

# SINERGIAS JURÍDICAS ENTRE ATHIS E REURB-S: A INDISSOCIABILIDADE ENTRE O DIREITO À TERRA E A MORADIA DIGNA

LEGAL SYNERGIES BETWEEN ATHIS AND REURB-S: THE INSEPARABLE  
LINK BETWEEN THE RIGHT TO LAND AND DECENT HOUSING

Ciências Sociais Aplicadas • 11/05/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/778362981](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/778362981)

---

Patrícia Carvalho Schleder<sup>1</sup>

Sandra Maria Scheffer<sup>2</sup>

---

## RESUMO

O presente artigo analisa a integração jurídica e institucional entre a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), discutindo os limites da titulação fundiária quando dissociada da qualificação material do espaço habitado. A pesquisa fundamenta-se em abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítica, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e documental no campo do Direito Urbanístico e das políticas públicas urbanas. O estudo examina o marco normativo brasileiro da política urbana, especialmente a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, a Lei nº 11.888/2008 e a Lei nº 13.465/2017, articulando-os às contribuições teóricas sobre direito à cidade, função social da propriedade e justiça socioespacial. Os resultados indicam que a regularização fundiária limitada à dimensão registral tende a reproduzir precariedades urbanas e ampliar vulnerabilidades sociais, sobretudo em contextos marcados por ausência de infraestrutura, inadequação edilícia e fragmentação institucional. Conclui-se que a atuação integrada entre ATHIS e REURB-S constitui condição indispensável para a efetivação do direito à moradia digna, permitindo que a regularização fundiária ultrapasse a formalização jurídica da posse e produza melhorias concretas nas condições de habitabilidade da população de baixa renda.

**Palavras-chave:** direito à moradia; assistência técnica habitacional; REURB-S; direito urbanístico; justiça socioespacial.

## ABSTRACT

This article analyzes the legal and institutional integration between Technical Assistance for Social Housing (ATHIS) and Urban Land Regularization for Social Housing (REURB-S), discussing the limitations of land titling when dissociated from the material

qualification of the living environment. The research is based on a qualitative, exploratory, and analytical approach, developed through bibliographic and documentary review in the field of Urban Law and urban public policies. The study examines the Brazilian normative framework of urban policy, especially the Federal Constitution of 1988, the City Statute, Law No. 11.888/2008, and Law No. 13.465/2017, articulating them with theoretical contributions on the right to the city, the social function of property, and socio-spatial justice. The results indicate that land regularization limited to the registral dimension tends to reproduce urban precariousness and intensify social vulnerabilities, particularly in contexts marked by lack of infrastructure, housing inadequacy, and institutional fragmentation. It is concluded that the integrated action between ATHIS and REURB-S is an indispensable condition for the realization of the right to adequate housing, allowing land regularization to go beyond the legal formalization of tenure and produce concrete improvements in the living conditions of low-income populations.

**Keywords:** right to housing; technical housing assistance; REURB-S; urban law; socio-spatial justice.

## 1. INTRODUÇÃO

A política urbana brasileira, fundamentada na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), estruturase a partir do princípio da função social da propriedade e da cidade, consolidando um paradigma jurídico que vincula o uso da terra à realização de direitos fundamentais. Este arcabouço normativo representa uma inflexão no direito de propriedade ao romper com a visão estritamente individualista, outrora soberana, para subordiná-lo ao interesse coletivo, à justiça social e ao desenvolvimento sustentável da urbe. Contudo, a efetivação desses preceitos

defronta-se com um processo histórico de urbanização excludente, que empurrou as camadas populares para a informalidade e para áreas desprovidas de infraestrutura (Arantes; Vainer; Maricato, 2002).

Sob essa ótica, a realização do direito à moradia digna permanece tensionada por um descompasso entre a ordem jurídica e a realidade dos assentamentos informais, marcados pela precariedade urbanística, insegurança da posse e desigualdade socioespacial (Rolinik, 2015). A informalidade urbana não se configura como um fenômeno residual ou acidental, mas como expressão estruturante de uma modernização incompleta, que mantém o lugar dos excluídos fora do alcance das ideias e das leis (Arantes; Vainer; Maricato, 2002). Tal cenário evidencia a incapacidade deliberada do mercado formal de prover acesso universal à terra urbanizada, confinando a população de baixa renda em territórios de espoliação.

Diante desse cenário, a Lei nº 11.888/2008, que institui a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), e a Lei nº 13.465/2017, que disciplina a Regularização Fundiária Urbana (REURB), configuram instrumentos centrais da política urbana contemporânea. Embora concebidos como mecanismos potencialmente complementares, sua implementação tem ocorrido de forma fragmentada na maioria dos contextos, o que limita sua capacidade de promover soluções estruturais para a informalidade urbana.

Essa fragmentação revela uma dissociação institucional entre o campo jurídico e o campo técnico-projetual, na medida em que a regularização fundiária tende a concentrar-se na titulação da terra, enquanto a qualificação do espaço construído permanece secundarizada. Nesse contexto, observa-se que a dimensão registral

da política urbana frequentemente assume protagonismo em detrimento da efetivação concreta do direito à moradia adequada. Longe de ser meramente administrativa, tal lacuna reflete a expansão de uma racionalidade gerencialista no Estado, operando sob a lógica da mercadorização da instituição pública. Nesse prisma, a REURB corre o risco de ser reduzida a um instrumento de governo pelos números, onde a produção de dados quantitativos e o cumprimento de metas de titulação ganham centralidade na construção da legitimidade governamental, em detrimento da qualificação efetiva das condições materiais de habitabilidade (Arregui, 2018).

