



A INTEGRAÇÃO DAS LEIS ATHIS E REURB COMO CAMINHOS PARA MORADIA DIGNA: LIMITES E POTENCIALIDADE EM CONTEXTOS DE VULNERABILIDADE

Ana Camille Rodrigues Teixeira

Lidiane Espíndula

Curso: Arquitetura e Urbanismo

Período: 9º Área de Pesquisa: Habitação Social

Resumo: Este trabalho tem como objetivo analisar de que forma a aplicação das legislações voltadas à habitação podem contribuir para garantir moradia digna em contextos de vulnerabilidade social. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e descritiva, dividida em duas etapas: a primeira contempla uma revisão histórica e documental sobre o processo de urbanização e o surgimento das habitações sociais no Brasil, além da análise do arcabouço legal existente; a segunda parte apresenta dois estudos de caso que ilustram a aplicação prática das legislações analisadas. No município de Pelotas, no Rio Grande do Sul, foi investigado o reassentamento de famílias por meio da regularização fundiária, enquanto no Rio de Janeiro, a experiência da Chácara Catumbi demonstrou a possibilidade de titulação coletiva através da articulação entre regularização fundiária e assistência técnica. Os resultados apontam que, embora existam instrumentos legais que buscam enfrentar as desigualdades habitacionais, a efetividade dessas medidas depende diretamente de sua aplicação integrada, do envolvimento da comunidade e da atuação responsável do poder público. A pesquisa evidenciou que a simples entrega de unidades habitacionais ou títulos de propriedade não garante, por si só, a efetivação do direito à moradia digna. É fundamental que essas ações estejam acompanhadas de infraestrutura básica, serviços públicos acessíveis e participação ativa dos beneficiários nos processos decisórios. Conclui-se que a articulação entre diferentes legislações pode representar um caminho viável para transformar a realidade de muitas famílias, mas para que isso ocorra é necessário superar entraves institucionais, técnicos e políticos que ainda limitam o alcance dessas políticas públicas.

Palavras-chave: Planejamento urbano, regularização fundiária, habitação social, políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno da globalização proporcionou diversos avanços para o mundo, resultando em consequências significativas, como o fomento da aceleração no processo de urbanização das cidades. No Brasil, em meados da década de 1940, houve uma migração massiva da população rural para os núcleos urbanos e nesse sentido, as cidades não conseguiram acompanhar o crescimento populacional, o que resultou em uma demanda habitacional maior do que as ofertas existentes. Assim, os novos migrantes começaram a construir em locais que não estavam preparados para recebê-los, criando os assentamentos informais¹. Infelizmente, muitos indivíduos ainda enfrentam essa precariedade em suas moradias até os dias atuais, e isso se deve a fatores sociais, econômicos e políticos. Diante desse cenário, a atuação do Estado com políticas públicas se torna essencial para garantir o direito à moradia digna, previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Ao longo das décadas, foram implantados diversos programas para amenizar o déficit habitacional, como o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e o Casa Verde e Amarela. No entanto, todos esses programas visaram a construção de novas unidades habitacionais, sem considerar a reestruturação e regularização fundiária daquelas já existentes (nos casos que atendem os requisitos para aplicação da lei). Desse modo, pela ausência de alternativas viáveis muitas famílias deixam suas casas, ainda que sem uma imposição direta, para que tenham acesso a moradias seguras e dignas. Uma vez que, com o devido acompanhamento profissional (envolvendo engenheiros, arquitetos e uma equipe jurídica) e intervenções pontuais, como análises dos critérios de habitabilidade, conforto e segurança, diagnósticos das deficiências habitacionais e elaboração de projetos que atendam essas necessidades, seria possível que esses indivíduos pudessem gozar de seus direitos, incluindo a da propriedade da moradia.

Nesse sentido, a Lei de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS – Lei nº 11.888/2008) e o Programa de Regularização Fundiária Urbana (REURB – Lei nº 13.465/2017) representam importantes instrumentos legais para promoção de habitação digna. A Lei de ATHIS, assegura às famílias de baixa renda o direito a assistência técnica gratuita de arquitetos urbanistas e engenheiros, para a construção de habitação de interesse social abrangendo “[...] todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra [...] necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação” (BRASIL, 2008, art. 2º). Já a REURB, permite entre outras coisas, a regularização dos assentamentos que estão em situação irregular, garantindo acesso a infraestrutura urbana e proporcionando segurança jurídica aos moradores (BRASIL, 2017). Se aplicadas de maneira correta e combinada, tais políticas têm potencial de melhorar a realidade habitacional do país, promovendo moradias confortáveis, seguras e dignas.

Entretanto, a aplicação das duas leis ainda enfrenta diversos desafios. A falta de incentivo do Governo e até mesmo dos municípios a respeito dessas leis, contribuem para a baixa adesão das Prefeituras a aplicação desses benefícios. Em muitos casos, as prefeituras não destinam os recursos para a aplicação da ATHIS, por exemplo, e junto a isso, a própria população desconhece que tem direito a esse benefício que é garantido por lei, e que pode reivindicá-lo.

Outro fator relevante é que a falta de incentivo aos profissionais (arquitetos urbanistas e engenheiros) para que possam atuar nesse campo, aliado a falta de conhecimento sobre essa área de atuação, intensifica a dificuldade ao acesso a

¹ Locais caracterizados por moradias improvisadas, precárias, muitas vezes sem saneamento básico e ventilação adequada).

moradia digna e faz com que essa realidade seja ainda mais distante para muitas famílias.

Diante de tal cenário, este estudo tem como objetivo analisar de que forma a aplicação da Lei de ATHIS e do REURB podem atuar como instrumentos para amenizar as condições habitacionais precárias enfrentadas por muitas famílias de baixa renda. A presente pesquisa, propõe-se a abordar o contexto histórico da habitação social no Brasil, analisando o processo que levou à necessidade de criação dessas legislações. Posteriormente, serão analisados de que modo a aplicação dessas leis pode contribuir para a promoção de moradia digna, especialmente em contextos de vulnerabilidade social. E, por fim, são apresentados dados que evidenciam a importância dessas leis na promoção de moradia digna, bem como a efetivação desse direito para as famílias.

2. QUESTÃO HABITACIONAL: ANÁLISE HISTÓRICA E CONTEXTO BRASILEIRO

2.1 A Revolução Industrial e seus impactos

Na segunda metade do século XVIII os modos de produção na Inglaterra passaram por grandes mudanças,

[...] pela primeira vez na história da humanidade, foram tirados os grilhões do poder produtivo das sociedades humanas, que daí em diante se tornaram capazes da multiplicação rápida, constante, e até o presente ilimitada, de homens, mercadorias e serviços (Hobsbawm, 2017, cap.2),²

marcando o início do processo de industrialização das cidades. A partir desse período, o mundo passou a acompanhar essas transformações e, com o avanço da tecnologia, passou a enxergar nas indústrias um modelo promissor de desenvolvimento econômico e em consequência disso, as relações sociais foram transformadas drasticamente: as cidades no mundo começaram a crescer de forma acelerada, as atividades agrárias e manufaturadas dos campos foram mecanizadas, e houve um processo de êxodo rural muito expressivo. Simultaneamente a esse período, entrava em vigor a política de cercamentos³ na Inglaterra, que expulsou os camponeses das terras comunais e os obrigou a migrar para as cidades em busca de moradia e trabalho (Hobsbawm, 2017; Engels, 2010).

