



Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes

Technical and Scientific Journal Green Cities

ISSN 2317-8604 Suporte Online / Online Support

Edição em Português e Inglês / Edition in Portuguese and English - Vol. 13, N. 46, 2025

**Habitação social em áreas centrais como estratégia de urbanismo
sustentável: direito à cidade, regularização fundiária e justiça
socioambiental**

Gisela Baptista Tibiriçá

Doutoranda, Mackenzie, Brasil

gitibirica@gmail.com

0009-0001-2351-750X

Jonatha Roberto Pereira

Professor Doutor, Unicamp, Brasil

jonathaprofessor@gmail.com

0000-0003-3456-7956



Habitação social em áreas centrais como estratégia de urbanismo sustentável: direito à cidade, regularização fundiária e justiça socioambiental

RESUMO

Objetivo: Analisar a moradia social em áreas centrais como estratégia estruturante para o urbanismo sustentável, articulando os referenciais do direito à cidade, do urbanismo social e da justiça socioambiental.

Metodologia: O estudo fundamenta-se em revisão bibliográfica sistemática (2015–2025) na América Ibérica, Europa e EUA, com foco na identificação de instrumentos urbanísticos voltados à efetivação do direito à moradia no Brasil.

Originalidade/Relevância: A pesquisa aborda a relação entre sustentabilidade, justiça socioambiental e habitação social nas áreas centrais, superando a visão fragmentada que historicamente orientou a produção habitacional periférica no Brasil.

Resultados: O estudo indica que a habitação social central contribui para mitigar emissões de carbono, otimizar a infraestrutura existente, preservar o patrimônio cultural e dinamizar economias locais. Entretanto, persistem desafios como entraves jurídicos e de posse, custos de *retrofit*, fragilidades de governança e riscos de gentrificação.

Contribuições teóricas/metodológicas: O artigo consolida um referencial analítico interdisciplinar, relacionando urbanismo sustentável, direito à cidade e instrumentos de política urbana. Inclui a proposição de um programa-piloto de regularização fundiária e a formulação de uma matriz operacional replicável, de modo a orientar a adoção dessas práticas por diferentes municípios brasileiros.

Contribuições sociais e ambientais: A inserção da moradia social nas áreas centrais, quando orientada por princípios inclusivos, constitui não apenas resposta ao déficit habitacional, como também uma política de justiça socioambiental e um eixo estruturante para a construção de cidades mais resilientes, equitativas e democráticas.

PALAVRAS-CHAVE: Habitação social; Urbanismo Sustentável; Regularização Fundiária.

Social housing in central areas as a sustainable urban planning strategy: the right to the city, land regularization, and socio-environmental justice

ABSTRACT

Objective: Analyze social housing in central areas as a structuring strategy for sustainable urbanism, articulating the references of the right to the city, social urbanism, and socio-environmental justice.

Methodology: The study is based on a systematic bibliographic review (2015–2025) in Iberian America, Europe and the USA, focusing on identifying urban planning instruments aimed at realizing the right to housing in Brazil.

Originality/Relevance: The research addresses the relationship between sustainability, socio-environmental justice and social housing in central areas, overcoming the fragmented vision that has historically guided peripheral housing production in Brazil.

Results: The study indicates that central social housing helps mitigate carbon emissions, optimize existing infrastructure, preserve cultural heritage, and boost local economies. However, challenges remain, such as legal and tenure barriers, retrofit costs, governance weaknesses, and gentrification risks.

Theoretical/Methodological Contributions: This article consolidates an interdisciplinary analytical framework linking sustainable urbanism, the right to the city, and urban policy instruments. It includes the proposal for a pilot land regularization program and the formulation of an operational replicability matrix to guide the adoption of these practices by various Brazilian municipalities.

Social and Environmental Contributions: The insertion of social housing in central areas, when guided by inclusive principles, constitutes not only a response to the housing deficit, but also a policy of socio-environmental justice and a structuring axis for the construction of more resilient, equitable and democratic cities.

KEYWORDS: Social Housing; Sustainable Urbanism; Land Regularization.



La vivienda social en zonas centrales como estrategia de planificación urbana sostenible: derecho a la ciudad, regularización territorial y justicia socioambiental

RESUMEN

Objetivo: Analizar la vivienda social en zonas centrales como estrategia estructurante del urbanismo sustentable, articulando los referentes del derecho a la ciudad, el urbanismo social y la justicia socioambiental.

Metodología: El estudio se basa en una revisión bibliográfica sistemática (2015-2025) en América Iberoamericana, Europa y Estados Unidos, con foco en la identificación de instrumentos de planificación urbana orientados a la realización del derecho a la vivienda en Brasil.

Originalidad/Relevancia: La investigación aborda la relación entre sostenibilidad, justicia socioambiental y vivienda social en áreas centrales, superando la visión fragmentada que históricamente ha guiado la producción de vivienda periférica en Brasil.

Resultados: El estudio indica que la vivienda social centralizada contribuye a mitigar las emisiones de carbono, optimizar la infraestructura existente, preservar el patrimonio cultural e impulsar las economías locales. Sin embargo, persisten desafíos, como las barreras legales y de tenencia, los costos de modernización, las deficiencias de gobernanza y los riesgos de gentrificación.

Contribuciones Teóricas/Metodológicas: Este artículo consolida un marco analítico interdisciplinario que vincula el urbanismo sostenible, el derecho a la ciudad y los instrumentos de política urbana. Incluye la propuesta de un programa piloto de regularización de tierras y la formulación de una matriz de replicabilidad operativa para guiar la adopción de estas prácticas en diversos municipios brasileños.

Contribuciones Sociales y Ambientales: La inserción de vivienda social en zonas centrales, cuando se orienta por principios inclusivos, constituye no sólo una respuesta al déficit habitacional, sino también una política de justicia socioambiental y un eje estructurante para la construcción de ciudades más resilientes, equitativas y democráticas.

PALABRAS CLAVE: Vivienda Social; Planificación Urbana Sostenible; Regularización Territorial.

RESUMO GRÁFICO

Resumo Gráfico Habitação Social nas Áreas Centrais

METODOLOGIA

- Revisão bibliográfica sistemática
- Análise de legislação e instrumentos urbanísticos

RESULTADOS

- Mitigação déficit habitacional
- Otimização da infraestrutura
- Preservação patrimônio cultural
- Dinamização econômica
- Redução de emissões de carbono

PROBLEMA

- Déficit habitacional + estoques ociosos
→ Segregação socioespacial

CONTRIBUIÇÕES METODOLÓGICAS

- Referencial interdisciplinar
- Programa piloto de regularização fundiária
- Matriz operacional replicável

CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS E AMBIENTAIS

- Inclusão urbana
- Habitação acessível
- Justiça socioambiental
- Cidades resilientes/sustentáveis



INTRODUÇÃO

O déficit habitacional no Brasil permanece elevado em seus aspectos quantitativo e qualitativo, somando ausência de unidades, inadequação de moradias e ônus excessivo com aluguel. Ao mesmo tempo, o país registra milhões de domicílios vagos e considerável estoque edificado ocioso nas áreas centrais de suas cidades. Esse descompasso evidencia a necessidade de políticas que promovam o reaproveitamento do tecido urbano já consolidado, em vez da repetida expansão periférica que acentua perdas ambientais e desigualdades socioespaciais.

O artigo propõe analisar a habitação social em áreas centrais como estratégia de urbanismo sustentável. A partir do referencial do direito à cidade, do urbanismo social e da requalificação urbana aliada ao *retrofit* e à regularização fundiária, busca-se avaliar (i) os potenciais ganhos ambientais e sociais dessa opção; (ii) os desafios institucionais, jurídicos e econômicos que condicionam sua implementação; e (iii) as medidas mitigadoras para evitar efeitos indesejados, especialmente os processos de gentrificação que deslocam populações vulneráveis.