O problema jurídico que se delinea reside na insuficiência da titulação da terra quando dissociada da qualificação socioespacial do assentamento. A regularização fundiária, quando reduzida à dimensão estritamente registral, tende a produzir efeitos meramente formais, sem garantir condições efetivas de permanência, acesso à infraestrutura urbana e realização do direito à moradia adequada (Fernandes, 2011). Este fenômeno configura uma idealização do título fundiário, na qual o título de propriedade é tratado como solução autossuficiente para problemas estruturais complexos, negligenciando riscos ambientais, precariedade construtiva e ausência de saneamento. Tal abordagem pode, inclusive, fomentar processos de valorização imobiliária e expulsão indireta da população vulnerável.

A análise desta tensão exige o diálogo com as categorias teóricas de Henri Lefebvre (2001), para quem o direito à cidade corresponde ao poder coletivo de produzir e transformar o espaço urbano, superando sua apropriação mercantil. David Harvey (2014) aprofunda essa perspectiva ao evidenciar que, sob a égide

capitalista, o espaço urbano tende a ser organizado segundo o valor de troca em detrimento do valor de uso. No cenário brasileiro, essa lógica pode converter a regularização fundiária em um mecanismo de especulação imobiliária, produzindo efeitos excludentes sobre a população de baixa renda (Rolnik, 2015).

Historicamente, a regularização fundiária no Brasil oscila entre abordagens voltadas à integração socioespacial, sustentadas pelas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e gestão democrática, e modelos centrados na formalização jurídica da propriedade, especialmente por meio da titulação individual (Fernandes, 2011). Embora a Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S) se apresente como instrumento de proteção de direitos fundamentais, sua execução frequentemente não incorpora, de modo sistemático, a assessoria técnica interdisciplinar necessária à resolução de conflitos urbanísticos e ambientais complexos (Fernandes, 2022). Tal lacuna reafirma a necessidade de articulação entre instrumentos jurídicos e técnicos, sob pena de se produzir uma regularização meramente formal, dissociada da realidade material dos assentamentos.

Além disso, os dados recentes sobre inadequação habitacional no Brasil reforçam a complexidade dessa problemática. Conforme levantamento da Fundação João Pinheiro (2025), milhões de domicílios brasileiros apresentam simultaneamente inadequação fundiária, precariedade edilícia e ausência de infraestrutura básica, evidenciando que a simples formalização da posse não é suficiente para assegurar condições dignas de habitabilidade. Esse cenário revela que o direito à moradia ultrapassa a dimensão patrimonial da propriedade, exigindo políticas públicas integradas capazes de

articular segurança jurídica, qualificação urbanística e inclusão social.

Diante disso, o problema de pesquisa que orienta o presente artigo pode ser formulado nos seguintes termos: em que medida a integração jurídica e institucional entre a ATHIS e a REURB-S pode superar os limites da titulação isolada e contribuir para a efetivação do direito à moradia digna no contexto urbano brasileiro?

O objetivo geral consiste em analisar as sinergias jurídicas entre a assistência técnica e a regularização fundiária como estratégia de promoção da justiça socioespacial. Como objetivos específicos, busca-se: (i) contextualizar a ATHIS no marco da luta pela reforma urbana; (ii) examinar a REURB-S sob a ótica da proteção socioambiental; e (iii) identificar entraves institucionais e orçamentários à atuação integrada desses instrumentos no âmbito municipal.

Justifica-se a realização deste estudo pela urgência de superar o formalismo técnico nas políticas urbanas. A contribuição e relevância desta pesquisa residem na proposição de uma leitura integrada da ATHIS e da REURB-S, demonstrando que o enfrentamento da precariedade habitacional requer, além do rigor normativo, a reafirmação da assistência técnica como elemento estruturante e indissociável da regularização, oferecendo assim subsídios práticos e teóricos para gestores públicos, profissionais da área urbana e pesquisadores do Direito Urbanístico.

Do ponto de vista científico, o estudo contribui para o aprofundamento do debate sobre a efetividade das políticas urbanas brasileiras, especialmente ao tensionar a distância entre o

reconhecimento formal de direitos e sua concretização material nos territórios populares. Sob a perspectiva prática, a pesquisa busca evidenciar a necessidade de integração institucional entre os instrumentos urbanísticos e habitacionais como condição para a promoção da justiça socioespacial e da permanência qualificada da população de baixa renda nas cidades.

Por fim, o texto organiza-se estruturalmente na apresentação da fundamentação teórica sobre a reforma urbana e a REURB-S, seguida pelo delineamento metodológico, pela discussão das sinergias e entraves institucionais analisados, encerrando-se com as considerações finais.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

O presente referencial teórico organiza-se de modo a sustentar a análise da intersecção entre a assistência técnica e a regularização fundiária sob a ótica do Direito Urbanístico contemporâneo (Fernandes, 2006; Saule Junior; Sousa Junior, 2019). Para tanto, busca-se estabelecer um quadro conceitual que articule o direito à moradia digna com o princípio da função social da propriedade, partindo de uma perspectiva sócio-histórica que permita compreender a gênese e o desenvolvimento dos instrumentos jurídicos e técnicos em questão. A estruturação desta revisão não se limita à descrição normativa, mas propõe uma reflexão crítica sobre como o saber técnico e a segurança jurídica da posse foram moldados pelas tensões da reforma urbana brasileira. Assim, esta seção divide-se na reconstrução do processo histórico da luta pela moradia e na análise dos marcos legais que definem o dever protetivo do Estado em relação ao habitat popular, fornecendo a

base necessária para a discussão dos entraves institucionais e orçamentários que serão abordados posteriormente.

