



GT 04 – Conflitos Urbanos, Violência e Direito à Cidade

A CIDADE NEGADA: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, DESIGUALDADES E O DIREITO À PERMANÊNCIA

Cecília Teodoro Menezes¹

1 INTRODUÇÃO

A desigualdade urbana no Brasil transcende a renda e se materializa no próprio acesso ao território, refletindo em condições de vida profundamente desiguais. O modelo de urbanização excludente perpetua a segregação socioespacial e nega a amplos segmentos da população o exercício pleno do direito à cidade. No Distrito Federal, esse cenário é particularmente evidente: enquanto as regiões centrais concentram renda, infraestrutura e valorização imobiliária, as periferias crescem de forma precária, muitas vezes à margem da legalidade formal.

Este artigo propõe uma reflexão crítica sobre os limites das políticas de regularização fundiária urbana e sua interface com os instrumentos de planejamento e gestão do território. A análise considera o arcabouço normativo vigente — como o Estatuto da Cidade², a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida³, a Política Nacional de Mobilidade Urbana⁴ e o Plano Diretor — e evidencia o descompasso entre a legalidade urbana e as formas reais de apropriação e permanência nos territórios populares. O objetivo é discutir como, mesmo diante de um aparato jurídico avançado, a prática urbanística ainda opera seletivamente, reproduzindo desigualdades históricas e impondo barreiras à efetivação da função social da cidade e da propriedade urbana.

1 Arquiteta e Urbanista (UNIEURO), Especialista em Design de Interiores (IPOG). E-mail: cecilia.tmenezes@gmail.com

2 BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regula os artigos 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

3 BRASIL. *Lei 11.977, de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. **Brasília: Congresso Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2009/Lei/L11977.htm>. Acesso em: 04 de agosto de 2025.