A análise apoia-se na revisão sistemática de literatura, combinada com estudos de instrumentos jurídico-urbanísticos, que orientam a proposição de recomendações políticas e práticas.

1 METODOLOGIA

O artigo adota uma abordagem qualitativo-analítica, estruturada em três etapas: (i) revisão bibliográfica sistemática (2015–2025), contemplando literatura acadêmica de referência no Brasil, América Ibérica, Europa e EUA; (ii) análise crítica temática, organizada em eixos como habitação social central, sustentabilidade, requalificação, *retrofit*, aproveitamento de estoques ociosos e regularização fundiária; e (iii) proposição normativa, com recomendações de políticas públicas, instrumentos de governança e mecanismos jurídico-urbanísticos – em especial a Lei nº 13.465/2017. Optou-se por privilegiar a articulação teórico-política e a sistematização de evidências secundárias, de modo a sustentar diretrizes aplicáveis ao contexto urbano brasileiro.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Direito à cidade e urbanismo social

O *direito à cidade*, tal como formulado por Henry Lefebvre (Lefebvre, 2008), incorporado ao Estatuto da Cidade no Brasil (Brasil, 2001) e posteriormente reinterpretado por diversos autores contemporâneos (Cavalcante, Silva, 2011; Instituto Pólis, 2020; Harvey, 2012; Rolnik, 2021), representa mais do que o acesso físico ao espaço urbano: implica a possibilidade de participação, apropriação e usufruto coletivo da cidade em sua plenitude, englobando o direito de todos à centralidade urbana, às amenidades e à participação democrática nos processos de produção da urbe.



O *urbanismo social*, por sua vez, emerge como um horizonte de práxis capaz de promover inclusão, mistura e protagonismo local, articulando intervenções físicas com processos de governança e participação (Leite, 2023).

No contexto brasileiro, marcado por processos cílicos de desarranjo socioespacial e pela histórica segregação das populações de baixa renda confinadas às regiões periféricas, tais postulados e conceitos assumem importância ímpar no debate sobre moradia social, sobretudo nas áreas centrais das cidades, onde se concentram infraestrutura, serviços, mobilidade, cultura, equipamentos e oportunidades de trabalho.

Nessa toada, saliente-se que as intervenções e experiências do *urbanismo social* compreendem um conjunto de meios de abordagem que alia planejamento participativo, justiça socioespacial e promoção da equidade, não tendo a ambição de apresentar

[...] um desenho ou solução únicos e sim **pressupostos** que permitem a criação de diversas **soluções “personalizadas” para os problemas locais complexos**. Soluções essas que também surgem e são viabilizadas a partir das possibilidades institucionais e arranjos de governança, com a presença do Estado e de atores locais (Leite, 2023, p. 37, grifos dos autores).

Diferentemente dos paradigmas tradicionais de urbanização periférica, os preceitos do *urbanismo social* valorizam os centros urbanos como territórios de inclusão, propondo o reaproveitamento de edifícios ociosos e a diversificação de estratégias habitacionais, como a implementação dos *planos de bairro*¹. Tais iniciativas buscam romper com a lógica homogênea e excludente da produção habitacional de massa em áreas remotas, as quais, em vez de integrar, aprofundaram processos de divisão e vulnerabilidade social.

Sob essa perspectiva, pesquisas recentes na América Latina (Caldeira, 2017; Fernández, 2018; Lacarrieu, 2018) convergem ao afirmar que políticas habitacionais desse tipo² promoveram, na verdade, o oposto do que pretendiam: segregação espacial e social, fomentando um ambiente distópico onde se observam anomias, deterioração, doenças mentais, falta de confiabilidade, uso de drogas, dependências e violência. A título ilustrativo, os autores citam os conjuntos habitacionais implantados em Santiago, Chile e no Brasil, pelo Programa Federal “Minha Casa, Minha Vida” de 2008.

Com efeito, a associação entre o *direito à cidade* e o *urbanismo social* fortalece o argumento de que a habitação de interesse social nos centros urbanos, para além de suprir uma carência, representa uma oportunidade singular no enfrentamento do déficit habitacional em

¹ Os *planos de bairro* são mecanismos de planejamento urbano que visam melhorar as condições de vida e orientar o desenvolvimento de pequenas porções do território urbano com características e necessidades específicas, mediante a participação ativa dos moradores (Murillo, 2011). Eles são considerados pela doutrina hodierna como o melhor instrumento para consolidar um dos princípios metodológicos fundamentais do *urbanismo social*, qual seja, o *planejamento integral*, na medida em que têm a aptidão de unificar e compor o planejamento das intervenções territoriais pelas diversas pastas administrativas (Leite, 2023).

² Relativas à construção de habitações sociais produzidas em uma escala industrial de *alojamentos* para os mais pobres, em regiões afastadas das centralidades e dos empregos.



seu duplo aspecto (quantitativo e qualitativo), na redução das desigualdades, no combate à gentrificação e na promoção de cidades mais sustentáveis.

A revalorização do espaço central, quando orientada por princípios inclusivos e equânimes, possibilita não apenas atender a uma demanda reprimida por moradia, mas também construir cidades mais resilientes diante das mudanças climáticas, ao reduzir deslocamentos, otimizar infraestruturas existentes e favorecer a justiça socioambiental.

Portanto, compreender a moradia social nas áreas centrais à luz do *direito à cidade* e do *urbanismo social*, implica reconhecer que a realização desse direito requer políticas urbanas criativas, transdisciplinares e sensíveis às múltiplas realidades e contextos locais.

Trata-se de superar visões fragmentadas e adotar uma perspectiva integradora, capaz de transformar os centros urbanos em espaços de cidadania, diversidade e sustentabilidade, em consonância com os princípios constitucionais republicanos e com as demandas contemporâneas por justiça social.

2.2 Sustentabilidade e justiça socioambiental

A sustentabilidade, compreendida em suas múltiplas e complexas facetas – ambiental, social, econômica e cultural – tornou-se categoria crucial para os estudos urbanístico-ambientais atuais, sobretudo diante das crises climáticas, das desigualdades socioespaciais e da crescente pressão sobre os territórios urbanos, cada vez mais escassos e disputados (Souza, 2016; Brenner, 2014; Glaeser, 2011; Villaça, 2001; Nadalin, 2023).

Longe de se reduzir a um conceito técnico de gestão de recursos naturais, ela implica a construção de cidades inclusivas, resilientes e socialmente justas, nas quais o direito à moradia digna se articule ao *direito à cidade* (Lefebvre, 2008; Harvey, 2012). Nesse contexto, a moradia social nas áreas centrais desponta como eixo fundamental para arrostar, simultaneamente, o déficit habitacional e os desafios da *justiça socioambiental*.³

Do ponto de vista ambiental, políticas focadas na requalificação de imóveis ociosos e subutilizados situados nos centros urbanos contribuem para reduzir a pressão por expansão periférica, mitigando processos de desmatamento, impermeabilização do solo, despejo inadequado de lixo/resíduos sólidos e degradação de áreas de proteção ambiental.

Estudos recentes do Instituto Pólis (2024) demonstram que a reocupação de edifícios centrais em São Paulo, convertendo-os em habitação social, pode reduzir significativamente emissões de gases de efeito estufa ao evitar deslocamentos pendulares de longa distância e ao aproveitar a infraestrutura urbana já instalada. Essa estratégia alinha-se à noção de justiça climática (socioambiental), pois vincula as políticas habitacionais à mitigação dos impactos ambientais que atingem de forma mais intensa e desproporcional as populações vulneráveis.