Essa política foi responsável por intensificar o processo de êxodo rural, pois, com a crescente industrialização e diante da necessidade de sobrevivência, grande parte da população passou a ser atraída para os centros urbanos. No entanto, com a chegada dos novos migrantes às cidades, começaram a surgir grandes áreas urbanas degradadas, marcadas por condições precárias de habitação. Engels aponta que naquele contexto, “as casas dos operários estão mal localizadas, são mal construídas, mal conservadas, mal arejadas, úmidas e insalubres; seus habitantes são confinados num espaço mínimo e, [...] o interior das casas é miserável” (Engels, 2010, p.115).

² Segundo o historiador Eric Hobsbawm essa era a explosão da Revolução Industrial que representava a “partida para o crescimento autossustentável” (2017, cap.2). Ou seja, a partir desse momento, a sociedade seguiria um modelo de desenvolvimento capaz de se movimentar sozinho, sem intervenções externas.

³ Os chamados *Enclosure Acts*: foram um conjunto de leis aprovadas na Inglaterra, principalmente entre os séculos XVIII e XIX, que permitiram o fechamento e a privatização das terras comunais (áreas antes utilizadas coletivamente por camponeses para agricultura, pasto e subsistência). Com essas leis, grandes proprietários rurais passaram a cercar essas terras, expulsando os pequenos agricultores e trabalhadores que delas dependiam, gerando um êxodo rural muito expressivo (Hobsbawm, 2017).

Porém, mesmo diante de tais condições, a questão da moradia para população trabalhadora não era um problema a ser resolvido nem para o capital, e nem para o Estado (na maioria das vezes). Diante disso, os trabalhadores buscavam moradias em locais financeiramente viáveis e, na maioria das vezes, esses locais eram afastados dos centros urbanos, onde o custo era mais acessível (Maricato, 2015). Contudo, esses locais não ofereciam acesso a saneamento básico, infraestrutura urbana e as casas não possuíam ventilação adequada.

A partir disso, a questão da habitação passou a ser uma questão de saúde pública nas cidades industriais europeias, visto que, diante daquelas condições de moradia, a crise sanitária se tornou um problema público evidente. Surto de doenças como cólera, tifo e varíola atingiram, principalmente, aquela população operária que vivia em cortiços⁴ superlotados, em condições de ventilação e iluminação precárias, em espaços pequenos que viviam muitas pessoas (Engels, 2010).

Essas condições alarmantes e deploráveis de moradia, voltaram o olhar do Estado para esses locais (afinal, não era mais uma situação “isolada” que atingia somente aquela população, mas sim toda a cidade). Logo, debates sobre políticas públicas voltadas à habitação e ao saneamento começaram a surgir, e então, as primeiras propostas de intervenção do Estado nesse campo foram impulsionadas.

Diante de tal cenário, a partir do século XIX emergiram algumas propostas que buscavam modificar a questão da saúde pública e o problema de falta de moradia para os trabalhadores, pois era evidente que a situação de moradia e convivência precária que a população operária enfrentava não poderia continuar (Da Silva, 2008). Dentre elas, podem ser citados: os falanstérios de Charles Fourier e os familistérios de Jean-Baptiste Godin.

Segundo Almeida (2007), Fourier defendia a proposta de uma nova organização social e espacial em que, as unidades habitacionais seriam autossuficientes, dispostas em grandes edifícios coletivos, com espaços comuns e privados, separadas por função, sexo e faixa etária. No entanto, foi difícil a implementação do modelo visto que eram ideias complexas e que não se adaptavam a realidade.

Desse modo, inspirado pelos ideais de Fourier, Jean-baptiste Godin idealizou os familistérios, que representavam uma aplicação prática dos falanstérios de Fourier, apresentando características semelhantes quanto a organização do local. O sucesso na implementação do modelo, se deve ao fato de que as ideias de Godin eram mais fáceis e práticas de serem aplicadas e com isso, podiam se adaptar ao que era necessário naquele contexto (Almeida, 2007).

Um exemplo que merece destaque é o familistério construído na cidade de Guise (norte da França) (Figura 01 e figura 02) onde Godin e sua família se estabeleceram (Freitag, 2001). As edificações contavam com áreas destinadas ao lazer, jardins, apartamentos que eram distribuídos de acordo com a necessidade e um pátio interno destinado a interação comunitária (Figura 01). Esses modelos tinham o objetivo de oferecer moradias minimamente adequadas para os trabalhadores, embora sob um forte controle social.

⁴ Moradias de aluguel de uso coletivo que ficavam nas proximidades das indústrias. Edificações precárias, com péssima qualidade construtiva, sem manutenção e que utilizavam todo o espaço disponível do terreno para comportar mais e mais operários (Engels, 2010).

Figura 01 e 02 – Familistério de Jean-Baptiste Godin em Guise, França.



Fonte: Gavin Stamp, 2016.

Apesar de pontuais, essas iniciativas já demonstravam a necessidade de pensar a habitação para além do abrigo físico, mas como parte essencial da vida urbana e da saúde pública da população. O processo de urbanização desigual, que marcou a experiência europeia, também aconteceu em países latino-americanos, dentre eles, o Brasil, ainda que com características próprias.

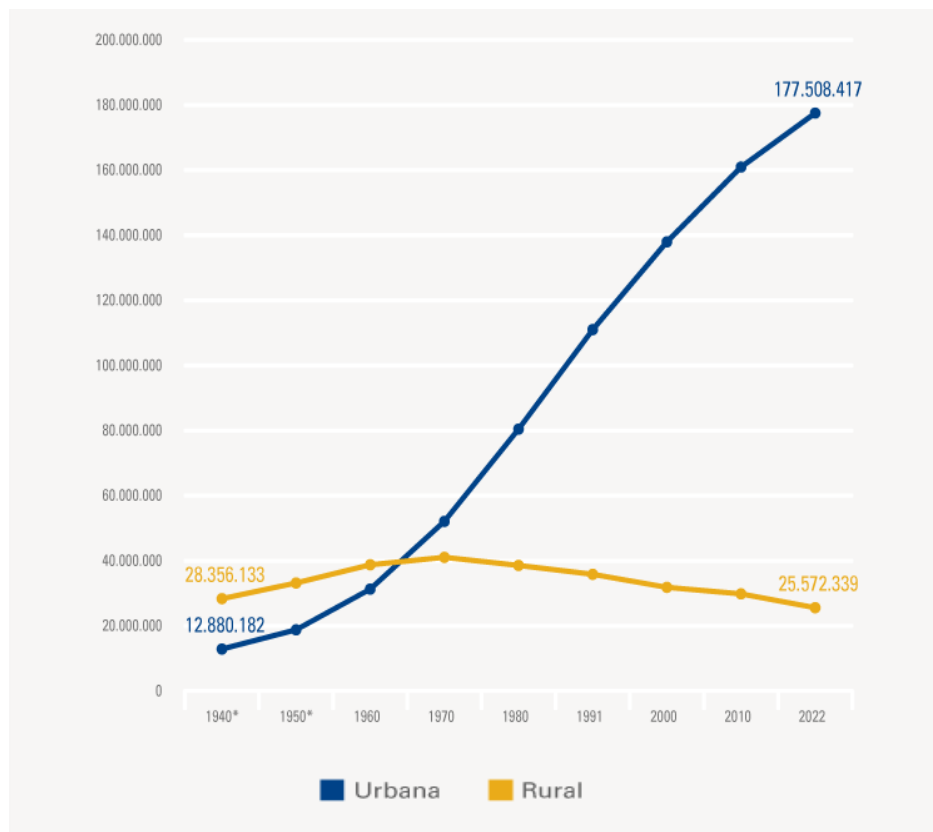
As transformações urbanas, sociais e econômicas que se desencadearam após o período da Revolução Industrial, demonstram que as questões habitacionais não são recentes, mas históricas e estruturais. No Brasil, a herança desse modelo de crescimento urbano excludente e desordenado, somado às transformações econômicas e políticas que seguiram desse fato, reforçam a necessidade de soluções integradas e duradouras. É nesse cenário que, nos próximos capítulos será apresentada uma análise histórica detalhada do problema habitacional no Brasil, explorando suas raízes e como se deu a solução para essa questão ao longo do tempo.

