante da ausência ou omissão do Estado, constroem seus próprios mecanismos de regulação social e territorial. Essas práticas, embora informais, têm papel essencial na organização da vida coletiva e na manutenção da convivência comunitária. A chamada “normatividade popular”, conforme discutida por Kant de Lima (*apud* Amorim, 2005), representa uma forma legítima de produção de ordem e justiça social, que coexiste e, muitas vezes, conflita com o Direito estatal. Essa coexistência revela que a efetividade do Direito não se resume à sua dimensão

formal, mas depende do reconhecimento e da apropriação social das normas por parte dos sujeitos coletivos.

Os resultados demonstram, ainda, que a ausência de articulação interinstitucional e a falta de planejamento urbano integrado dificultam a implementação de políticas consistentes. O caráter fragmentado da gestão pública, dividido entre diferentes órgãos e esferas de governo, contribui para a morosidade dos processos de regularização e para a descontinuidade das ações. Ademais, a escassez de recursos e a influência de interesses privados sobre as decisões políticas comprometem a autonomia das políticas públicas e reduzem sua capacidade transformadora.

Ao discutir a eficácia social do Direito urbano, percebe-se que a legislação sozinha não é capaz de alterar realidades profundamente marcadas pela desigualdade. É necessário repensar o modelo de governança urbana, promovendo processos participativos e democráticos que valorizem o protagonismo das comunidades e a construção coletiva de soluções. A regularização fundiária, entendida sob essa perspectiva ampliada, deixa de ser apenas uma medida administrativa e passa a ser um instrumento de justiça territorial e cidadania.

Outro aspecto importante identificado é o papel simbólico do título de propriedade. Embora a titulação seja um marco importante na formalização da posse, ela não assegura, por si só, o exercício pleno do direito à moradia. Sem políticas complementares de infraestrutura, transporte, segurança e inclusão econômica, o título perde parte de seu valor social. Em alguns casos, observa-se que a formalização da propriedade acaba servindo aos interesses do mercado, promovendo a valorização fundiária e a subsequente expulsão dos próprios moradores originais, fenômeno conhecido como gentrificação pós-regularização.

Os dados analisados reforçam que o sucesso da regularização fundiária depende da integração entre diferentes dimensões: jurídica, urbanística, social e ambiental. Essa abordagem multidimensional é essencial para que a política pública alcance seu objetivo maior, garantir o direito à cidade de forma equitativa e sustentável. Quando uma dessas dimensões é negligenciada, o processo torna-se incompleto e ineficaz, comprometendo o resultado final e perpetuando a exclusão.

Por fim, as discussões indicam que a superação do abismo entre a norma jurídica e a prática social exige uma reconfiguração epistemológica e política do próprio Direito urbano. É preciso deslocar o foco da norma para a vida concreta, reconhecendo que o Direito deve servir como ferramenta de transformação social, e não apenas de regulação formal. Isso implica adotar uma perspectiva dialógica e participativa, na qual os sujeitos populares sejam reconhecidos como produtores legítimos de saber e de Direito.

Em síntese, os resultados e discussões revelam que a efetivação do direito à moradia e da função social da propriedade depende menos da criação de novas leis e mais da transformação da cultura institucional e política que orienta sua aplicação. A cidade democrática e inclusiva só será possível quando o texto jurídico se alinhar às práticas sociais, incorporando a voz e a experiência daqueles que historicamente foram silenciados. Dessa forma, o Direito poderá cumprir sua função emancipadora, convertendo a norma em realidade e a justiça formal em justiça social.

4. Conclusões

A análise realizada permite concluir que os conflitos urbanos e a precarização do direito à moradia no Brasil são expressões de uma estrutura histórica de exclusão e desigualdade. A política de regularização fundiária, ainda que avance no plano legal, não tem conseguido enfrentar as causas estruturais do problema.

A Lei nº 13.465/2017, embora traga inovações importantes, precisa ser reinterpretada à luz dos princípios constitucionais da dignidade humana, da função social da propriedade e da justiça social. A efetividade do direito à moradia depende não apenas da concessão de títulos, mas de um conjunto articulado de ações públicas voltadas à urbanização, ao acesso a serviços e à segurança jurídica das populações vulneráveis.

É fundamental que o Estado assuma seu papel de promotor da justiça urbana, abandonando a postura de mero regulador e adotando práticas de inclusão e planejamento participativo. O desafio da regularização fundiária não é apenas técnico, mas ético e político: trata-se de decidir que tipo de cidade se deseja construir, uma cidade mercantilizada e excludente, ou uma cidade cidadã, onde o direito à moradia seja realidade para todos.

5. Referências

AMORIM, Maria Stella de; KANT DE LIMA, Roberto; MENDES, Regina Lúcia Teixeira (Org.). *Ensaio sobre a igualdade jurídica: acesso à justiça criminal e direitos de cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Diário Oficial da União, Brasília, 12 jul. 2017.

CORRÊA, Cláudia Franco. *Controvérsias: entre o “direito de moradia” em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: o “direito de laje” em questão*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

DOM TOTAL. *Milícias do Rio de Janeiro têm articulação com igrejas, polícias e Poder Público*. Disponível em: <https://domtotal.com/noticia/1479396/2020/10/milicias-do-rio-de-janeiro-tem-articulacao-com-igrejas-policias-e-poder-publico/>. Acesso em: 03 nov. 2025.

EL PAÍS. *Milícias do Rio se articulam cada vez mais com prefeituras e casas legislativas, aponta estudo*. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-10-26/milicias-do-rio-se-articulam-cada-vez-mais-com-prefeituras-e-casas-legislativas-aponta-estudo.html>. Acesso em: 9 out. 2025.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

MOREIRA-LEITE, Ângela. *Em tempo de conciliação*. Niterói: EdUFF, 2003.

FAUSTO, Boris. *Crime e cotidiano: a criminalidade em São Paulo (1880–1924)*. São Paulo: Edusp, 1997.

UNIFAP. *Como funciona o direito à moradia*. Disponível em: <https://www2.unifap.br/radio/como-funciona-direito-a-moradia>. Acesso em: 9 out. 2025.

Recebido em: 01-12-25

Aceito em: 20-12-25

Endereço para correspondência:

Nome: THIAGO FREIRE DOS SANTOS ARAÚJO

E-mail: adv.thiagofreire@gmail.com



Esta obra está licenciada sob uma [Licença Creative Commons Attribution 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)