No plano econômico, a moradia social central permite otimizar o uso de redes e equipamentos existentes – transporte, saneamento e energia –, evitando investimentos

³ *Justiça socioambiental*, na acepção contemporânea, significa buscar a justiça social incluindo a dimensão ambiental nesse debate. Tal perspectiva amplia questões políticas globais, como a promoção da igualdade entre os povos, a redução da pobreza, o desenvolvimento econômico, a melhoria da qualidade de vida e a garantia da democracia e dos direitos fundamentais (Coutinho, Pereira, 2014).



adicionais de urbanização em áreas periféricas. Ao mesmo tempo, promove dinamização econômica local, fortalecendo pequenos comércios, serviços e cadeias produtivas de proximidade.

Villaça (2001) já havia apontado que a lógica periférica da produção habitacional no Brasil produziu segregação socioespacial e custos econômicos ocultos – porém não menos presentes –, como o aumento das despesas públicas com transporte e infraestrutura. A reversão desse arquétipo representa, portanto, não apenas um ganho de eficiência, mas também uma redistribuição mais equitativa dos benefícios urbanos.

Do ponto de vista social, trata-se de romper com a histórica lógica excludente que, conforme analisam Caldeira (2017) e Souza (2016), confinou a população de baixa renda em bairros distantes, onde as carências de infraestrutura e serviços públicos alimentam processos de marginalização, segregação, violência e vulnerabilidade.

A inserção da habitação social em áreas centrais não só aproxima a população de oportunidades de trabalho, educação, lazer e saúde, como também contribui para reverter processos de gentrificação – “expulsão” das comunidades tradicionais de seus locais de moradia – decorrentes da valorização do solo urbano (Romano, 2018).

Assim, a sustentabilidade social se concretiza quando a cidade deixa de ser privilégio de poucos e se converte em espaço de pluralidade e convivência democrática.

A dimensão cultural também não pode ser negligenciada. A reocupação habitacional dos centros históricos – muitas vezes estigmatizados pelo abandono e esvaziamento – garante função social ao patrimônio edificado, evitando sua degradação ao reintegrá-los à vida cotidiana. Como observa Del Rio (1991), os centros urbanos carregam valores simbólicos e identitários que ultrapassam sua materialidade. Incorporar a habitação social nesses territórios é, portanto, uma forma de democratizar o acesso à memória coletiva e fortalecer a diversidade cultural como parte indissociável da sustentabilidade urbana.

Essa abordagem integrada reforça o argumento de que a sustentabilidade não se limita a uma racionalidade ecológica, conectando-se a um projeto político mais amplo de promoção da justiça socioambiental.

Harvey (2012) sublinha que o direito à cidade é também o direito de transformar a cidade segundo as necessidades coletivas, em oposição à mercantilização do espaço urbano. Nessa linha, a promoção da moradia social em áreas centrais configura-se como política de vanguarda, pois integra justiça distributiva, equidade territorial e proteção ambiental em uma mesma agenda.

Por conseguinte, articular sustentabilidade e justiça socioambiental no campo da habitação social implica adotar políticas urbanas desbravadoras, que superem a metodologia fragmentada da produção habitacional periférica e reconheçam os centros urbanos como territórios de inclusão.

Para além de atender a uma demanda quantitativa por unidades habitacionais, trata-se de transformar a cidade em espaço de cidadania, diversidade e resiliência. Esse horizonte reafirma a urgência de alinhar as políticas habitacionais brasileiras às pautas globais, como os



“Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” da ONU⁴, e de reposicionar a moradia social central como elemento estruturante para cidades mais justas, sustentáveis e democráticas (Quadro 1).

Quadro 1 – Sustentabilidade, Justiça Socioambiental e Moradia Social nas Áreas Centrais

Dimensão da Sustentabilidade	Aspectos-Chave	Conexão com a Justiça Socioambiental	Impactos da Moradia Social nas Áreas Centrais
Ambiental	Redução de emissões de GEE; contenção da expansão urbana; aproveitamento de edificações ociosas.	<i>Justiça climática:</i> populações vulneráveis sofrem mais com os efeitos das mudanças climáticas.	Menos desmatamento, poluição, despejo inadequado de resíduos/lixo e impermeabilização do solo; cidades mais resilientes; redução de deslocamentos longos.
Social	Inclusão urbana; acesso a serviços, equipamentos e oportunidades; combate à segregação.	<i>Justiça social:</i> garantia do <i>direito à cidade</i> para grupos historicamente excluídos.	Redução de desigualdades socioespaciais; melhoria da qualidade de vida; mistura social; fortalecimento da convivência plural.
Econômica	Uso eficiente da infraestrutura existente; dinamização de economias locais; redução de custos públicos.	<i>Equidade distributiva:</i> uso racional dos recursos coletivos em benefício da maioria.	Menor gasto com expansão periférica, infraestrutura e transporte públicos; fortalecimento do comércio e serviços locais; maior mobilidade laboral.
Cultural	Valorização do patrimônio histórico e cultural; preservação de identidades coletivas.	<i>Justiça cultural:</i> democratização do acesso ao patrimônio e à memória urbana.	Requalificação de centros históricos; revitalização sem gentrificação; diversidade cultural e preservação integradas ao espaço urbano.

Fonte: Elaboração dos autores.

⁴Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU são um conjunto de 17 metas globais criadas para promover o desenvolvimento sustentável, erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir paz e prosperidade para todos até 2030. Eles são universais, integrados e interdependentes, abrangendo dimensões econômicas, sociais e ambientais, quais sejam:

“1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; 4. Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos; 14. Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e recursos marinhos; 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir florestas, combater a desertificação e deter a perda de biodiversidade; 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionar acesso à justiça e construir instituições eficazes e responsáveis; 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2015).



2.3 Requalificação urbana, *retrofit*, regularização fundiária e aproveitamento de estoques ociosos

intensificação dos processos de urbanização, associada à persistência do déficit habitacional e à escassez de terras bem localizadas, evidencia a necessidade de instrumentos inovadores de gestão urbana voltados à produção de moradia social nas áreas centrais.

Nesse cenário, a requalificação urbana, o *retrofit*, a regularização fundiária e o aproveitamento de estoques ociosos configuram-se como estratégias complementares e sinérgicas para a efetivação do *direito à cidade* e da função social da propriedade (Ferreira et al., 2023; Santana, Zanoni, 2022).

Sob tal ótica, a requalificação urbana de áreas centrais tem se consolidado como uma opção relevante para atenuar o déficit habitacional brasileiro e promover maior inclusão socioespacial. Ao articular políticas de revitalização territorial, aproveitamento de estoques ociosos e *retrofit* de edificações, essa abordagem busca conciliar a preservação do patrimônio histórico e a sustentabilidade urbana com a materialização do *direito à moradia*.

Nesse cenário, a regularização fundiária assume um papel estratégico disruptivo, na medida em que viabiliza juridicamente o acesso à terra urbanizada e permite a permanência dos grupos vulneráveis nos centros urbanos (Eloy et al., 2021; Ferreira et al., 2023; Salcedo, 2023).

Já a requalificação urbana ganha proeminência por sua abrangência territorial e multidimensional, voltada à recuperação de áreas degradadas e à promoção de centralidades inclusivas, enquanto o *retrofit* apresenta um caráter mais específico, relacionado à modernização e adaptação de edificações existentes, sem a perda de suas estruturas originais ou valor patrimonial (Beretić; Talu, 2020; Anitelli, 2021). Ambos os instrumentos, quando implementados conjuntamente na órbita de uma política pública interligada e conexa, são capazes de converter imóveis subutilizados em habitação social, aproveitando a infraestrutura consolidada dos centros urbanos e, ao mesmo tempo, prevenindo o crescimento desordenado das cidades (Eloy et al., 2021).