A revisão da literatura parte da compreensão de que a precariedade habitacional brasileira não decorre apenas da ausência de moradias formais, mas da produção desigual do espaço urbano, historicamente marcada pela segregação socioespacial e pela mercantilização da terra urbana. Nesse sentido, a articulação entre ATHIS e REURB-S exige uma leitura interdisciplinar capaz de integrar dimensões jurídicas, urbanísticas, sociais e políticas da questão habitacional.

## **2.1. A Luta Pela Reforma Urbana e o Paradigma da ATHIS**

A compreensão da ATHIS exige o resgate histórico dos movimentos que pautaram a reforma urbana no Brasil. A gênese desse debate remonta ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), realizado em 1963, momento em que se consolidou uma crítica estruturada ao modelo de produção habitacional vigente, marcado pela desarticulação entre políticas urbanas e as necessidades reais da população (Bonduki, 2017).

Naquele contexto, já se evidenciava que o enfrentamento da questão habitacional não poderia se restringir à produção de novas unidades, exigindo, ao contrário, uma reforma estrutural orientada à democratização do acesso à terra urbanizada e à qualificação dos espaços já ocupados. O SHRU representou, assim, um marco inaugural na construção de uma agenda urbana crítica, ao afirmar que a habitação deveria ser compreendida como parte integrante da cidade, e não como um produto isolado.

Todavia, o período autoritário que se seguiu impôs o modelo do Banco Nacional da Habitação (BNH), centrado na produção massificada de conjuntos habitacionais periféricos e na lógica da financeirização da moradia. Como analisa Ferreira (2012), esse paradigma priorizou a produção quantitativa de unidades habitacionais em detrimento da qualidade urbana, resultando na consolidação de periferias homogêneas, desconectadas da malha urbana e desprovidas de infraestrutura adequada.

Esse modelo, frequentemente sintetizado na expressão "produzir casas sem produzir cidade" (Maricato, 2011), aprofundou a segregação socioespacial e evidenciou a dissociação entre o saber técnico e as necessidades concretas da população de baixa renda. Sob essa lógica, a moradia passou a ser tratada como mercadoria padronizada, desvinculada das dinâmicas sociais e territoriais que estruturam a vida urbana (Ferreira, 2012). A literatura urbanística crítica demonstra que tal modelo reforçou a expansão periférica das cidades brasileiras e institucionalizou formas de exclusão territorial que ainda persistem no cenário contemporâneo.

É nesse hiato entre a necessidade social e a omissão técnica estatal que surge, em 1976, no Rio Grande do Sul, o programa de Assistência Técnica à Moradia Econômica (ATME). Trata-se de uma experiência pioneira que inaugura, no Brasil, a compreensão da assistência técnica como instrumento de justiça social. A iniciativa do Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul (SAERGS), em parceria com o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), foi idealizada e coordenada pelo arquiteto e urbanista Clovis Ilgenfritz da Silva (Cunha et al., 2007).

O programa representou uma ruptura institucional ao buscar atender famílias de baixa renda sem condições de arcar com assessoria profissional na construção de suas moradias. Além de seu idealizador, a experiência contou com o protagonismo dos arquitetos e urbanistas Newton Burmeister, Carlos Maximiliano Fayet e Claudio Casaccia. De forma inovadora para a época, o programa incorporou o saber jurídico por meio da participação de advogados, reconhecendo que a precariedade habitacional não poderia ser enfrentada apenas sob a perspectiva técnica da construção (Cunha et al., 2007).

Essa articulação interdisciplinar revelou-se fundamental ao evidenciar que a questão habitacional envolve simultaneamente dimensões jurídicas, urbanísticas e sociais. Tal abordagem antecipou o paradigma contemporâneo do direito urbanístico brasileiro ao reconhecer que o enfrentamento da precariedade exigia, além da segurança estrutural e salubridade das moradias autoconstruídas, o combate à insegurança jurídica e documental das posses (Rocha, 1999).

Além disso, a ATME representou uma ruptura simbólica com a ideia de que o projeto arquitetônico constitui um bem de consumo elitizado, afirmando-o como um direito vinculado à dignidade humana. Ao deslocar o projeto arquitetônico da lógica mercantil para o campo dos direitos sociais, a experiência contribuiu decisivamente para a construção de uma nova cultura jurídica e profissional.

Essa experiência gaúcha serviu como embrião técnico e político para as futuras propostas de lei sobre assistência técnica habitacional no país, culminando, décadas depois, na Lei nº 11.888/2008, de autoria

do próprio Clóvis Ilgenfritz durante seu mandato como Deputado Federal. A referida lei institucionaliza a assistência técnica como política pública de caráter universal e gratuito para famílias de baixa renda, consolidando uma reivindicação histórica dos movimentos sociais urbanos e do acúmulo de experiências em habitação de interesse social no país (Cunha et al., 2007).

Com a redemocratização e a incorporação do princípio da função social da propriedade na Constituição de 1988, a assistência técnica deixa de ser interpretada como política compensatória e passa a ser concebida como expressão do dever estatal de promoção do direito à moradia digna, articulando-se diretamente com o direito à cidade e com a justiça socioespacial (Brasil, 1988). Esse deslocamento paradigmático é fundamental para compreender a ATHIS não apenas como instrumento técnico de melhoria construtiva, mas como mecanismo de democratização do acesso à cidade formal e de redução das desigualdades urbanas.