2.2 História da Habitação Social no Brasil

Voltando um pouco no tempo, no final do século XIX, o Brasil, recém liberto da escravidão (1888), ainda mantinha estruturas fundiárias herdadas do período colonial, baseadas na concentração de terra dos grandes senhores e exclusão das classes populares do direito à terra e ao espaço urbano. Nesse contexto, enquanto a Revolução Industrial transformava o modo de produção na Europa, o Brasil viu a necessidade de investimento no mercado industrial para acompanhar as evoluções que aconteciam no mundo. Com crise no sistema escravista após a abolição, a elite passou a direcionar seus recursos para o setor industrial como forma de ampliar seus capitais (Furtado, 2005).

A partir de então, inicia-se o processo de industrialização no país. À medida que as indústrias se instalam nas cidades, intensifica-se o êxodo rural que passa a ser mais expressivo a partir da década de 1940 (Figura 03), durante o governo de Getúlio Vargas (1930 a 1945). A migração em massa da população rural para os centros urbanos e a chegada de imigrantes no país, fez com que as cidades brasileiras enfrentassem desafios para absorver o novo contingente populacional. Com isso, surgiram crises habitacionais e a necessidade por moradias mais acessíveis (Almeida, 2007; Rubin, Bolfe, 2014; Maricato, 2015).

Figura 03 – População urbana e rural no Brasil (1940 - 2022)



Fonte: Censo Demográfico 2022, IBGE.

No entanto, o crescimento urbano aconteceu de forma desordenada e sem o suporte de políticas habitacionais estruturadas. Nesse cenário, a ausência da ação do Estado com ações voltadas ao acesso à terra urbana, impulsionou a formação de uma urbanização marcada pela informalidade e precariedade, tendo em vista que as alternativas de habitação que estavam disponíveis a maior parte da população, não se encontravam no mercado nem nas políticas públicas (Maricato, 2015; Monteiro, Veras, 2017). Assim, os trabalhadores passaram a ocupar áreas periféricas ou ociosas, muitas vezes irregulares, resultando no surgimento de cortiços, loteamentos clandestinos e, posteriormente, das favelas.

Nesse contexto de crescimento desordenado e crise habitacional, os primeiros esforços institucionais para solucionar essa demanda começaram a surgir,

com a ascensão de Getúlio Vargas à presidência do Brasil, em 1930, a questão da habitação passou a receber uma maior atenção do Estado. Essa mudança pode ser justificada por diversos fatores, dentre eles, a política de desenvolvimento nacional instituída pelo então presidente, que possuía como um dos principais vieses a industrialização do país (Almeida, 2007, p.69).

Para enfrentar a questão habitacional, era necessário que o custo para a aquisição das moradias fosse viável para os trabalhadores, através da fixação de valores e impedimento de especulação imobiliária. Então, como cita Almeida (2007), em 1930 foram criados órgãos que pudessem financiar ou construir habitações

populares, como os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs – 1930-1964) e a Fundação Casa Popular (FCP – 1946-1964)⁵.

Essas instituições ofereciam formas facilitadas de acesso à casa própria, por meio do financiamento das obras ou da aquisição do imóvel, com condições ajustadas à realidade financeira de cada trabalhador. Contudo, segundo Bonduki (2002 *apud* Almeida, 2007, p.78), as medidas adotadas pelo governo ampliaram o acesso ao financiamento habitacional aos trabalhadores de baixa renda, ao mesmo tempo que privilegiaram e garantiram benefícios àqueles mais abastados que, na maioria das vezes, já eram proprietários de um imóvel.

Os IAPs atendiam as necessidades dos trabalhadores formais vinculados ao sindicato, enquanto os trabalhadores informais (setores mais pobres) eram excluídos. Já a FCP teve baixa capacidade de produção, de modo que ela “não conseguiu criar um fundo próprio para financiamento das habitações, tornando-se dependente do orçamento da União, o que limitou sua atuação” (Azevedo; Andrade, 2011, p. 57). Assim, de acordo com Almeida (2007), a dualidade contraditória na atuação dos programas, culminou o fim do período de vigência dos institutos, pois revelou uma política habitacional ambígua e limitada em suas abordagens.

Somente a partir da década de 1960 é que o Estado brasileiro passou a reconhecer, de forma mais explícita, a necessidade de intervenção mais efetiva na questão habitacional. Com isso, houve espaço para a formulação de uma política habitacional que realmente fosse eficaz e que estivesse atrelada ao desenvolvimento econômico do país (Almeida, 2007; Rubin, Bolfe, 2014; Monteiro, Veras, 2017). Em 1964 é criado o Banco Nacional de Habitação (BNH 1964-1986) e era através das Companhias Habitacionais (COHABs)⁶ que as famílias recebiam os financiamentos (Monteiro; Veras, 2017).

Com a criação do BNH, iniciou-se um ciclo de políticas voltadas à produção de habitação em larga escala, caracterizados pela padronização construtiva, localização periférica e desarticulação com a malha urbana. Como destacam Azevedo e Andrade (2011), essa lógica de produção habitacional reforçou a segregação socioespacial ao deslocar a população de baixa renda para áreas distantes dos centros urbanos que eram desprovidas de infraestrutura adequada. Além disso, grande parte dos recursos destinados ao financiamento foi direcionado à classe média, devido ao alto nível de inadimplência entre os beneficiários da faixa de renda permitida para a obtenção do benefício (Monteiro; Veras, 2017, p.10), visto que o BNH era estruturado com base nos recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

A partir da década de 1980, após o fim do regime militar (1964-1985), o Brasil enfrentou uma grande crise econômica que comprometeu o modelo do BHN, devido à escassez de recursos, já que o valor que era arrecadado pelo FGTS passou a ser insuficiente para manter o programa (Rubin; Bolfe, 2014, p.209). Desse modo, com a ausência de uma política habitacional abrangente e com a exclusão da população de baixa renda do acesso à terra urbana, o modelo de urbanização e desenvolvimento foi marcado pela precariedade e informalidade. Esse modelo consolidou um cenário de segregação que persiste até os dias atuais, uma vez que, como cita Maricato

⁵ “Instituída pelo Decreto-lei nº9.218, de 1º de maio de 1946 a Fundação da Casa Popular foi o primeiro Órgão, de âmbito nacional, voltado exclusivamente para a provisão de residências as populações de pequeno poder aquisitivo” (Azevedo; Andrade, 2011, p.1).

⁶ Apesar de melhorias no setor habitacional as COHABs não podem ser enquadradas como uma política de inclusão social, pois embora inicialmente tenham focado no atendimento das famílias com renda de menos de três salários mínimos, posteriormente passou a priorizar a população com rendimento acima de três a cinco salários mínimos desvirtualizando assim a sua meta inicial (Monteiro; Veras, 2017, p.10).

(2000), tal desigualdade evidencia que as cidades brasileiras se formaram a partir de um histórico tradicionalmente desigual.

Quando José Sarney assume a presidência em 1985 (1985-1990), ele institui a extinção do BNH e incorpora suas funções à Caixa Econômica Federal. Esse fato marcou o início de uma nova fase na produção habitacional brasileira (Porangaba, 2020, p.12). No entanto, o Brasil ainda enfrentava um déficit habitacional que não havia sido solucionado, e o número de inadimplentes ainda era elevado (Rubin; Bolfe, 2014, p.209). Assim, ainda era necessário solucionar os problemas urbanos e a questão habitacional.