Por seu turno, o aproveitamento de estoques ociosos representa uma oportunidade cirúrgica: edifícios abandonados ou terrenos subutilizados em áreas centrais podem ser destinados à moradia social, o que contribui para a redução de custos de infraestrutura, minimizando impactos ambientais. Essa atuação, além de potencializar a sustentabilidade, reforça o *direito à cidade*, aproximando trabalhadores de serviços, equipamentos urbanos e oportunidades de emprego.

Frise-se que a efetividade dessas estratégias não pode prescindir da *regularização fundiária*, que tem a capacidade de encarar empecilhos complexos nas cidades brasileiras relacionados a questões registrárias e jurídicas, como litígios judiciais, múltiplos proprietários, espólios, penhoras e matrículas irregulares, os quais tornam os processos de desapropriação e de reabilitação edilícia mais demorados e intrincados (Anitelli, 2021; Sampaio, 2023).

Se tais obstáculos não forem superados, políticas de requalificação ou *retrofit* permanecem restritas em sua efetividade, pois não garantem a segurança jurídica da posse, nem o acesso legítimo à moradia para famílias de baixa renda.



Além disso, a ausência de mecanismos de *governança compartilhada*⁵, a escassez de fontes de financiamento consistentes e o risco de gentrificação seguem como entraves crônicos. Como resultado, observa-se que, na maioria dos municípios brasileiros, as iniciativas acabam se restringindo a ações pontuais e superficiais de embelezamento arquitetônico voltadas mais para o *marketing urbano*⁶ do que para a resolução concreta dos problemas urbanos e das demandas habitacionais, sem continuidade ou impacto real na melhoria das condições de vida dos cidadãos (Peixoto, 2003).

Por outro lado, experiências internacionais indicam que modelos baseados em governança colaborativa, planejamento urbano integrado e *Economia Circular*⁷ podem potencializar os efeitos positivos de tais políticas (Eloy et al., 2021; Salcedo, 2023).

Portanto, a articulação entre requalificação urbana, *retrofit*, aproveitamento de estoques ociosos e regularização fundiária configura um caminho promissor para a promoção da moradia social nos centros urbanos (v. síntese no Quadro 2).

Quadro 2 – Comparativo entre estratégias para a moradia social nos centros urbanos brasileiros

Estratégia	Objetivos principais	Desafios estruturais	Contribuições para a moradia social
Requalificação Urbana	Revitalizar áreas centrais degradadas; reinserir territórios ao circuito econômico, social, cultural e ambiental; conter a expansão urbana desordenada.	Governança fragmentada; risco de gentrificação; falta de continuidade política.	Amplia a oferta habitacional em áreas centrais; integra habitação a equipamentos urbanos, espaços públicos e mobilidade; revigora o <i>direito à cidade</i> .
Retrofit	Modernizar/atualizar edificações obsoletas, adaptando-as às normas atuais de uso, segurança e eficiência energética, sem deixar de preservar seu valor patrimonial e histórico.	Custos elevados; entraves legais e burocráticos; legislações rígidas e desatualizadas; litígios sobre propriedade.	Converte imóveis subutilizados em habitação social; aproveita infraestrutura existente; contribui para a sustentabilidade urbana.

⁵ *Governança compartilhada* (ou *governança colaborativa*) é conceituada na atualidade como um tipo de arranjo institucional governamental que articula diferentes dimensões da sociedade através do estabelecimento de planos e parcerias colaborativas, desempenhando um equilíbrio entre o mercado, o governo e a sociedade civil (Bento et al., 2018). Este instituto se consolida nas discussões contemporâneas das políticas públicas urbanas, porquanto são capazes de dialogar com a variada gama de grupos políticos e setores da sociedade civil, dos mais distintos espectros e matizes, não raras vezes antagônicos, “[...] sinalizando a importância do projeto institucional e sua cultura cívica” (Kato, Zioni, Bruna, 2010, p. 50).

⁶ O *marketing urbano* busca valorizar as cidades, promovendo estratégias típicas do ambiente de negócios para atrair investimentos e turistas. Ele envolve a criação de uma imagem positiva da cidade (*vendável*), destacando suas características únicas, cultura, infraestrutura e oportunidades. No Brasil, embora amplamente empregado por prefeitos municipais nos programas de requalificação urbana de áreas centrais, observa-se que muitas ações se limitaram à criação de novos polos de atividades terciárias e culturais, priorizando a competição entre cidades no mercado internacional do turismo e lazer. Tais intervenções, frequentemente isoladas e simplistas, deixaram de lado a integração ao planejamento urbano mais amplo, negligenciando as reais necessidades por *Habitação Social* nessas regiões (Costa, 2005).

⁷ A *Economia Circular* segundo Gomide, Bragança e Casagrande Junior (2024), Schröder (2025) e Nadalin (2023) consiste numa abordagem econômica, social, ambiental e urbana regenerativa que visa eliminar desperdícios, manter os recursos em uso e recuperar sistemas naturais, orientando políticas e práticas sustentáveis de requalificação urbana, reabilitação edilícia, reocupação e reconversão de atividades para moradia social, dentre outros aspectos.



Estratégia	Objetivos principais	Desafios estruturais	Contribuições para a moradia social
Regularização Fundiária	Garantir segurança jurídica da posse; formalizar direitos reais de propriedade ou fruição; viabilizar permanência de moradores.	Litígios judiciais; múltiplos proprietários; espólios; registros irregulares.	Condição estruturante para políticas habitacionais; reduz vulnerabilidade; evita remoções/despejos; assegura permanência em áreas centrais (combate à gentrificação).
Aproveitamento de Estoques Ociosos	Destinar terrenos e imóveis vazios ou subutilizados à moradia social; otimizar uso do solo urbano.	Resistência de proprietários; especulação imobiliária; aplicação ineficaz de mecanismos de destinação pública.	Reduz custos de infraestrutura; amplifica a função social da propriedade; potencializa a ocupação inclusiva dos centros urbanos.

Fonte: Elaboração dos autores.

Vale destacar, por fim, que a Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017) representou um marco para a regularização fundiária urbana no Brasil, ao introduzir instrumentos inéditos que conferem maior agilidade e efetividade aos processos de titulação. Dentre suas inovações, destacam-se a *legitimação fundiária*, que possibilita transformar a posse em propriedade plena mediante requisitos legais objetivos, e a prerrogativa atribuída à administração pública para demandar diretamente os cartórios de registro de imóveis, reduzindo óbices burocráticos historicamente identificados como barreiras à inclusão social.

No campo da habitação social em áreas centrais, tais mecanismos ampliam a capacidade institucional dos municípios de enfrentar a informalidade fundiária, pois garantem maior segurança jurídica às famílias em situação de vulnerabilidade, criando bases sólidas para a implementação de programas/projetos de requalificação urbana, *retrofit* e o aproveitamento de estoques ociosos (Sampaio, 2023; Ferreira et al., 2023).

Portanto, a chave está em compreender a regularização fundiária não só como um expediente legal, mas como a espinha dorsal das demais estratégias e instrumentos. Ao proteger o instituto da posse, viabiliza-se a reocupação dos centros de forma socialmente justa, assegurando que a requalificação não se limite à valorização imobiliária, mas contribua, de fato, para cidades mais inclusivas, sustentáveis e equitativas.

3. Potenciais da habitação social em áreas centrais

3.1 Redução de emissões e ganhos ambientais

Quando famílias de baixa renda passam a ocupar imóveis ociosos nas áreas centrais, há uma tendência na redução de extensos deslocamentos cotidianos, diminuindo o uso do transporte motorizado (individual e público) e as emissões de poluentes associadas. Além disso, o aproveitamento do estoque construído evita a produção de novos insumos de construção (aço, cimento, concreto), cujas cadeias apresentam elevada intensidade de carbono. Relatórios



divulgados recentemente pelo Instituto Pólis (2024) sugerem efeitos significativos de mitigação climática quando políticas de redistribuição habitacional são promovidas nas áreas centrais dos municípios brasileiros, melhorando a qualidade de vida e a saúde das pessoas, além de contribuir para a justiça climática e social.