No entanto, apesar de seu reconhecimento normativo, a efetividade da ATHIS ainda encontra entraves significativos, especialmente no que se refere à sua integração com os instrumentos de regularização fundiária urbana. A persistente fragmentação entre o direito à terra e o direito ao projeto evidencia uma lacuna estrutural na implementação das políticas urbanas, comprometendo a realização plena do direito à moradia. Dessa forma, a ATHIS deve ser compreendida não apenas como política setorial, mas como elemento estruturante de uma política urbana integrada, capaz de articular dimensões jurídicas, técnicas e sociais na produção do espaço urbano. Sua efetividade depende, portanto, de sua incorporação transversal nos processos de regularização fundiária,

especialmente no âmbito da REURB-S, onde se concentram os maiores desafios relacionados à informalidade urbana.

## **2.2. A REURB-S Como Instrumento de Proteção Ao Direito à Moradia**

A entrada em vigor da Lei nº 13.465/2017 reformulou o ordenamento jurídico da regularização fundiária no Brasil, estabelecendo o conceito de REURB como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (Brasil, 2017). No âmbito deste marco legal, a modalidade de Interesse Social (REURB-S) destaca-se por ser direcionada a ocupações predominantemente habitadas majoritariamente por população de baixa renda, operando sob uma lógica de gratuidade e simplificação procedimental que visa mitigar a exclusão histórica desses territórios. Trata-se, portanto, de instrumento jurídico com potencial redistributivo, inserido no campo das políticas públicas voltadas à efetivação de direitos fundamentais.

Contudo, a doutrina crítica alerta para o risco de uma guinada neoliberal na aplicação deste instrumento, onde a ênfase na segurança jurídica da propriedade privada e na agilidade registral pode secundarizar a dimensão urbanística e ambiental (Tierno, 2019). Como observa Fernandes (2022), o modelo historicamente construído no Brasil, baseado na articulação entre zoneamento especial (ZEIS), gestão democrática e políticas sociais, sofreu tensões com o novo marco legal, que tende a priorizar a legitimação fundiária como solução isolada.

Nesse contexto, emerge o risco de consolidação de uma regularização jurídica desacompanhada de qualificação urbanística, na qual áreas passam a ser consideradas juridicamente regulares, embora permaneçam carentes de infraestrutura, equipamentos urbanos e condições adequadas de habitabilidade. Tal cenário pode resultar na institucionalização da precariedade urbana, agora legitimada pelo aparato jurídico registral. A literatura crítica sobre políticas urbanas evidencia que a formalização da propriedade, quando dissociada de investimentos públicos estruturais, pode reproduzir desigualdades históricas e ampliar a vulnerabilidade socioespacial da população de baixa renda.

Diante disso, a REURB-S deve ser interpretada à luz do paradigma do dever protetivo do Estado, superando a visão tradicional que a compreende como ato discricionário da Administração Pública (Ferreira, 2023). Sob essa perspectiva, a regularização fundiária assume natureza de política pública vinculada à efetivação de direitos fundamentais, impondo ao Estado o dever não apenas de titular, mas de garantir condições materiais adequadas de moradia e segurança ambiental.

O dever protetivo estatal não se encerra na entrega do título, mas na garantia do marco conceitual de moradia adequada. Para que a REURB-S não resulte em uma regularização de papel, é imperativo que o processo avalie e assegure parâmetros fundamentais como:

- Segurança jurídica da posse: garantia de que os ocupantes residam sem o medo de sofrer remoções, ameaças indevidas ou inesperadas;

- Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos: conexão efetiva às redes de saneamento (água e esgoto), energia, gás, transporte coletivo e acesso a equipamentos de saúde, educação e lazer;
- Habitabilidade: proteção contra intempéries (frio, calor, chuva) e riscos geológicos ou estruturais (incêndio, desmoronamento, inundação), além de densidade domiciliar condizente com o número de moradores;
- Localização adequada: inserção em locais que ofereçam oportunidades de desenvolvimento econômico e acesso a fontes de renda, transporte e serviços básicos de abastecimento;
- Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis: atendimento prioritário a idosos, mulheres, crianças e pessoas com deficiência, respeitando suas necessidades especiais;
- Adequação cultural: respeito à identidade e diversidade cultural dos moradores na forma de construir e nos materiais utilizados.

A ausência desses elementos configura a manutenção da espoliação urbana, onde a precariedade dos serviços de consumo coletivo agudiza a dilapidação da vida da classe trabalhadora (Arregui, 2018). Esse dever protetivo implica reconhecer que a regularização fundiária envolve a mitigação de riscos geotécnicos, a adequação das condições de saneamento e a promoção da salubridade habitacional, o que exige uma atuação estatal tecnicamente qualificada e necessariamente interdisciplinar. A complexidade dos assentamentos informais demanda intervenções que extrapolam o

campo jurídico-formal, incorporando saberes da arquitetura, do urbanismo, da engenharia e do serviço social.

Nesse sentido, o Projeto de Regularização Fundiária (PRF) assume papel central no processo de REURB, constituindo-se não apenas como instrumento técnico para viabilizar o registro imobiliário, mas como dispositivo estratégico de diagnóstico urbanístico, ambiental e social dos assentamentos (Ferreira, 2023). O PRF deve ser capaz de identificar as carências estruturais do território, orientando intervenções que assegurem a qualidade do ambiente construído.