2.3 A Consolidação do direito à moradia no Brasil e das políticas públicas.

Em 1988, é promulgada a Constituição Federal. Nela, o direito a moradia passa a ser reconhecido como um direito social, sendo inserido em seu artigo 6º que todo brasileiro tem direito à moradia digna, juntamente com outros direitos fundamentais, como saúde, educação, segurança e trabalho (Brasil, 1988). Esse reconhecimento reorganizou as políticas públicas voltadas a habitação social no país, pois estabeleceu que o direito à moradia é de responsabilidade do Estado e um direito de todo cidadão brasileiro.

Além disso, ela também estabeleceu a obrigatoriedade do Plano Diretor nos municípios com mais de 20 mil habitantes, e a partir de então, a problemática fundiária urbana passou a ser regida pelo disposto na Constituição (Rubin; Bolfe, 2014).

Diante desse novo cenário, em que o acesso à moradia digna passou a ser um direito, a partir de 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), os financiamentos habitacionais com base no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) são retomados, e são criados programas como o Pró- Moradia⁷, focado na urbanização de áreas precárias e, em 1999 o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) “[...] que teve como objetivo o arrendamento residencial com opção de compra ao final do contrato de conjuntos habitacionais construídos em áreas centrais” (Chiele; Edler, 2019, p.5; Rubin; Bolfe, 2014).

No ano de 2001, foi sancionado o Estatuto da Cidade, através da Lei nº 10.257/2001, que estabeleceu a regulamentação do uso da propriedade urbana, “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Brasil, 2001, art.1º, parágrafo único). Essa legislação determina que os planos diretores municipais promovam a regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais, incluindo aqueles localizados em áreas de risco ambiental (Brasil, 2001).

Em 2003, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), foi criado o Ministério das Cidades, através dele seria possível gerar cidadania para os setores excluídos, garantindo-lhes o direito a cidade (acesso a serviços básicos e infraestrutura) (Rubin; Bolfe, 2014, p.210). A partir disso, em 2009 foi criado o programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que previa a ampliação das condições do mercado habitacional para as famílias de 0 a 10 salários mínimos (Chiele; Edler, 2019), a intenção do programa, era a construção de um milhão de moradias, promovendo assim, o crescimento econômico do país (Rubin; Bolfe, 2014).

⁷ O Pró-Moradia deveria delegar a colegiados estaduais, integrado por representantes do governo e da sociedade, a deliberação quanto aos programas e projetos a serem financiados (Chaffun, 1997 abud (Rubin; Bolfe, 2014, p.210)

2.3.1 Lei de ATHIS (11.888/2008) e REURB (13.465/2017)

A partir desses princípios consolidados e regulamentados pela Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, novas legislações passaram a surgir no Brasil, buscando enfrentar a questão habitacional, tendo em vista que muitas famílias carentes vivem em habitações irregulares por falta de opções melhores. É neste contexto de luta por melhores condições de vida para a população menos abastada que surge a Lei Federal nº 11.888/2008, também conhecida como Lei de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) (Velasco, 2023), que promove o direito à uma moradia digna, possibilitando o acesso a serviços gratuitos de arquitetura, urbanismo e engenharia para as famílias de baixa renda. A fim de diminuir problemas associados a habitação irregular, problemas de saúde pública e ambientais no meio urbano (Silva; Ayoub, 2023, p. 3).

Para além disso, Silva e Ayoub destacam que:

A ATHIS é garantida pela lei às famílias que vivem em áreas urbanas e rurais, de renda de até três salários-mínimos, para que obtenham assistência técnica pública e gratuita, exercida por profissionais qualificados em elaboração de projetos, acompanhamento e execução de obras, reforma, ampliação ou regularização fundiária de suas moradias. A lei prevê que os serviços devem ser prestados por profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia por meio de convênios ou parcerias firmadas com o ente público, que sejam servidores públicos, integrantes de equipes de pessoas jurídicas, de organizações não-governamentais, de programas de residência e/ou extensão acadêmica, ou profissionais autônomos. Em qualquer um desses casos deve ser assegurado a responsabilidade técnica dos serviços prestados (2023, p. 3).

Deste modo, percebe-se que objetivo principal da Lei de ATHIS é garantir que pessoas economicamente vulneráveis possam ter acesso a um direito fundamental resguardado no artigo 6º da Constituição: o direito à moradia digna (Velasco, 2023).

Neste contexto, é importante destacar que, após o advento da Lei de ATHIS, visando garantir a efetividade do direito constitucional à moradia digna, em 2017 foi sancionada a Lei nº 13.465, de 2017, que instituiu a Regularização Fundiária (REURB), que estabelece “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (Azevedo et al., 2024, p. 3).

Para além disso, de acordo com a cartilha REURB, elaborada pelo Ministério das Cidades (2024), foi definido que os núcleos urbanos informais, são aqueles que não possuem titulação formalizada, ou seja, não possuem o direito legal de permanência. Mas para que isso seja alterado, é necessário haver o registro no cartório de registro de imóveis, conferindo segurança jurídica aos moradores (Neto et al., 2024).

Além disso, é estabelecido que em áreas de risco (deslizamentos, inundações ou outros riscos que possam comprometer a segurança e habitabilidade dos moradores) devem ser realizados estudos técnicos a fim de avaliar a situação da área em questão, identificando a viabilidade ou não de mitigar os riscos presentes (Brasil, 2017). Desse modo, caso seja identificado que uma área apresenta riscos significativos e que são inadequadas para o estabelecimento de moradias ou outras edificações, o processo de regularização torna-se inviável. Nesses casos, a prefeitura

deve proceder com a remoção da população que reside nessas áreas e, posteriormente, garantir sua realocação em um local adequado (Brasil, 2001; 2017).

De forma adicional, destaca-se que a aplicabilidade da REURB depende da definição entre dois tipos de modalidades,

Reurb de Interesse Social (REURB-S) - voltada aos núcleos “ocupados, predominantemente, por população de baixa renda” e, Reurb de Interesse Específico (REURB-E) - voltada aos núcleos ocupados por população que não se enquadra como baixa renda (Azevedo et. al., 2024, p. 137).

Dessa forma, entende-se que a finalidade principal da REURB é assegurar a todos os cidadãos brasileiros, especialmente os economicamente desfavorecidos, o direito à regularização de seu imóvel, em conformidade com os critérios legais estabelecidos, sendo, assim, um instrumento de transformação social que garante o direito à moradia de forma digna (Aripar, 2024). Para ilustrar de forma comparativa os principais pontos apresentados neste tópico, a tabela a seguir (Tabela 01) sintetiza as características centrais das duas legislações, destacando seus objetivos, abrangência e públicos-alvo.

Tabela 01 - Comparativo entre a Lei ATHIS (11.888/2008) e a Lei REURB (13.465/2017)

LEI ATHIS - 11.888/2008	
✓ Assistência técnica gratuita para Habitação de Interesse Social ✓ Famílias de baixa renda (até 3 salários mínimos)	✓ Projeto, acompanhamento ou execução de obras (construção, reforma, ampliação, regularização fundiária) ✓ Arquitetos, urbanistas, engenheiros, integrantes de ONGs, que terão responsabilidade técnica dos serviços
LEI REURB - 13.465/2017	
✓ Regularização Fundiária Urbana ✓ Incorporar núcleos urbanos informais ao território, garantindo segurança jurídica (título)	✓ REURB-S: social, para população de baixa renda; REURB-E: aos núcleos que não se enquadram como baixa renda ✓ Não pode ser aplicada em áreas de risco inviáveis; nesses casos deve ser realizado o reassentamento da população residente dessas áreas

Fonte: Produzido pela autora, 2025.