3.2 Uso eficiente da infraestrutura existente

Segundo Eloy *et al.* (2021), Ferreira *et al.* (2023), Salcedo (2023) e Sampaio (2022), a presença de moradores nas áreas centrais permite intensificar o aproveitamento da infraestrutura já disponível como transporte, saúde, educação e outros serviços urbanos. Essa ocupação otimiza o acesso a tais recursos, promove maior equidade e reduz a necessidade de novos investimentos públicos em expansão urbana.

3.3 Preservação e revalorização do patrimônio com inclusão

A requalificação centrada em habitação social cria a oportunidade de combinar conservação patrimonial e inclusão (Murillo, 2011). Em vez de enrijecer a proteção como instrumento de exclusão, políticas integradas podem permitir intervenções compatíveis que assegurem tanto valores culturais quanto funções sociais do tecido urbano histórico. Políticas passivas de preservação, sem medidas sociais, tendem à elitização; em contraste, modelos que articulam *retrofit*, incentivos e salvaguardas sociais mostram potencial de reconciliação entre patrimônio e moradia (Anitelli, 2021; Costa, 2005; Nadalin, 2023; Eloy *et al.*, 2021; Ferreira *et al.*, 2023; Salcedo, 2023).

4 PRINCIPAIS DESAFIOS, ENTRAVES E RISCOS

4.1 Gentrificação e deslocamento socioespacial

Conforme o entendimento majoritário da literatura especializada (Peixoto, 2003; Murillo, 2011; Sebastião, 2010; Romano, 2018; Souza, 2016; Eloy *et al.*, 2021; Ferreira *et al.*, 2023; Salcedo, 2023; Sampaio, 2023), a maior atratividade dos centros requalificados pode desencadear uma valorização imobiliária atroz capaz de “expulsar” moradores de baixa renda, no fenômeno conhecido como *gentrificação*.

Sem instrumentos de regulação – como leilões públicos de terras sem uso, o direito de preferência na compra de terras pelo Estado e reserva de unidades habitacionais – aliados a mecanismos de Captura de Mais-Valia Fundiária Urbana⁸ (LVC) e políticas de *governança*

⁸ Os instrumentos de “Captura do Valor da Terra Urbana” (LVC) permitem que governos recuperem parte do valor gerado por ações públicas, revertendo esses ganhos para a coletividade. Diante do aprofundamento das desigualdades socioeconômicas e da escassez de recursos públicos, a LVC surge como veículo fundamental para financiar infraestrutura e promover equidade (OECD, 2022).



colaborativa em parceria com Organismos Não Governamentais (ONGs) e a iniciativa privada, como leis de incentivos fiscais e urbanísticos para a construção/locação de habitação social em terrenos subutilizados/desocupados (*vazios urbanos*⁹) nas áreas centrais (Nzau; Trillo, 2021), a requalificação pode reproduzir exclusão sob nova roupagem.

4.2 Entraves jurídicos e de posse

Imóveis ociosos frequentemente envolvem complexidade jurídica (heranças, litígios, títulos incertos) que dificultam conversões rápidas. Políticas públicas precisam combinar ações de *regularização fundiária*, programas de incentivos fiscais e esquemas compensatórios para superar empecilhos/dificuldades legais (Anitelli, 2021; Sampaio, 2023).

4.3 Financiamento e viabilidade econômico-técnica

Consoante Eloy *et al.* (2021), Ferreira *et al.*, (2023) e Salcedo (2023) – só para citar alguns autores – o *retrofit* costuma ter custos elevados por unidade quando comparado à produção em larga escala na periferia, demandando esquemas financeiros criativos e ousados (como a combinação de subsídios, financiamento concessionado, fundos de impacto social e parcerias com o setor privado/terceiro setor condicionadas a contrapartidas sociais) para alcançar resultados satisfatórios que justifiquem sua adoção.

4.4 Governança e coordenação interníveis

A fragmentação entre esferas municipais, estaduais e federais, e entre instituições técnicas, agentes públicos, operadores imobiliários e movimentos sociais, complica a formulação de programas articulados e funcionais. *Governança colaborativa* e arranjos contratuais claros são necessários para operacionalizar projetos de reuso de grande escala.

De fato, nas sociedades ocidentais contemporâneas, a *governança colaborativa (compartilhada)* assume contornos relevantes, porquanto seus

[...] atores, com lógicas diferentes e com interesses colidentes e conflitantes em uma série de pontos, se esforçam ou são obrigados a elaborar gestões comuns, negociar compromissos duradouros e criar instituições coletivas (Ascher, 2010, p. 56).

Ou seja, a *governança compartilhada* e seu cabedal de instrumentos – como parcerias, tratados, acordos, negociações, mediações, entre outros – tornam-se fundamentais no mundo globalizado e, ao mesmo tempo, fragmentado, marcado por frequentes polarizações.

Essa abordagem mais flexível, adaptável e resiliente facilita o intercâmbio de ações entre o Estado e os diversos atores urbanos na atual *sociedade de risco* permeada pelo

⁹ *Vazios Urbanos*: “espaços abandonados ou subutilizados inseridos dentro de uma malha urbana consolidada em uma área caracterizada por uma grande densidade de espaços edificados” (Brasil, 2005, p.76).



hermetismo e incertezas, além de criar um ambiente favorável para a construção conjunta de soluções para os problemas das cidades que são, em sua essência, complexos, multidisciplinares e pluriscares (Bento *et al.*, 2018; Kato, Zioni, Bruna, 2010; Brenner, 2012; Simões, Macedo, Babo, 2011; Rosa *et. al*, 2023; Cavalcanti, 2021).

5 INSTRUMENTOS E ESTRATÉGIAS RECOMENDADAS – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)

A questão da habitação social no Brasil revela um desafio histórico vinculado à segregação socioespacial e à exclusão da população de baixa renda das áreas centrais urbanas.

Como visto no referencial teórico, tal dinâmica gerou a ocupação precária de periferias, muitas vezes desprovidas de infraestrutura e serviços públicos, aprofundando desigualdades sociais e comprometendo a sustentabilidade urbana.

A inserção de programas habitacionais em áreas centrais surge, nessa conjuntura, como estratégia de reequilíbrio territorial, garantindo proximidade a equipamentos urbanos, mobilidade, emprego, lazer e serviços essenciais, além de contribuir para a requalificação de regiões degradadas ou subutilizadas.

A Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017) institui instrumentos voltados à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), estabelecendo objetivos que ultrapassam a simples formalização jurídica da posse e caminham em direção a um protótipo de urbanismo sustentável e inclusivo.

A título ilustrativo, o art. 10 da referida norma prevê, entre seus objetivos, a necessidade de: “ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de forma a priorizar a permanência dos ocupantes nos núcleos urbanos informais em que residem” (inciso I); “garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas” (inciso II); “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (inciso III); e “garantir a efetivação da função social da propriedade” (inciso VI).

Esses dispositivos expressam uma mudança considerável na compreensão do papel da Reurb, ao atrelá-la à função social da propriedade e ao *direito à cidade*. Assim, a habitação social em áreas centrais, para além de um programa de moradia, cuida-se de um expediente de sustentabilidade urbana, já que reduz deslocamentos, evita a expansão desordenada e aproveita a infraestrutura existente.