É precisamente nesse ponto que se evidencia a indissociabilidade entre a REURB-S e a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS). A ausência de articulação entre esses instrumentos compromete a efetividade da política urbana, ao produzir títulos de propriedade desvinculados das condições materiais de habitabilidade. A ATHIS, nesse contexto, deve atuar como braço técnico-operacional responsável por traduzir o diagnóstico do PRF em intervenções concretas de melhoria habitacional, reforço estrutural e adequação sanitária.

A centralidade do Município na condução da REURB-S reforça a necessidade de integração institucional. Compete ao ente municipal a classificação da modalidade de regularização, a aprovação do PRF e a emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Contudo, a estrutura administrativa frequentemente fragmentada das gestões municipais constitui obstáculo relevante à implementação de políticas integradas, na medida em que os setores responsáveis pela regularização jurídica e pela política habitacional operam de forma dissociada. Essa fragmentação institucional resulta, não raramente, na produção de núcleos formalmente regularizados, mas

materialmente precários, evidenciando a limitação de abordagens setoriais na gestão urbana. A ausência de fluxos administrativos integrados compromete a eficiência da política pública e fragiliza a efetividade do direito à moradia digna.

Ademais, a REURB-S introduz o instituto da legitimação fundiária como forma de aquisição originária da propriedade, o que representa avanço significativo na simplificação dos procedimentos de titulação. Entretanto, sem o suporte da assistência técnica, a titulação pode transferir ao beneficiário a responsabilidade por um patrimônio precário, cuja qualificação depende de recursos financeiros e conhecimento técnico muitas vezes inacessíveis à população de baixa renda (Tierno, 2019).

Esse cenário amplia a vulnerabilidade social e pode favorecer processos de substituição populacional, na medida em que imóveis regularizados passam a integrar o mercado formal, tornando-se suscetíveis à valorização e à especulação imobiliária (Rolnik, 2015). Assim, a titulação desacompanhada de políticas de permanência e qualificação do habitat pode, paradoxalmente, produzir efeitos contrários aos objetivos da própria REURB-S.

Dessa maneira, a literatura especializada converge no entendimento de que a efetividade da regularização fundiária depende da integração entre segurança jurídica, qualificação urbanística e proteção social. A atuação interdisciplinar da ATHIS no âmbito da REURB-S revela-se, portanto, condição necessária para que o direito à moradia adequada seja compreendido em sua dimensão material, territorial e humana, superando práticas restritas à formalização registral da propriedade.

Dessa forma, a REURB-S somente cumpre sua função social quando articulada a instrumentos que assegurem a permanência qualificada da população no território, dentre os quais se destaca a ATGIS. A integração entre esses instrumentos não constitui mera opção administrativa, mas condição necessária para a efetivação do direito à moradia digna e para a promoção da justiça socioespacial nas cidades brasileiras.

### **3. METODOLOGIA**

Esta pesquisa caracteriza-se por uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória, analítica e avaliativa, fundamentada no campo do Direito Urbanístico e das políticas públicas urbanas. O estudo adota como referencial metodológico a pesquisa avaliativa proposta por Arregui (2018), compreendendo a política habitacional para além da dimensão quantitativa da produção normativa ou da titulação fundiária, priorizando a análise da efetividade social dos instrumentos jurídicos voltados ao direito à cidade e à moradia digna.

O percurso metodológico foi estruturado em duas etapas complementares: pesquisa documental e revisão bibliográfica sistematizada.

A pesquisa documental concentrou-se na análise do arcabouço jurídico-normativo que estrutura a política urbana brasileira, especialmente: a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.888/2008) e a Lei da Regularização Fundiária Urbana (Lei nº 13.465/2017). A seleção desses instrumentos decorre de sua centralidade na consolidação do paradigma jurídico

da função social da propriedade e da institucionalização da REURB-S e da ATHIS como mecanismos voltados à efetivação do direito à moradia adequada. A delimitação do estudo privilegiou especificamente a modalidade REURB-S, em razão de seu caráter social e de sua destinação prioritária à população de baixa renda, público diretamente abrangido pela política de assistência técnica habitacional.

A pesquisa bibliográfica foi desenvolvida por meio de revisão sistematizada da literatura especializada publicada, prioritariamente, entre os anos de 2001 e 2025, período correspondente à consolidação do marco contemporâneo da política urbana brasileira após a promulgação do Estatuto da Cidade. Foram selecionadas obras, artigos científicos e documentos técnicos de autores reconhecidos no campo do Direito Urbanístico, Planejamento Urbano e políticas habitacionais, tais como Lefebvre, Harvey, Rolnik, Fernandes, Maricato, Bonduki e Ferreira. O critério de seleção bibliográfica considerou a relevância acadêmica das produções, sua aderência ao objeto investigado e sua contribuição para a compreensão crítica das relações entre informalidade urbana, regularização fundiária e justiça socioespacial.

A análise do material coletado foi realizada mediante técnica de análise de conteúdo, aplicada de forma interpretativa e comparativa. Para operacionalização da análise, foram estabelecidas três categorias analíticas centrais: (i) função social da propriedade; (ii) moradia adequada; e (iii) integração institucional entre instrumentos urbanísticos e habitacionais. Essas categorias orientaram o confronto entre os objetivos normativos da REURB-S e as limitações práticas observadas na implementação das políticas públicas urbanas, especialmente quanto à fragmentação administrativa e à

ausência de assistência técnica integrada nos processos de regularização fundiária.