No entanto, tais legislações apresentam dificuldades em suas aplicações práticas, não concretizando na maioria das vezes a sua finalidade última. Como observa Maricato (2003, p.7), “a regularização de assentamentos ilegais, entretanto, tem enfrentado mais problemas do que a própria urbanização”. No mesmo sentido, os autores também apontam as dificuldades enfrentadas na aplicação da Lei REURB:

A Municipalidade tem interesse em destravar os inúmeros processos de REURB, no entanto, essa agilidade pretendida depara-se com as fragilidades institucionais - econômica, política e técnico-administrativas [...]. O inovador instrumento jurídico “Legitimação Fundiária” encontra resistência em ser aplicado, por vezes, por insegurança e/ou desconhecimento das Equipes Técnicas da SMHRF e INTERMAT, que defendem o uso recorrente dos procedimentos

protocolares já conhecidos - e praticados anteriormente -, como a unificação de matrículas e buscas cartoriais, que arrastam a celeridade dos processos de regularização. (Azevedo, et al., 2024, p. 135-140)

3. METODOLOGIA

Na presente pesquisa, é utilizado o método qualitativo e descritivo, que busca a compreensão do fenômeno estudado por meio de uma descrição detalhada e sistemática das características, significados e contextos em que este se manifesta. Neste sentido o estudo foi dividido em duas etapas. A primeira parte consiste na revisão teórico conceitual e documental (apresentada no decorrer do segundo tópico do presente artigo) em que é abordado: o contexto histórico da habitação social no mundo e no Brasil, as principais políticas habitacionais que foram implementadas no país e o que fundamentou a criação da Lei de ATHIS e de REURB, com enfoque, na análise da aplicabilidade das leis na regularização e melhorias das condições habitacionais nos núcleos urbanos informais.

Posteriormente, são apresentados estudos de caso de dois municípios brasileiros que aplicaram essas legislações na tentativa de amenizar a questão habitacional em suas cidades. Foram escolhidos como objeto de análise o Loteamento Barão de Mauá, localizado na cidade de Pelotas – RS, e a Chácara Catumbi, localizada no Rio de Janeiro – RJ. A escolha desses casos foi feita baseado nas distintas experiências na aplicação das legislações estudadas até aqui. No caso de Pelotas, foi feita a aplicação da REURB em um contexto de reassentamento de famílias que se localizavam em área de risco; já no caso da Chácara Catumbi, houve a aplicação da REURB na conquista do direito à posse por meio da usucapião coletiva e posteriormente, houve a aplicação da ATHIS para que fosse estabelecido o condomínio especial do local.

Por fim, será realizada uma reflexão crítica sobre os resultados obtidos, analisando as limitações e potencialidades da aplicação em conjunto das leis ATHIS e REURB, para que sejam utilizados como instrumentos geradores de moradia digna para as populações de maior vulnerabilidade.

4. DADOS E DISCUSSÃO

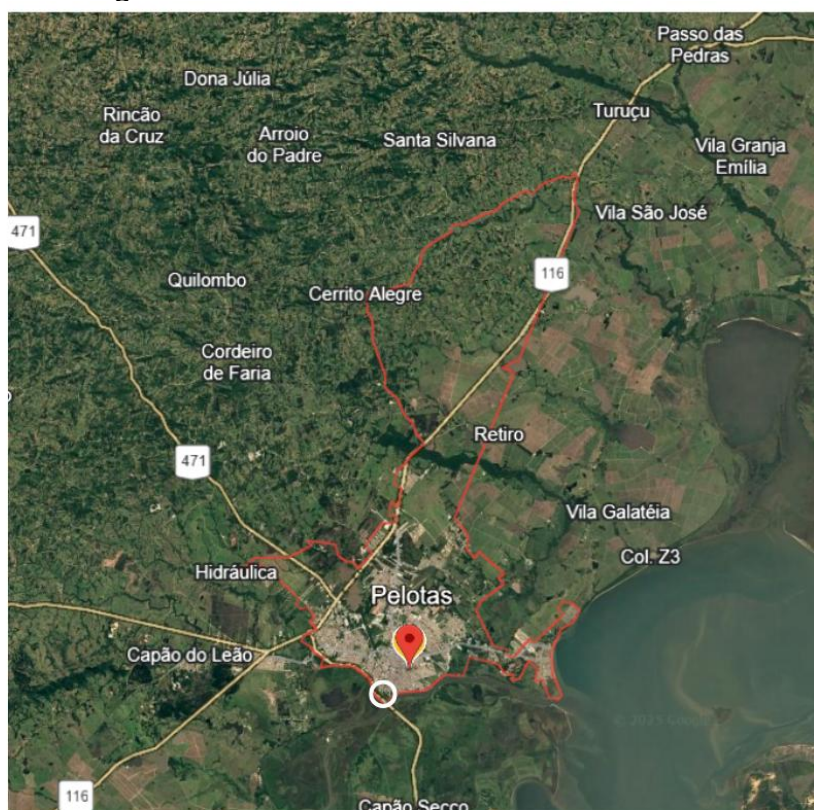
No decorrer da presente pesquisa, são analisados o contexto histórico, político e legislativo da habitação social no Brasil. Desse modo, é importante destacar que deve ser analisado a partir de agora uma abordagem prática das legislações, visto que houve análises teóricas das Leis nº 11.888/2008 (ATHIS) e nº 13.465/2017 (REURB), que destacaram seus objetivos e diretrizes.

A partir desse estudo, é necessário avaliar as aplicabilidades práticas dessas leis no contexto urbano brasileiro, compreendendo os efeitos e desafios na implementação dessas leis. Logo, serão analisados estudos de casos nos municípios de Pelotas – RS e Rio de Janeiro – RJ, que aplicaram tais legislações de forma e a partir dessas análises será avaliado os diferentes modos de implementação dessas políticas. Cada estudo de caso é apresentado separadamente, e posteriormente e são feitas análises críticas apontando quais são os entraves na aplicação das mesmas e quais são os potenciais benefícios em utilizá-las como estratégia para a concretização do direito à moradia digna.

4.1 Loteamento Barão de Mauá, Pelotas – RS (REURB)

Conforme estabelecido no Estatuto da Cidade e na Lei nº 13.465/2017 (REURB), em áreas irregulares ou em situação de risco devem ser realizados estudos técnicos e análises sobre a viabilidade de regularização fundiária dessas áreas, ou, quando necessário, deve ser promovido o reassentamento da população residente. Na cidade de Pelotas, no Rio Grande do Sul (Figura 04), o governo identificou 161 áreas irregulares no ano de 2013 e a previsão era que pelo menos 31 dessas áreas fossem regularizadas. No mesmo ano, atendendo ao programa, a prefeitura construiu o Loteamento Barão de Mauá (Figura 05), destinado ao reassentamento das pessoas que habitavam as áreas de risco, consideradas irregulares pelo poder público municipal. No Loteamento foram construídas cerca de 152 habitações, que foram distribuídas em seis ruas (Rosa, Barcellos, 2021).

Figura 04 – Limite da cidade de Pelotas – RS.



LEGENDA:

 Limite da cidade de Pelotas

Fonte: Google Earth, 2025.

Figura 05 – Localização do Loteamento Barão de Mauá na cidade de Pelotas – RS.



LEGENDA:

- | | |
|---|--|
|  Limite da cidade de Pelotas |  Limite do Loteamento Barão de Mauá |
|  Linha Férrea desativada |  Rio |

Fonte: Adaptado pelo autor de Google Earth, 2025.

As casas que foram entregues seguiam um mesmo modelo: pintura em tinta branca, pequeno espaço na área de habitação sem espaço de lazer e as ruas não eram asfaltadas. Não era permitido que fossem feitas alterações e adaptações, as casas deveriam permanecer no mesmo padrão da entrega; porém, foi verificado no estudo realizado por Rosa e Barcellos (2021) que mesmo com as proibições todas as casas sofreram alterações (Figura 05)

na pintura da casa, na instalação de cercas de madeiras, nos “puxadinhos” erguidos com material coletado no lixo (Imagem 04) [...]. foi possível perceber as dificuldades de adaptação de todos(as) ao novo espaço e ao novo modelo de moradia (Rosa; Barcellos, 2021, p. 11).