A efetivação dos citados objetivos do art. 10 encontra amparo nos instrumentos elencados no art. 15, Seção I, da mesma Lei nº 13.465/2017, que dispõe: “São instrumentos da Reurb, observadas as disposições desta Lei e da legislação correlata: I – legitimação fundiária; II – legitimação de posse; (...) XI – direito de preempção; (...) XIII – outorga onerosa do direito de construir; XIV – transferência do direito de construir; e XV – operações urbanas consorciadas”¹⁰.

¹⁰ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Op. cit. Art. 15, Seção I.



Ademais, este diploma legal inclui dispositivos que flexibilizam a exigência de parâmetros urbanísticos e edilícios vigentes, os quais, na maioria das vezes, são incompatíveis com as edificações e implantações antigas, já consolidadas no tecido urbano. Por exemplo, o art. 11, § 1º, estabelece que: “Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edilícios”. Sem essas regras, a regularização de habitações sociais nos centros urbanos da maioria das metrópoles brasileiras seria inviável.

Vale ressaltar outra disposição nesse sentido com foco na Reurb para Interesse Social (Reurb-S), onde se permite a averbação das edificações existentes a partir de *mera notícia*, ficando “[...] dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias” (art. 63, da Lei nº 13.465/2017). Isso facilita e descomplica o registro das moradias sociais junto aos Registros de Imóveis municipais, permitindo que as famílias de baixa renda consigam obter financiamento em agências bancárias, bem como possam comercializar ou adquirir novas unidades no mercado imobiliário formal, concretizando o seu *direito à cidade* como qualquer outro cidadão brasileiro.

Além disso, há uma série de dispositivos legais direcionados aos cartórios, que estabelecem a obrigatoriedade de medidas com prazos definidos e garantem a gratuidade em procedimentos ligados à Reurb-S. Esse regramento, além de corajoso para a época, se mostrou imprescindível para a efetivação dos processos de Reurb, uma vez que, até então, os registros imobiliários funcionavam quase que como instâncias independentes, seguindo seus próprios regulamentos, sem coordenação com políticas públicas direcionadas às finalidades sociais da população carente.

Portanto, infere-se que tais ferramentas e inovações, aplicadas especialmente no âmbito da Reurb-S, permitem não apenas a titulação de famílias de baixa renda, mas também a requalificação de imóveis ociosos, a dinamização do espaço urbano e a promoção da diversidade social nas áreas centrais.

Com fulcro na premissa posta, os instrumentos de *legitimização fundiária* e de *posse* afirmam-se como expedientes jurídicos eficazes para assegurar a permanência de comunidades em áreas centrais, enquanto instrumentos como o *direito de preempção* e as *operações urbanas consorciadas* possibilitam ao poder público recuperar áreas subutilizadas e destiná-las à habitação de interesse social.

Em resumo, a Lei nº 13.465/2017 se destaca como um marco legal relevante para enfrentar a crise habitacional urbana brasileira. Ao integrar os objetivos do art. 10 com os instrumentos previstos no art. 15, essa normativa federal de abrangência nacional, fornece ferramentas potentes para que políticas públicas habitacionais nos centros urbanos sejam implementadas em consonância com a função social da propriedade, a justiça espacial e os princípios do urbanismo sustentável.

6. PROPOSIÇÃO DE UM PROGRAMA-PILOTO: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – ELEMENTOS OPERACIONAIS



A partir da fundamentação exposta, propõe-se um *programa-piloto* que tem como objetivo estruturar a Reurb-S nas áreas centrais brasileiras, de modo a transformar imóveis ociosos, ou ocupados irregularmente, em unidades habitacionais sociais, promovendo a requalificação do espaço urbano de acordo com os princípios do urbanismo sustentável:

6.1. Área-piloto

- Seleção de quadras centrais com alta densidade de imóveis ociosos, diversidade de usos e presença de populações vulneráveis.
- Prioridade para áreas com infraestrutura consolidada (transporte, saneamento, serviços públicos).

6.2. Diagnóstico integrado

- Inventário jurídico (situação registral, pendências judiciais, titularidade).
- Levantamento físico (estado das edificações, potencial de *retrofit*, compatibilidade urbanística).
- Perfil socioeconômico das famílias (renda, composição, vulnerabilidades).

6.3. Modelo financeiro

- Criação de um Fundo Público-Privado de Regularização e Requalificação, com aportes federais, estaduais e municipais, receitas de Captura de Mais-valia Fundiária (LVC) e participação de instituições filantrópicas e de impacto social.
- Incentivos fiscais e creditícios para *retrofit* de imóveis convertidos em habitação social.
- Condicionamento de parcerias com setor privado/terceiro setor a cotas de destinação social.

6.4. Meta social

- Destinação mínima de 60% das unidades regularizadas/requalificadas para famílias de baixa renda (Faixa Urbana 1, Lei nº 14.620/2023), com garantia de permanência por pelo menos 10 anos, ou até que alcancem condições socioeconômicas mais favoráveis.
- Inclusão de instrumentos de proteção contra gentrificação: locação social, reserva de unidades pelo poder público e contratos coletivos/cooperativos.

6.5. Instrumentos jurídicos

- Aplicação da Lei nº 13.465/2017, especialmente: legitimação fundiária, legitimação de posse, direito de preempção, operações urbanas consorciadas e flexibilização de parâmetros edilícios/urbanísticos para edificações antigas, inclusive para imóveis tombados, porém sem descaracterizá-los.
- Procedimentos simplificados junto aos cartórios de registro de imóveis, com prazos definidos e gratuidade para famílias de interesse social.

6.6. Ações de preservação

- Protocolos técnicos que conciliem preservação do patrimônio com adequação habitacional e flexibilidade de uso.
- Projetos de *retrofit* compatíveis com a revisão/atualização da legislação urbanística e de tombamento, priorizando eficiência energética, *Economia Circular* e acessibilidade.

6.7. Governança colaborativa

- Criação de um “Conselho Gestor do Programa-Piloto”, com representação da prefeitura, moradores, movimentos sociais, setor privado, terceiro setor e órgãos de patrimônio.



- Estrutura de deliberação participativa, com mecanismos de transparência, publicidade e controle social.

6.8. Resultados esperados

- Redução de imóveis ociosos em áreas centrais.
- Inclusão socioespacial com segurança jurídica da posse.
- Requalificação urbana associada à preservação patrimonial.
- Diminuição de deslocamentos urbanos e emissões de carbono.
- Fortalecimento da função social da propriedade e do *direito à cidade*.

7 MATRIZ OPERACIONAL PARA PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS CENTRAIS

O *programa-piloto*, por sua vez, subsidia a “Matriz Operacional para Programas de Regularização Fundiária em Áreas Centrais” criada pelos autores, que funciona como protótipo replicável, permitindo que os municípios brasileiros sigam um núcleo obrigatório de diretrizes (elementos fixos/centrais), mas ao mesmo tempo possam ajustar a execução conforme suas especificidades territoriais, sociais, demográficas, institucionais, culturais, históricas, econômicas e financeiras (elementos adaptáveis). (Quadro 3).

Quadro 3 – Matriz Operacional – Programa de Regularização Fundiária em Áreas Centrais

Dimensão	Elementos Fixos (Centrais) – de aplicação obrigatória	Elementos Flexíveis – de adaptação municipal
Área-piloto	Seleção de quadras centrais com imóveis ociosos/subutilizados e infraestrutura consolidada.	Critérios de escolha da área (ex.: proximidade de eixos de transporte, existência de patrimônio histórico, pressão imobiliária local).
Diagnóstico	Inventário jurídico, físico e socioeconômico dos imóveis e moradores.	Profundidade e métodos do diagnóstico (ex.: uso de tecnologias de georreferenciamento, cadastros municipais, parcerias com universidades).
Modelo financeiro	Criação de um Fundo Público-Privado; Parcerias Público-Comunitárias/Privadas; uso de receitas de captura de mais-valia (LVC); subsídios à habitação social; redes de cogestão da habitação.	Fontes adicionais de financiamento (ex.: fundos estaduais, federais e internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID); cooperação transnacional; incentivos locais.
Meta social	Destinação mínima de 60% das unidades regularizadas a famílias de baixa renda (Faixa Urbana 1).	Percentual superior conforme necessidade local; definição de prazos de permanência social além dos 10 anos.
Instrumentos jurídicos	Aplicação da Lei nº 13.465/2017: legitimação fundiária, legitimação de posse, direito de preempção, flexibilização edilícia/urbanística (dentre outros).	Complementação com leis estaduais/municipais e criação de instrumentos inovadores (ex.: leis de LVC associadas a incentivos fiscais/urbanísticos e programas de locação social).