Como suporte empírico complementar, utilizaram-se os dados da Fundação João Pinheiro (2025) referentes à inadequação habitacional no Brasil, permitindo relacionar a discussão teórica às evidências quantitativas sobre precariedade edilícia, inadequação fundiária e vulnerabilidade socioespacial. Embora não se trate de pesquisa de campo ou estudo de caso específico, o uso desses indicadores possibilitou tensionar a distância entre a formalização jurídica da posse e a efetivação material do direito à moradia digna.

Por fim, a investigação possui caráter crítico-interpretativo, buscando compreender em que medida a integração entre ATHIS e REURB-S pode constituir mecanismo de superação da regularização meramente registral, contribuindo para a construção de políticas urbanas comprometidas com a justiça socioespacial e com a efetividade do direito à cidade.

#### **4. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

A análise desenvolvida evidencia que a dissociação entre assistência técnica habitacional e regularização fundiária constitui um dos principais fatores de limitação da efetividade das políticas urbanas brasileiras voltadas à população de baixa renda. Embora a REURB-S represente avanço normativo no enfrentamento da informalidade urbana, os resultados demonstram que sua implementação frequentemente permanece restrita à dimensão registral da propriedade, sem promover transformações estruturais nas condições materiais de habitabilidade.

Os dados analisados revelam que a precariedade urbana no Brasil possui caráter multidimensional, envolvendo simultaneamente inadequação fundiária, precariedade edilícia, ausência de infraestrutura urbana e vulnerabilidade socioeconômica. Nesse contexto, a ausência de integração institucional entre ATHIS e REURB-S contribui para a reprodução da desigualdade socioespacial, convertendo a regularização fundiária em mecanismo de formalização jurídica dissociado da efetivação concreta do direito à moradia digna.

#### **4.1. A Evidência Empírica da Precariedade Multidimensional**

A necessidade de sinergia entre os instrumentos é ratificada pela escala da precariedade qualitativa no Brasil. De acordo com os dados mais recentes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC), sistematizados pela Fundação João Pinheiro (2025). Conforme o levantamento, estima-se que 27.661.405 domicílios brasileiros apresentam algum tipo de inadequação habitacional, o que corresponde a aproximadamente 40,8% dos domicílios urbanos permanentes do país.

Dentre esses casos, destaca-se o componente de inadequação edilícia, que compreende ausência de banheiro exclusivo, precariedade da infraestrutura interna e deficiência no armazenamento de água, atingindo aproximadamente 12,5 milhões de moradias (18,6% do total nacional). Todavia, o dado mais significativo para a presente análise reside na coexistência entre inadequação fundiária e precariedade construtiva em cerca de 1,1 milhão de domicílios, evidenciando que a insegurança jurídica da posse está frequentemente associada à ausência de condições adequadas de habitabilidade (FJP, 2025).

Esses indicadores reforçam a hipótese central deste estudo: a titulação isolada da propriedade não é suficiente para assegurar a efetividade do direito à moradia digna. A permanência de inadequações edilícias mesmo após a formalização fundiária demonstra que a regularização jurídica desacompanhada de assistência técnica e urbanização tende a preservar a precariedade estrutural dos assentamentos informais.

Além da dimensão física da moradia, os dados revelam forte desigualdade socioeconômica e racial associada à precariedade urbana. Segundo a Fundação João Pinheiro (2025), aproximadamente 64,2% dos domicílios inadequados concentram-se na faixa de renda de até três salários mínimos, público prioritário das políticas de ATHIS e REURB-S. Ademais, a inadequação habitacional apresenta incidência significativamente maior entre populações pretas e pardas e em domicílios chefiados por mulheres, demonstrando que a precariedade territorial reproduz desigualdades estruturais historicamente consolidadas no espaço urbano brasileiro.

Nesse sentido, os resultados corroboram as análises de Lefebvre (2001), Harvey (2014) e Rolnik (2015), segundo as quais a produção capitalista do espaço urbano tende a distribuir desigualmente infraestrutura, serviços públicos e acesso à terra urbanizada, restringindo o exercício pleno do direito à cidade pelas populações socialmente vulnerabilizadas.

## **4.2. Fragmentação Institucional e Limites da Implementação Municipal**

Outro resultado relevante identificado na análise refere-se à fragmentação institucional das políticas urbanas municipais. Observa-se que, na maior parte dos contextos administrativos, os processos de regularização fundiária permanecem concentrados em setores jurídicos ou departamentos de urbanismo voltados prioritariamente à abertura de matrículas e à formalização registral dos imóveis. Em contrapartida, as ações relacionadas à assistência técnica habitacional costumam permanecer vinculadas às secretarias de habitação, assistência social ou programas isolados de melhoria habitacional.

Essa organização setORIZADA dificulta a construção de fluxos administrativos integrados entre diagnóstico urbanístico, regularização fundiária e qualificação edilícia. Como consequência, o Projeto de Regularização Fundiária (PRF) frequentemente limita-se à resolução da dimensão jurídica da posse, sem incorporar, de forma sistemática, intervenções relacionadas à segurança estrutural, salubridade, acessibilidade ou adequação sanitária das moradias.

Os resultados indicam que a ausência de transversalidade institucional compromete diretamente a efetividade da REURB-S. Núcleos urbanos formalmente regularizados continuam apresentando precariedades estruturais severas, demonstrando que a regularização registral, isoladamente, não garante inclusão urbana nem permanência qualificada da população no território.