Figura 05 – Vista de algumas alterações feitas pelos moradores (cercas de madeira, “puxadinhos”)



Fonte: Site: Amigos de Pelotas, 2023.

Os autores, realizaram entrevistas com os moradores do loteamento e questionaram se funcionários da Prefeitura Municipal haviam comparecido ao loteamento após a entrega das chaves e como estavam os trâmites para que fossem entregues a documentação da regularização fundiária. Porém, alguns entrevistados relataram que as visitas não haviam acontecido, enquanto outros afirmaram desconhecer o processo de regularização e o documento de propriedade que é entregue ao final do processo (Rosa, Barcellos, 2021). Uma moradora afirmou: “Não sei nada. Não tenho documento nenhum e não me falaram nada disso. Atiraram a gente aqui como lixo e nunca mais vi eles” (Rosa; Barcellos, 2021, p. 10).

Após a realocação da população, os moradores perceberam o descaso da prefeitura perante a eles. Segundo eles⁸, após a entrega das chaves, não houveram visitas do poder público para informa-los quanto a regularização daquele espaço que receberam, e além disso, denunciaram a falta de infraestrutura básica, segurança e acesso a serviços públicos. Um outro morador disse: “Aqui falta tudo, asfalto, iluminação, calçamento. De noite não dá para sair de casa porque é muito escuro e perigoso aqui” (Rosa; Barcellos, 2021, p. 10).

Esses relatos revelam um cenário de violação do direito à cidade para com esses moradores. A ausência do acesso a estruturas básicas compromete o dia a dia das famílias reassentadas e revela a falta de um planejamento urbano assertivo e funcional, a falta de um transporte público de qualidade, iluminação adequada, são alguns exemplos que denunciam essa questão. Nesse contexto, a aplicação da REURB falhou em garantir não só o pleno acesso a moradia digna como também o direito ao usufruto de uma cidade (minimamente) estruturada.

Em um primeiro momento, a realocação das famílias residentes em áreas de risco para o Loteamento Barão de Mauá, na cidade de Pelotas (RS) é uma medida que parece atender as diretrizes do Estatuto da Cidade, visto que a população foi retirada de uma zona de risco, precária e irregular e reassentada em um local formal

⁸ De acordo com as entrevistas realizadas por Rosa e Barcelos (2021) com os moradores do Loteamento Barão de Mauá em que eles avaliaram as condições físicas, sociais e jurídicas do loteamento e das pessoas que ali habitavam.

e (supostamente) regularizado. Contudo, quando é feita uma análise mais aprofundada do exemplo citado, é evidenciado que a mudança habitacional dessas famílias não foi acompanhada de um planejamento urbano adequado, o que contraria o que é proposto na legislação.

Na experiência relatada por Rosa e Barcellos (2021), a padronização das moradias e a proibição de alterações, desconsideraram as particularidades sociais e culturais de cada família. As alterações feitas por eles, mesmo que informalmente, revelam a tentativa de resgate de identidade, laços e vivências que foram perdidos com a mudança, pois, “os locais de habitação anteriores ao loteamento guardam relações sociais – família, vizinhos e amigos – construídas ao longo do tempo, o que gerou dificuldades na nova habitação” (Rosa; Barcellos, 2021, p. 11)

Além disso, a carência de serviços básicos como iluminação pública, transporte, segurança, saúde pública de qualidade, asfaltamento das vias, comprometeu significativamente a qualidade de vida das famílias reassentadas. Junto a isso, a falta do atendimento social e jurídico por parte do poder público, bem como a desinformação dos moradores quanto aos processos e ao acompanhamento dos trâmites legais para a entrega dos documentos das propriedades, evidenciam o despreparo e o descaso do Estado com as etapas que deveriam seguir após a ocupação das novas habitações.

[...] as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado Plano Diretor está desvinculado da Gestão Urbana. Discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática. Conceitos reificados, reafirmados em seminários internacionais, ignoram a maioria da população. A habitação social, o transporte público, o saneamento e a drenagem, não tem o status de temas importantes (ou centrais, como deveria ser) para tal urbanismo. O resultado é: planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, cidadania para alguns... não se trata de direitos universais, mas de privilégios para poucos (Castro e Silva, 1997) (Maricato, 2015, p. 86-87).

Nesse sentido, pode-se afirmar que no que tange o cumprimento da lei, a determinação de reassentamento de famílias que habitam zonas de risco, em locais inadequados e perigosos foi cumprida. Entretanto, a transferência dessa população para o Loteamento Barão de Mauá foi um cumprimento parcial da lei, tendo em vista que houve a mudança de casas para as famílias, mas não foi assegurado a elas os demais aspectos que constituem o direito a moradia digna, como é previsto no artigo 6º da Carta Magna.

É imprescindível reafirmar que a regularização fundiária e a efetivação da dignidade habitacional não devem se restringir apenas a entrega de abrigos físicos, mas também deve existir a preocupação em garantir, efetivamente, o acesso a serviços urbanos essenciais, como saneamento básico, saúde, educação e segurança de qualidade para as famílias. Além disso, é fundamental que exista a preocupação em reintegrar a população à nova realidade, através de acompanhamentos técnicos e sociais, permitindo que as reais necessidades desses habitantes sejam identificadas, ouvidas e devidamente atendidas.

Assim, ainda que o discurso institucional promova a ideia de um urbanismo inclusivo e democrático, a prática revela que tais diretrizes muitas vezes não se concretizam. Como aponta Maricato (2015), os direitos urbanos fundamentais seguem sendo privilégio de poucos, enquanto a maioria permanece à margem, privada de infraestrutura, acesso a serviços e do pleno exercício da cidadania.

4.2 Chácara Catumbi, Rio de Janeiro – RJ (ATHIS + REURB)

Localizada na cidade do Rio de Janeiro, no bairro Catumbi, a propriedade original data do século XIX e pertencia ao Barão de Chicorro. Originalmente, o terreno contava com um casarão principal e em seu entorno, havia uma chácara produtiva. Posteriormente, o casarão foi comprado por um espanhol que passou a alugar o espaço para várias famílias. Após seu falecimento, sua esposa assumiu a responsabilidade de administrar a propriedade e receber os aluguéis, quando as herdeiras passaram a gerir os imóveis, não houve muita atenção com a propriedade e o local ficou deteriorado e sem as devidas manutenções (Gonçalves, Vale, 2021; Bordenave, Gonçalves, 2023)⁹.

Após alguns anos, houve uma chuva muito intensa que provocou a queda do muro que separava o terreno das comunidades vizinhas, permitindo que muitos moradores dessas comunidades passassem a ocupar parte da área da propriedade. Diante disso, os moradores da casa principal decidiram não pagar mais os aluguéis, mas assumiram o pagamento anual do IPTU e as manutenções do casarão principal. (Gonçalves, Vale, 2021; Bordenave, Gonçalves, 2023).

Em 1995, a prefeitura apresentou um projeto que transformaria o casarão principal (Figura 06) em um Centro Cultural do Samba e em 2002 os moradores receberam uma ação de desapropriação da prefeitura, ou seja, eles seriam despejados do casarão para a instalação do novo projeto. A partir de então, no ano de 2003, eles decidiram buscar assessoria jurídica e com o apoio da Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião (e posteriormente da Pastoral das Favelas) em 2006 iniciaram um processo judicial movendo uma ação de usucapião especial coletiva (Gonçalves, Vale, 2021; Bordenave, Gonçalves, 2023).