4 BRASIL. *Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 4 jan. 2012.

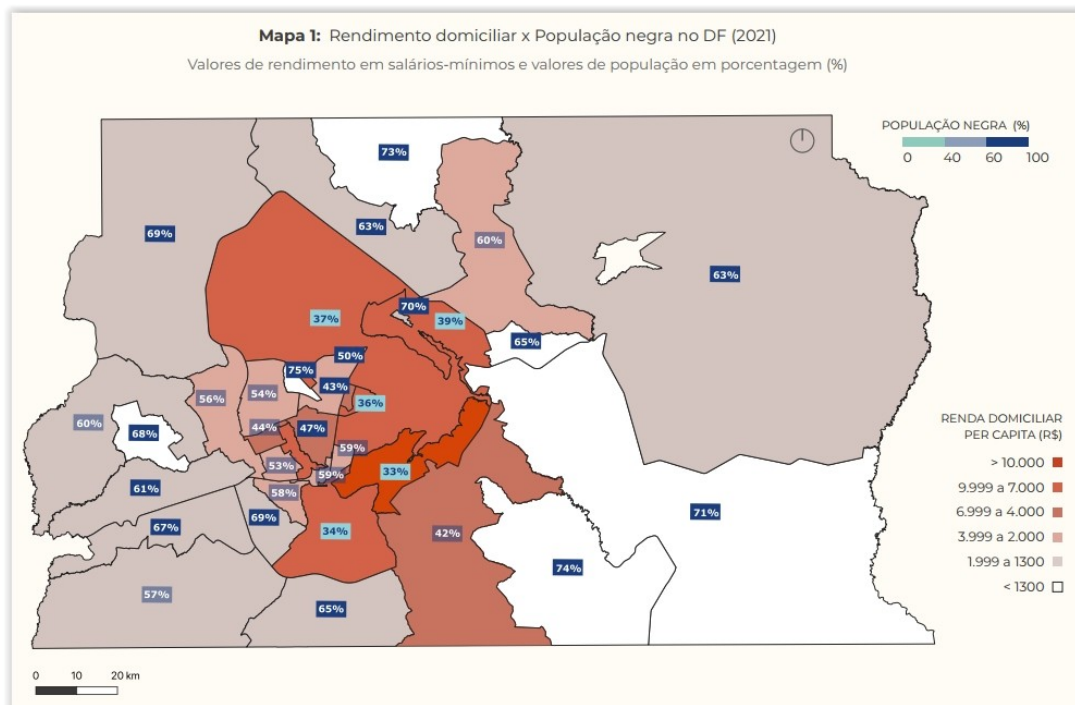


2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

As desigualdades urbanas no Brasil não se limitam à renda: são também desigualdades de acesso à cidade. Essa realidade se evidencia nos mapas, dados censitários e nos próprios percursos cotidianos de milhões de brasileiros. A estrutura urbana, historicamente marcada por um modelo segregador e excludente, reforça a separação entre centro e periferia, entre o formal e o informal, entre os que têm e os que não têm direito à cidade.

No Distrito Federal, por exemplo, os dados do INESC revelam um claro contraste entre o centro e as regiões periféricas⁵. Como mostra a Figura 1, as áreas centrais concentram não apenas maior renda domiciliar per capita, mas também a maior valorização imobiliária — expressa no preço do metro quadrado. Essa valorização revela o quanto o acesso à localização urbana qualificada é tratado como mercadoria. Por outro lado, há um processo sistemático de expulsão das populações de baixa renda para as bordas do território, transformando o deslocamento diário em um sacrifício social e econômico.

Figura 1 – Rendimento Domiciliar x População negra no DF.



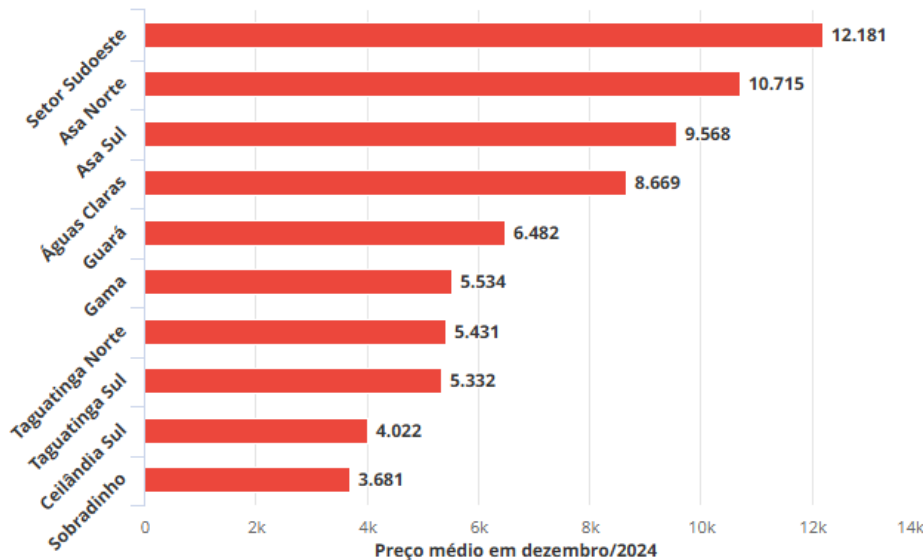
5 INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Mapa das desigualdades**. Brasília: INESC, 2023. p. 29.



Fonte: INESC

Tabela 1 – Preço médio em dezembro/2024.

Preço médio do metro quadrado de imóveis residenciais no DF



Fonte: Índice FipeZAP⁶

Nessas periferias, localizam-se os assentamentos urbanos precários, frequentemente invisibilizados pelas políticas públicas. Muitos desses espaços, mesmo consolidados há décadas, seguem classificados como “ilegais”, resultado direto de um modelo urbano que criminaliza a informalidade, mas não oferece alternativas concretas de integração territorial. São territórios hipervulneráveis — social, ambiental e juridicamente — nos quais a ausência do Estado convive com a presença seletiva da fiscalização, da criminalização e da insegurança.