Dimensão	Elementos Fixos (Centrais) – de aplicação obrigatória	Elementos Flexíveis – de adaptação municipal
Ações de preservação	Protocolos que conciliem preservação patrimonial e adequação habitacional.	Definição de critérios de restauro e <i>retrofit</i> segundo a legislação vigente e a realidade do patrimônio local.
Governança colaborativa	Criação de Conselho Gestor com representação da prefeitura, moradores, movimentos sociais, setor privado e terceiro setor.	Estrutura organizacional do conselho (número de membros, mecanismos de votação, periodicidade das reuniões, formatos de deliberação).
Resultados esperados	Inclusão socioespacial; redução de imóveis ociosos e do déficit habitacional; fortalecimento da função social da propriedade; mitigação de emissões poluentes; preservação do patrimônio.	Indicadores locais de avaliação, monitoramento e revisão (ex.: número de famílias beneficiadas, volume de recursos mobilizados, impacto ambiental reduzido).

Fonte: Elaboração dos autores.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permite concluir que a habitação social em áreas centrais constitui uma resposta ao déficit habitacional brasileiro e, simultaneamente, uma estratégia estruturante de urbanismo sustentável, capaz de articular justiça socioambiental, preservação patrimonial e mitigação das mudanças climáticas.

O aproveitamento de estoques ociosos, conjugado a políticas de requalificação urbana, *retrofit* e, sobretudo, regularização fundiária, evidencia um caminho viável para a construção de cidades mais inclusivas, resilientes e equitativas.

Os resultados apontam que a inserção de moradias sociais nos centros urbanos pode reduzir deslocamentos cotidianos, otimizar o uso da infraestrutura existente, dinamizar economias locais e democratizar o acesso ao patrimônio cultural. Ao mesmo tempo, reforça-se a urgência de superar entraves jurídicos, registrários, financeiros e institucionais, evitando que processos de revalorização territorial resultem em gentrificação e exclusão.

Nesse sentido, a Lei nº 13.465/2017 revela-se um divisor de águas, ao introduzir instrumentos como a *legitimização fundiária* e a prerrogativa de atuação direta das administrações municipais junto aos Registros de Imóveis, com gratuidade, representando avanços inéditos para assegurar a permanência da população vulnerável nas áreas centrais.

A pesquisa também indica que a efetividade dessas iniciativas depende da constituição de mecanismos robustos de *governança colaborativa*, nos quais Estado, sociedade civil, setor privado, terceiro setor e instituições locais compartilhem responsabilidades e decisões.

A criação de fundos híbridos de financiamento, o estabelecimento de cotas obrigatórias de habitação social associadas a incentivos urbanísticos/fiscais em projetos de requalificação, bem como a adoção de outros instrumentos criativos e ousados, pode viabilizar a sustentabilidade econômico-financeira do processo.

Por fim, a proposição de um *programa-piloto* de regularização fundiária em áreas centrais, acompanhada da *matriz operacional* aqui sugerida, demonstra que é possível



estruturar políticas replicáveis em outros municípios brasileiros, com diretrizes centrais e margens de flexibilidade/atualização.

Com efeito, trata-se de uma agenda que requer a superação de visões míopes e unívocas, incorporando uma abordagem transdisciplinar associada à determinação, esforço conjunto da coletividade e compromisso político, pois seu êxito depende do alinhamento simultâneo de metas e objetivos habitacionais, ambientais, sociais, culturais, históricos, urbanísticos e econômicos em um mesmo horizonte de ação.

Assim, a habitação social central deve ser compreendida como política pública essencial para o Brasil contemporâneo, em harmonia com os princípios constitucionais do *direito à cidade* e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU.

Reafirma-se, portanto, a necessidade de reposicionar a moradia social no coração das cidades não apenas como resposta a carências habitacionais, mas como pilar para a construção de cidades mais justas, sustentáveis, resilientes, democráticas e hospitalares.



REFERÊNCIAS

- ANITELLI, Felipe. **Habitação social na região central:** reabilitação de edifícios ociosos e deteriorados. Campo Grande/MS: Ed. UFMS, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufms.br/bitstream/123456789/3861/1/Habita%c3%a7%c3%a3o%20Social%20na%20Regial%20entral%20%282%29.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2025.
- ASCHER, François. **Os novos princípios do urbanismo.** Tradução e apresentação Nadia Somekh. São Paulo: Romano Guerra, 2010. 104 p. Disponível em: https://www.academia.edu/16106696/Franc_ois_Ascher_Os_novos_princípios_do_urbanismo_pdf. Acesso em: 31 jan. 2025.
- BENTO, Sarah Corrêa; CONTI, Diego de Melo; BAPTISTA, Rodrigo Martins; GHOBRL, Carlos Nabil. As novas diretrizes e a importância do planejamento urbano para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade – GeAS**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 469-488, set./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/geas/article/view/11513>. Acesso em: 24 abril 2025.
- BERETIĆ, Nada; TALU, Valentina. Social Housing as an Experimental Approach to the Sustainable Regeneration of Historic City Centers: An Ongoing Study of Sassari City, Italy. **Sustainability**, v. 12, n. 4579, p. 1-38, 2020. Disponível em: <https://www.mdpi.com/journal/sustainability>. Acesso em: 19 abril 2025.
- BRASIL. 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**, Brasília, DF, 11 jul. 2001 retificado em 17 jul. 2001.
- 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 União**, Brasília, DF, 11 jul. 2017. Art. 10.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Reabilitação de Centros Urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. Disponível em: http://www.mptg.mpt.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel_34.pdf. Acesso em 17 ago. 2022.
- BRENNER, Neil. Teses sobre Urbanização. **Revista eletrônica e-metrópolis**. Rio de Janeiro, n. 19, ano 5, dez. 2014, pp. 6-26.
- CALDEIRA, T. P. R. Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. **Environment and Planning D: Society and Space**, 2017.
- CAVALCANTE, Zedequias Vieira; SILVA, Mauro Luis Siqueira da. A importância da Revolução Industrial no mundo da tecnologia. VII EPCC - Encontro Internacional de Produção Científica Cesumar, Maringá. **Anais [...]**. Maringá - PR: Editora CESUMAR, out. 2011.
- CAVALCANTI, Ana Rosa Chagas. **Aula 1: Bens comuns/ 'commons'** - Fundamentos Teóricos e Econômicos no Mundo Ocidental. Recuperado da Universidade de São Paulo (USP) do curso “Aprendendo com os Bens Comuns”, 2021. 56 slides. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/course/view.php?id=94202>. Acesso em: 14 fev. 2025.
- COSTA, Sabrina Studart Fontelene. **Requalificação nos centros históricos brasileiros:** discutindo o processo de gentrification em áreas centrais. XI Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR. Salvador-BA, 23-27 mai. 2005. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/644.pdf>. Acesso em: 25 abril 2024.
- COUTINHO, Ronaldo; PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. Justiça Ambiental nas cidades. In: **Direito e Justiça Ambiental:** diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica. E-book (386 p). Caxias do Sul: RS: Educs, 2014, pp. 271-290. Disponível em: <https://www.ucs.br/educs/livro/direito-e-justica-ambiental/dialogosinterdisciplinares-sobre-a-crise-ecologica/>. Acesso em: 18 nov. 2023.