Figura 06 – Casarão principal da Chácara Catumbi.



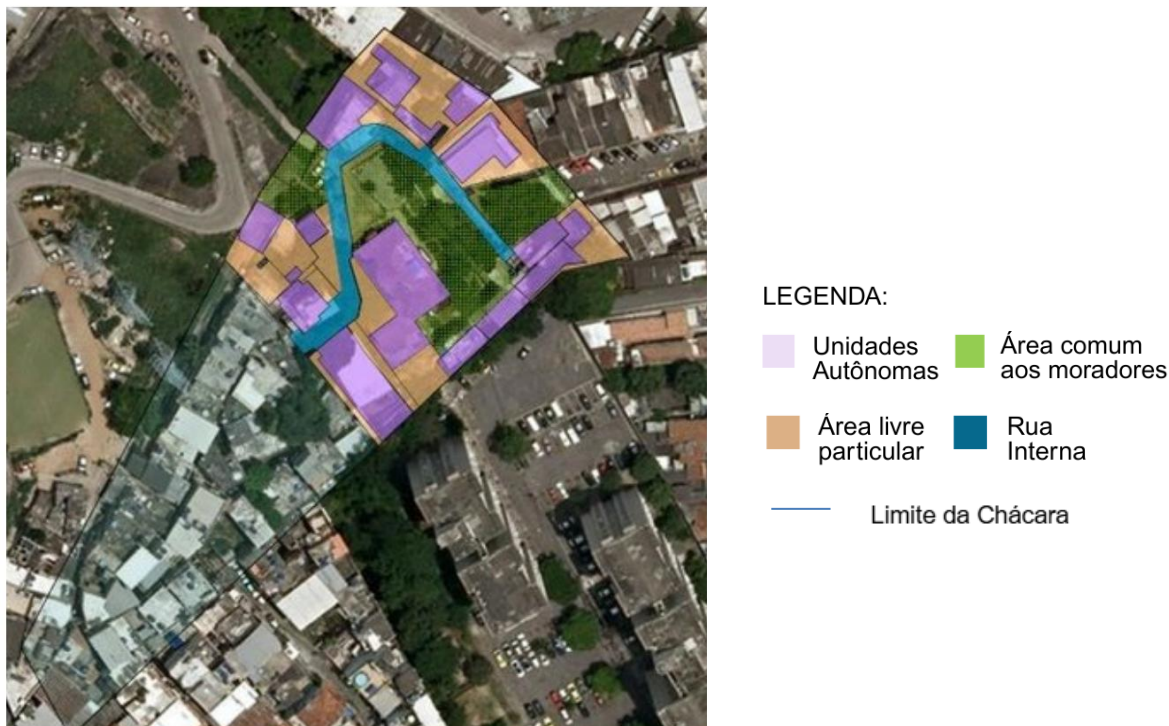
Fonte: Acervo Projeto ATHIS, 2019.

Após 11 anos, a sentença foi dada e o direito a Usucapião Coletiva foi concedida aos moradores da Chácara (Figura 07), na decisão, cada morador recebeu 1/17 do terreno. Posteriormente a sentença, houve o registro de usucapião no 7º Ofício de Registro de Imóveis do Rio de Janeiro e foi estabelecido uma modalidade

⁹ Todas as informações apresentadas neste tópico foram baseadas nas pesquisas realizadas por Rafael Gonçalves e Josiane (2021) e pelo mesmo autor e Geisa Bodernave (2023).

de condomínio especial¹⁰ que é prevista no Estatuto da Cidade e na Lei 13.465/2017 (REURB) (Brasil, 2001; 2017), que definiria os direitos e as obrigações dos moradores bem como os espaços de uso privado e coletivo de cada família (Gonçalves, Vale, 2021).

Figura 07 – Área da propriedade e em cores a área usucapida.



Fonte: Adaptado pelo autor de Acervo Projeto ATHIS, 2019.

Em 2018, a Pastoral das Favelas propôs que fosse realizado um projeto de ATHIS na Chácara Catumbi, que foi aprovado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro (CAU-RJ). No projeto estavam previstos: “um estudo social e urbanístico para a futura redação da convenção do condomínio especial domado após o registro da sentença de usucapião” (Gonçalves, Vale, 2021, p. 2).

A iniciativa em questão envolveu a colaboração de diversas equipes. Além da equipe de apoio social, uma equipe de arquitetura, composta por quatro arquitetos e uma estudante da área, foi responsável por caracterizar as estruturas físicas das edificações. O trabalho incluiu a medição das casas, o dimensionamento de áreas comuns e a identificação de possíveis problemas nas construções realizadas pelos moradores. Além disso, foram demarcadas junto aos moradores quais seriam as áreas comuns, bem como os espaços de uso específico de cada moradia (Gonçalves, Vale, 2021; Bordenave, Gonçalves, 2023).

O caso da Chácara Catumbi é um dos poucos casos de titulação coletiva no país fora das identidades étnicas (como os quilombos e reservas indígenas). A mobilização e a decisão dos moradores foram muito importantes pois revelou não apenas o desejo de conquistar a posse do terreno, como também a vontade de lutar pela permanência no local, pelo desejo de pertencimento. Assim, fica evidente o que é pontuado por Maricato (2015, p.97), “o direito à cidade, entretanto, será dado menos

¹⁰ Esta modalidade, prevista no Estatuto da Cidade, permite a aquisição de propriedade quando não é possível individualizar lotes de múltiplos ocupantes, formando um “condomínio especial” que é, por regra, indivisível e não pode ser extinto, todas as decisões devem ser tomadas em conjunto, com todos os condôminos (Gonçalves, Vale, 2021).

por instituições formais, normas legais de política urbana ou de planejamento urbano, e mais pelas lutas sociais”. Mesmo diante das políticas públicas existentes, é imprescindível que as comunidades estejam envolvidas e que reivindiquem seus direitos, para que seja possível a efetivação dos direitos previstos à população.

Além disso, fica evidente a importância da articulação entre diferentes legislações, no caso ATHIS e REURB, para combater as questões habitacionais urbanas. Isso mostra que as políticas públicas, no âmbito habitacional, precisam ser flexíveis e adaptáveis, pois é necessário que elas atendam as particularidades de cada local, respeitando a vivências dos moradores para que suas necessidades reais sejam atendidas. A experiência apresentada na Chácara, mostra que é imprescindível que o processo deve vir acompanhado de assistência técnica qualificada, acompanhada de escuta e planejamento, que respeitam os vínculos com o território e as relações sociais entre os moradores e o entorno.

Assim, a articulação da ATHIS e REURB no caso da Chácara do Catumbi mostra que, quando bem aplicadas, é possível promover regularização fundiária juntamente com a assistência técnica qualificada. A ação integrada de ambas, garantiu não apenas a segurança jurídica, com o reconhecimento da posse, mas também proporcionou aos moradores condições mais dignas de habitar. Portanto, fica evidente que, para enfrentar a questão habitacional urbana é necessário o envolvimento ativo da população e a disposição dos órgãos públicos em solucionar as questões por meio de políticas públicas efetivas. Para fins de comparação entre os dois estudos de caso apresentados, elaborou-se a uma tabela (Tabela 02), que sintetiza os principais pontos observados em cada experiência.