Tal cenário confirma a crítica formulada por Fernandes (2011; 2022) e Tierno (2019), segundo a qual a regularização fundiária corre o risco de se converter em instrumento meramente formal, desvinculado das dimensões urbanísticas, ambientais e sociais originalmente previstas na política urbana brasileira.

Além disso, a limitação administrativa dos municípios relaciona-se diretamente às desigualdades estruturais de financiamento urbano e à capacidade institucional local, fatores que influenciam a implementação da política fundiária e habitacional e aprofundam disparidades territoriais entre os entes municipais (Leôncio, 2024).

### **4.3. Entraves Orçamentários e a Seletividade da Política Urbana**

A análise também evidencia que a insuficiência orçamentária constitui um dos principais obstáculos à integração entre ATHIS e REURB-S. Embora a legislação urbanística reconheça a assistência técnica como direito das famílias de baixa renda, a implementação prática da política permanece limitada pela ausência de recursos específicos nos instrumentos de planejamento orçamentário municipal, especialmente na Lei Orçamentária Anual (LOA) e no Plano Plurianual (PPA).

Nesse contexto, verifica-se que a priorização de investimentos públicos frequentemente privilegia áreas formais e setores consolidados da cidade, enquanto os territórios populares permanecem submetidos à precariedade infraestrutural e à insuficiência de políticas habitacionais permanentes. A ausência de dotações específicas para custeio da assistência técnica gratuita transfere às famílias vulneráveis a responsabilidade financeira pela qualificação de moradias frequentemente construídas em contextos de informalidade e insegurança territorial.

A gestão orçamentária municipal, nesse cenário, assume papel determinante na efetividade das políticas urbanas, uma vez que a ausência de previsão financeira específica para programas habitacionais e assistência técnica evidencia como as escolhas

fiscais condicionam a concretização do direito à cidade e à moradia digna (Melo, 2021).

Os resultados permitem compreender que a limitação orçamentária não se apresenta apenas como dificuldade administrativa, mas como expressão de escolhas políticas relacionadas à distribuição desigual dos investimentos urbanos. A baixa institucionalização da ATHIS nos municípios evidencia que a qualificação habitacional das populações de baixa renda ainda ocupa posição secundária na agenda pública urbana.

Além disso, as desigualdades na capacidade arrecadatória e na estrutura fiscal dos municípios brasileiros impactam diretamente a implementação de políticas urbanas integradas, reforçando assimetrias territoriais no acesso à infraestrutura e à qualificação habitacional (Leôncio, 2024).

Sob essa perspectiva, a ausência de financiamento adequado reforça o processo descrito por Maricato (2011) como urbanização desigual e periférica, na qual a precariedade habitacional deixa de ser exceção para constituir elemento estrutural da produção das cidades brasileiras.

#### **4.4. ATHIS Como Instrumento Transversal da Regularização Fundiária**

Os resultados da pesquisa apontam que a ATHIS possui potencial estratégico para superar os limites da regularização fundiária estritamente cartorial. Sua atuação interdisciplinar permite articular diagnóstico territorial, qualificação edilícia, adequação sanitária, mitigação de riscos e acompanhamento social das famílias beneficiárias.

Nesse sentido, a assistência técnica deve ser compreendida como elemento transversal da REURB-S, atuando desde a elaboração do Projeto de Regularização Fundiária até a implementação de melhorias habitacionais e urbanísticas. A integração entre arquitetos, urbanistas, engenheiros, assistentes sociais e profissionais do campo jurídico amplia a capacidade estatal de enfrentar a complexidade dos assentamentos informais de maneira mais abrangente e socialmente efetiva.

Além disso, a atuação integrada da ATHIS contribui para evitar efeitos indiretos de valorização imobiliária e substituição populacional decorrentes da formalização fundiária. Ao incorporar melhorias habitacionais associadas à permanência territorial das famílias, a assistência técnica fortalece mecanismos de proteção social e reduz riscos de expulsão indireta da população vulnerável após a inserção dos imóveis no mercado formal.

Dessa forma, os resultados reforçam que a efetividade da política urbana depende da superação da lógica fragmentada de gestão e da consolidação de mecanismos institucionais capazes de integrar segurança jurídica, urbanização, assistência técnica e proteção social. A articulação entre ATHIS e REURB-S não constitui mera complementaridade administrativa, mas condição estruturante para a concretização do direito à moradia digna e da justiça socioespacial nas cidades brasileiras.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise desenvolvida ao longo deste estudo demonstra que a efetivação do direito à moradia digna no Brasil depende da superação de uma compreensão meramente registral da

regularização fundiária urbana. A pesquisa permitiu evidenciar que a titulação da propriedade, quando dissociada da qualificação urbanística, edilícia e socioambiental dos assentamentos informais, produz efeitos limitados sobre a realidade material da população de baixa renda.

O estudo atingiu o objetivo geral proposto ao analisar as sinergias jurídicas e institucionais entre a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) como estratégia de promoção da justiça socioespacial. Os objetivos específicos também foram contemplados, uma vez que foi possível contextualizar historicamente a consolidação da ATHIS no âmbito da luta pela reforma urbana, examinar a REURB-S sob a perspectiva do dever protetivo estatal e identificar entraves institucionais e orçamentários que dificultam a implementação integrada desses instrumentos no âmbito municipal.