Ainda que o Brasil disponha de um arcabouço jurídico robusto, há um descompasso evidente entre a legislação urbanística e a forma como o solo urbano é ocupado na prática. O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), marco fundamental da política urbana brasileira, estabelece em seu Art. 2º, I :

6 Sudoeste tem metro quadrado mais caro do DF. **GLOBO**. 2025. Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2025/01/08/sudoeste-tem-metro-quadrado-mais-caro-do-df-diz-pesquisa-veja-ranking-das-regioes-com-precos-altos-na-capital.ghtml>>. Acesso em: 04 de agosto de 2025.



Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;⁷

Trata-se de uma legislação de caráter redistributivo e democrático, que, no entanto, tem sido sistematicamente esvaziada ou aplicada de forma desigual.

Outros instrumentos legais, como a Lei Federal nº 11.977/2009, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida⁸, e a Lei nº 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana⁹, reforçam o compromisso legal com o acesso à moradia digna e à cidade. No âmbito local, a Lei Orgânica do Distrito Federal em seu Art. 312º¹⁰, reforça o princípio da função social da propriedade e o papel do desenvolvimento urbano na promoção da qualidade de vida.

Instrumentos como o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) e o Zoneamento Urbano têm o papel de ordenar o crescimento das cidades, definindo diretrizes para o uso e ocupação do solo. No entanto, sua aplicação é frequentemente capturada por interesses econômicos, distanciando-se de sua função original de orientar o desenvolvimento inclusivo e sustentável.

Em síntese, ainda que a legislação urbanística brasileira contemple instrumentos avançados de gestão territorial, a aplicação prática dessas normas esbarra em barreiras estruturais: burocracia, interesses privados, omissão estatal e ausência de vontade política. O

7 BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regula os artigos 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

8 BRASIL. *Lei 11.977, de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. **Brasília: Congresso Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2009/Lei/L11977.htm>. Acesso em: 04 de agosto de 2025.

9 BRASIL. *Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 4 jan. 2012.

10 DISTRITO FEDERAL. *Lei Orgânica do Distrito Federal*. **Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal**, 1993. Disponível em: <<https://www.cl.df.gov.br/leis/lei-organica>>. Acesso em: 04 de agosto de 2025.



resultado é um modelo urbano que perpetua a desigualdade e nega, sistematicamente, o direito à cidade às populações mais vulneráveis.

3. CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos avanços legais e da ampla disponibilidade de instrumentos urbanísticos e fundiários, o território urbano brasileiro segue sendo regulado por uma lógica desigual e excludente. A regularização fundiária, que deveria garantir o direito à moradia e à permanência digna, muitas vezes é utilizada como instrumento de contenção social, fragmentação territorial e expulsão indireta das populações mais vulneráveis.

Para romper com essa lógica, é fundamental repensar o papel das políticas públicas e da atuação técnica no planejamento urbano. Isso passa pelo fortalecimento da função social da propriedade, pela priorização das populações historicamente marginalizadas e pela construção de processos participativos e transparentes de gestão do território. A cidade só será verdadeiramente democrática quando a legislação urbanística não for apenas aplicada, mas apropriada pelas comunidades como ferramenta de luta por justiça territorial.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regula os artigos 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.

BRASIL. *Lei 11.977, de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. **Brasília: Congresso Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007_2010/2009/Lei/L11977.htm>. Acesso em: 04 de agosto de 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 4 jan. 2012.

DISTRITO FEDERAL. *Lei Orgânica do Distrito Federal*. **Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal**, 1993. Disponível em: <<https://www.cl.df.gov.br/leis/lei-organica>>. Acesso em: 04 de agosto de 2025.

Sudoeste tem metro quadrado mais caro do DF. **GLOBO**. 2025. Disponível em: <



<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2025/01/08/sudoeste-tem-metro-quadrado-mais-caro-do-df-diz-pesquisa-veja-ranking-das-regioes-com-precos-altos-na-capital.ghtml>>.

Acesso em: 04 de agosto de 2025.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Mapa das desigualdades**. Brasília: INESC, 2023. p. 29.