Tabela 02 - Comparativo entre os estudos de caso na cidade de Pelotas e no Rio de Janeiro

LOTEAMENTO BARÃO DE MAUÁ – PELOTAS/RS	CHÁCARA CATUMBI – RIO DE JANEIRO/RJ
✓ A população foi removida da área de risco e reassentada como é definido na Lei REURB; ♦ Não houve acompanhamento e assistência da Prefeitura no período pós reassentamento (titulação) e o acesso a infraestrutura urbana era precário; ♦ A regularização fundiária e a efetivação da dignidade habitacional não devem se restringir apenas à entrega de abrigos físicos;	✓ A utilização da Lei REURB com o instrumento de usucapião coletiva foi efetiva e concedeu títulos aos moradores; ✓ A participação da comunidade junto aos profissionais para definição de condomínio especial, através da Lei ATHIS, proporcionou a escuta das reais necessidades;

Fonte: Produzido pela autora, 2025.

5. CONCLUSÃO

Com base no que foi apresentado durante a pesquisa, é possível afirmar que a questão habitacional no Brasil é um problema estrutural e histórico, tradicionalmente desigual, com um modelo de urbanização que separa, exclui, e que não faz a implantação de políticas públicas eficazes, permitindo o crescimento desordenado das cidades. Como apontado, esse cenário foi construído desde o período da industrialização e foi reforçado a partir da negligência estatal ao longo dos anos e que

permanece até os dias atuais, comprometendo assim, o direito à moradia digna e à cidadania principalmente da população de baixa renda.

A partir da análise teórica e legislativa, foi possível compreender que, mesmo com as legislações existentes, ainda há uma grande lacuna entre o que é definido nas leis e o que é concretamente aplicado. A Constituição Federal, a criação da Lei nº 11.888/2008 (ATHIS) e da Lei nº 13.465/2017 (REURB), representam uma tentativa importante em solucionar os problemas decorrentes da informalidade urbana e das precariedades habitacionais. Porém, como foi apontado ao longo da pesquisa, quando essas leis são aplicadas de forma isolada, elas não são suficientes para enfrentar e combater os outros aspectos dos problemas habitacionais.

A partir disso, a presente pesquisa buscou apresentar que assim como o exemplificado na cidade do Rio de Janeiro, a integração entre as leis ATHIS e REURB se faz como um caminho necessário a ser seguido, para que seja possível promover moradia digna de forma efetiva (especialmente em contextos de vulnerabilidade social). No entanto, vale ressaltar que a integração dessas leis não serão a solução para todos os problemas habitacionais que o Brasil enfrenta, as camadas que envolvem essa problemática são muito mais profundas do que esse estudo buscou analisar. Cada município terá suas abordagens específicas, com leis municipais (Plano Diretor) que atendem as especificidades locais. Mas é importante apontar que a utilização conjunta dessas leis (ATHIS e REURB), podem ser um meio de amenizar e melhorar o acesso das famílias ao direito de habitar.

Portanto, o presente estudo deve ter uma continuidade, servindo de base para análises futuras, que busquem aprofundar a análise em outras cidades e outros contextos, sendo possível compreender de maneira mais ampla como essas legislações vem sendo aplicadas no país e de que forma podem ser aprimoradas. A continuidade desse debate é fundamental para que cada vez mais as políticas públicas voltadas as moradias possam, de fato, cumprir seu papel social e garantir as populações mais vulneráveis o pleno direito a cidade.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.C.O. DE A. **Habitação Social: origens e produção** (Natal, 1889-1964). 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-01122007-140621/publico/dissertacao.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2025.

Associação dos Registradores de Imóveis do Paraná – ARIPAR. Cartilha REURB Poder Público. Paraná, 2024. Disponível em: <https://aripar.org/wp-content/uploads/2024/06/Cartilha-Digital-REURB-1.pdf> . Acesso em: 11 de maio. 2025.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G.. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/xnfq4>. Acesso em: 8 maio 2025.

BORDENAVE, G.; GONÇALVES, R. S. **Coprodução social da cidade e regularização fundiária: o caso do projeto ATHIS na Chácara do Catumbi no Rio de Janeiro**. ENANPUR, Belém, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st14-04.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, seção 1, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para projetos e a construção de habitação de interesse social dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 24 dez. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm. Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Regularização Fundiária**. Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Celso Santos Carvalho, Sandra Bernardes Ribeiro e Denise de Campos Gouvêa. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/296/2/Regularizacao_Fundiaria_SNPU_2006.pdf. Acesso em: 11 jun. 2025.

CHIELE, G.; EDLER, M.A.R.. Um breve histórico das habitações de interesse social. In: Seminário interinstitucional de ensino, pesquisa e extensão, XXVI 2019, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, set. 2001. Disponível em: <https://teoriadoespacourbano.files.wordpress.com/2013/01/freitag-bc3a1rbara-utopias-urbanas.pdf>. Acesso em: 07 maio 2025.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra: segundo as observações do autor e fontes autênticas**. São Paulo: Boitempo, 2010. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/A_situa%C3%A7%C3%A3o_da_classe_trabalhadora_na_l/FtVrpdgyfusC?hl=pt-BR&gbpv=1&printsec=frontcover. Acesso em: 7 maio 2025.

FREITAG, Barbara. Utopias urbanas. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA, X, 2001, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, set. 2001. Disponível em: <https://teoriadoespacourbano.files.wordpress.com/2013/01/freitag-bc3a1rbara-utopias-urbanas.pdf>. Acesso em: 07 maio 2025.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005. Disponível em: <https://www.unirio.br/cchs/ess/Members/morenamarques/formacao-social-do-brasil/Celso%20Furtado%20-%20Formacao%20Economica%20do%20Brasil.pdf> . Acesso em: 8 maio 2025.

GONÇALVES, R. S.; VALE, J. do .. **Propriedade coletiva e regularização fundiária: o caso da usucapião Especial urbana coletiva da Chácara do Catumbi na cidade do Rio de Janeiro**. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 13, p. e20200064, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/4TdDQRzDWn6cDWCjWkZsG8R/?format=html> Acesso em: 14 jun. 2025.

HOBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções: 1789-1848**. São Paulo: Paz e Terra, 2017. Disponível em: <https://archive.org/details/HOBSBAWMEric.AEraDasRevolues/page/n3/mode/2up> . Acesso em: 06 maio 2025

MARICATO, Ermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. Urbanização brasileira: redescobertas. Tradução. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. Disponível em: https://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_conhecercidadeilegal.pdf . Acesso em: 08 maio 2025

MARICATO, Erminina. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Erminina. Urbanismo na Periferia do mundo Globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 21–33, out. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/fZCnFGwPC3Yks9tXCg4MP8B/>. Acesso em: 08 maio 2025.

MONTEIRO, A. R.; VERAS, A. T. DE R.. A questão habitacional no brasil. **Mercator (Fortaleza)**, v. 16, p. e16015, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/ZkVrVHZqbHWQwK6HRpGrcXN/>. Acesso em: 1 maio 2025.

PORANGABA, A. T.. A habitação para a população de baixa renda no Brasil: termos e conceitos difundidos pela Política Nacional de Habitação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 22, p. e202038, 2020. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6363> . Acesso em: 13 maio 2025.

ROSA, N. C. Da.; BARCELLOS, S. B. Regularização fundiária e direito à cidade: as transformações na vida cotidiana dos(as) moradores(as) do Loteamento Barão de Mauá na cidade de Pelotas (RS). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 23, p. e202107, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/sQQY8fCrphp3yppttgB47Rq/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 jun. 2025.

RUBIN, G.R.; BOLFE, S.A.. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, v. 36 n. 2 mai-ago. 2014, p. 201–213. Disponível em: <

file:///C:/Users/anaca/Downloads/revistas,+V+36N2_201-213+%20(4).pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

SILVA, S.C. de O.; AYOUB, T.de A. A.. **Análise comparativa de Leis Municipais sobre Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social.** ENANPUR, Belém, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st09-08.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2025)

VELASCO, Thais. **Habitação como direito social:** a Lei de ATHIS, sua aplicabilidade e desafios. ENANPUR, Belém, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st09-26.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2025