Os resultados analisados confirmam que a precariedade habitacional brasileira possui natureza multidimensional. A coexistência entre inadequação fundiária, precariedade edilícia e ausência de infraestrutura urbana evidencia que a formalização jurídica da posse não garante, isoladamente, condições adequadas de habitabilidade. Nesse sentido, a pesquisa demonstra que a permanência da fragmentação entre o direito à terra e o direito ao projeto contribui para a institucionalização da precariedade urbana, transformando a regularização fundiária em procedimento jurídico desvinculado da efetividade social da política urbana.

Além disso, verificou-se que a ausência de integração administrativa entre os setores responsáveis pela regularização fundiária e pela

assistência técnica compromete a capacidade do poder público de promover soluções urbanas abrangentes. A fragmentação institucional e a insuficiência de recursos orçamentários destinados à ATHIS revelam que a precariedade habitacional não decorre apenas de limitações técnicas, mas também de escolhas políticas relacionadas à distribuição desigual dos investimentos urbanos.

A pesquisa também permitiu constatar que a atuação interdisciplinar da ATHIS possui potencial estratégico para qualificar os processos de REURB-S, especialmente ao incorporar diagnósticos territoriais, melhorias habitacionais, adequação sanitária e mitigação de riscos socioambientais. Dessa forma, a assistência técnica não deve ser compreendida como medida complementar ou acessória da regularização fundiária, mas como elemento estruturante da efetivação material do direito à moradia adequada.

Sob a perspectiva teórica, o estudo contribui para o aprofundamento do debate crítico sobre Direito Urbanístico e políticas habitacionais, ao tensionar a distância existente entre o reconhecimento formal dos direitos urbanos e sua concretização efetiva nos territórios populares. Em termos práticos, a pesquisa oferece subsídios para a formulação de políticas públicas urbanas integradas, voltadas à articulação entre segurança jurídica da posse, urbanização e qualificação habitacional.

Por fim, conclui-se que a integração transversal entre ATHIS e REURB-S constitui condição indispensável para que a regularização fundiária ultrapasse a dimensão cartorial da propriedade e produza transformações concretas nas condições de vida da população vulnerável. Somente por meio da articulação entre assistência técnica, proteção social e planejamento urbano será possível

concretizar o princípio da função social da propriedade e promover cidades mais inclusivas, democráticas e socialmente justas.

Como limitação da pesquisa, destaca-se a ausência de estudo de caso empírico específico, aspecto que poderá ser aprofundado em investigações futuras voltadas à análise comparativa de experiências municipais de integração entre ATHIS e REURB-S. Sugere-se, ainda, o desenvolvimento de pesquisas aplicadas que investiguem os impactos concretos da assistência técnica na permanência territorial das famílias beneficiadas pela regularização fundiária urbana.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

ARREGUI, Carola Carbajal. Direito à moradia e à cidade: concepções e referenciais teóricos e metodológicos para a avaliação. In: PAZ, Rosângela Dias Oliveira da; ARREGUI, Carola Carbajal (orgs.). **Trabalho social, territórios e moradia: a construção do direito à cidade**. São Paulo: Veras Editora, 2018.

BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Casa da Cidade; CAU/SP, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26 maio 2025.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 26 maio 2025.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008.** Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 dez. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm). Acesso em: 26 maio 2025.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 26 maio 2025.

CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; ARRUDA, Ângelo Marcos Vieira de; MEDEIROS, Yara (orgs.). **Experiências em habitação de interesse social no Brasil.** Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei nº 13.465/2017. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 9–24, jul./dez. 2022.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico brasileiro.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

\_\_\_\_\_. **Regularização de assentamentos informais na América Latina.** Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FERREIRA, Allan Ramalho. **Regularização fundiária e conflitos urbanos:** por um paradigma do dever protetivo do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

FERREIRA, João Sette Whitaker (coord.). **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um novo Brasil urbano. São Paulo: FUPAM, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Inadequação de domicílios no Brasil 2023.** Belo Horizonte: FJP, 2025. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 02 maio 2026.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Japsa Silvano e Jefferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães. **Federalismo fiscal e tributação imobiliária na Região Metropolitana de Natal.** Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 61-87, jul./dez. 2024.

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

MELO, Rafael Tachini de. **Responsabilidade fiscal e o direito à cidade:** a gestão orçamentária como instrumento de política urbana. Florianópolis: Habitus, 2021.

ROCHA, Manuel André da. **Regularização da terra:** um desafio para o Direito. *In:* SAULE JUNIOR, Nelson (org.). Direito à Cidade: Trilhas legais para a Reforma Urbana. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SAULE JUNIOR, Nelson; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (org.). **Introdução Crítica ao Direito Urbanístico.** Brasília: Editora UnB, 2019. (Série O Direito Achado na Rua, v. 9).

TIERNO, Rosane de Almeida. **A nova lei de regularização fundiária (Lei nº 13.465/17): avanços e retrocessos.** Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, p. 119-138, jan./jun. 2019.

---

<sup>1</sup> Mestranda no Programa de Pós Graduação Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, especialista em Design de Interiores e bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Univates. Docente no Curso de Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Cesumar – UniCesumar, Campus Ponta Grossa-PR. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-4630-315X> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5553419642230157>

<sup>2</sup> Doutora em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade

Estadual de Ponta Grossa, especialista em Serviço Social pela Universidade de Estadual de Ponta Grossa e graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Universidade Estadual de Ponta Grossa. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5408-193X>  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5221445804988066>