DEL RIO, Vicente. **Desenho urbano e revitalização na área portuária do Rio de Janeiro:** a contribuição do estudo da percepção ambiental. Tese de doutorado. São Paulo: FAU-USP, 1991.

ELOY, Claudia Magalhães; RUIZ HERNÁNDEZ, Felipe de Jesús; ESPINOSA, Jorge Armando Guerrero; BAUTISTA, Juan José Cervantes; AMERO, Luis Ignacio Joaquín Torcida; NARDONI, Renato. **Habitación de interesse social no Brasil: construindo novas oportunidades: panorama 2020 e foco em desafios prioritários.** Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, 2021. (Nota técnica do BID; 2098). Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/habitacaodeinteressessocialnobrasilconstruindonorasopportunidades-panorama-2020-e-foco-em>. Acesso em: 28 mar. 2025.

FERNÁNDEZ Wagner, R. Los asentamientos informales como cuestión: revisión y perspectivas | Informal settlements as a question: Review and perspectives. **Oculum Ensaios**, 2018.

FERREIRA, João Sette Whitaker; ROJAS, Eduardo; CARVALHO, Higor Rafael de Souza; FRIGNANI, Carolina Rago; LUPO, Ligia Santi. **Housing policies and the roles of local governments in Latin America:** recent experiences. São Paulo: Universidade de São Paulo - USP, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Projetos, 2023. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/0956247820935699>. Acesso em: 18 mar. 2025

GLAESER, Edward L. **Os centros urbanos: a maior invenção da humanidade:** como as cidades nos tornam mais ricos, inteligentes, saudáveis e felizes. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 333p.

GOMIDE, Fernanda Paes de Barros; BRAGANÇA, Luís; CASAGRANDE JUNIOR, Eloy Fassi. The Synergy of Community, Government, and Circular Economy in Shaping Social Housing Policies. **Buildings**, v.14, n. 1897, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/buildings14071897>. Acesso em: 22 abril 2025.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança.** 5ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

INSTITUTO PÓLIS. **O que é o Direito à Cidade?** São Paulo, 2020. Disponível em: <https://polis.org.br>. Acesso em: 18 jan. 2025.

_____. **Morar no Centro como estratégia de mitigação climática.** Dossiê Moradias no Centro – Nota Metodológica: agosto 2024. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2024/09/DOSSIE-MORADIAS-NO-CENTRO-6.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2025.

KATO, Volia Regina Costa; ZIONI, Silvana; BRUNA, Gilda Collet. **Políticas urbanas e interesse público.** In: Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mackpesquisa e Romano Guerra Editora, 2010. 143 p.

LACARRIEU, M. Futuros inciertos y precarios: asentamientos precarizados en la ciudad de Buenos Aires | Uncertain and precarious futures: Precarious settlements in the city of Buenos Aires. **Oculum Ensaios**, v. 15, n. 3, p. 377, 11 dez. 2018.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade.** 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LEITE, Carlos (org). **Guia de Urbanismo Social** (livro eletrônico). São Paulo: BEI Editorial: Núcleo de Urbanismo Social do Laboratório Arq. Futuro de Cidades do Insper e Diagonal, 2023. Disponível em: https://arquivos.insper.edu.br/2023/Urbanismosocial/Guia%20de%20Urbanismo%20Social_2023.pdf. Acesso em 14 jun. 2023.

MURILLO, Fernando Nestor et al. **Planear el barrio:** urbanismo participativo para construir el derecho a la ciudad. 1. ed. Buenos Aires: Cuentahilos, 2011. 42 p.

NADALIN, Vanessa Gapriotti. **Revitalização de áreas centrais nas cidades brasileiras por meio da mobilização de investimentos privados.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA, 2023. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11626/4/TD_2862_Web.pdf. Acesso em: 26 mar. 2024.



NZAU, Bernard; TRILLO, Claudia. Harnessing the real estate market for equitable affordable housing provision: insights from the city of Santa Monica, California. **Housing Studies**, v. 36, n. 7, p. 1086–1121, 2021.

OECD; Lincoln Institute of Land Policy; PKU-Lincoln Institute Center. **Global Compendium of Land Value Capture Policies**. OECD Regional Development Studies. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>. Acesso em: 10 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Transformando Nossa Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Tradução do Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio),), última edição em 13 de outubro de 2015. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org>. Acesso em: 16 set. 2025.

PEIXOTO, Paulo. Centros históricos e sustentabilidade cultural das cidades. *In: Colóquio a Cidade entre Projectos e Políticas*, 2003, Porto. **Anais [...]**. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2003.

ROLNIK, Raquel. **O Estatuto e as lutas – mais do que nunca necessárias – pelo direito à cidade**. *In: 20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões*. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/20anosdoestatutodacidadeeexperiencias-e-reflexoes-2/>. Acesso em: 18 jan. 2025.

ROMANO, Roberta Giraldi. **Habitação popular, tempo e (i)mobilidade urbana na (in) justiça ambiental**: da Vila Parolin ao bairro Ganchinho, Curitiba – Paraná. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR, 2018. 176 p.

ROSA, Karen Lissa Birche; SOUZA, Lais Lourencini Fernandes de; BARROS, Monique de Almeida; SILVA, Pedro Henrique Miranda e; MORAIS, Ricardo Augusto de. **Ações Coletivas Elinor Ostrom**. 2023. Trabalho acadêmico (Economia das Organizações) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

SALCEDO, Rosio Fernández Baca. **Morar em centros históricos**: habitação social em São Paulo (Brasil). São Paulo: Cultura Acadêmica, ANAP, 2023. 117 p. Disponível em: stantedaanap.org/product-page/morar-em-centros-historicos-habitação-social-em-são-paulo-brasil. Acesso em: 18 abril 2025.

SAMPAIO, Celso Aparecido. A modernização de edifícios antigos (Retrofit): transformando o modo de fazer política habitacional nos centros urbanos brasileiros. **Vitruvius**, Arquitextos, n.278. 01, ano 24, jul. 2023. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/24.278/8852>. Acesso em: 21 abril 2025.

SANTANA, Rhaiana Bandeira; ZANONI, Vanda Alice. **Indicadores habitacionais brasileiros**: análise comparativa da série histórica 1995-2018. Cad. Metrop., São Paulo, v.24, n.53, pp. 409428, jan/abr 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/cfLtPtVQDMDFJSmxycJgSn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 21 set. 2023.

SCHRÖDER, Jörg. **Circular design for urban transformation** (Aula Magna 2024). *In: Projeto de Pós- Graduação em Arquitetura e Urbanismo - Universidade Presbiteriana Mackenzie*. São Paulo: PPGAUFAMackenzie, 2025.

SEBASTIÃO, Ana Sofia Camoêas. **Planeamento estratégico para o Centro Histórico de Torres Vedras**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação e Ordenamento do Território (IGOT) da Universidade de Lisboa, Portugal, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ulisboa.pt/handle/10451/3862>. Acesso em: 30 abril 2025.

SIMÕES, João; MACEDO, Marta; BABO, Pilar. **Elinor Ostrom**: Governar os Comuns. Faculdade de Economia da Universidade do Porto – Mestrado em Economia e Política do Ambiente, jan. 2011. Disponível em: https://www.fep.up.pt/docentes/cchaves/simoes_macedo_babo_2011_ostrom.pdf. Acesso em: 01 mai 2023.

SOUZA, Cíntia de Santana. **Resistência, justiça ambiental e política pública**: urbanização de áreas de vulnerabilidade socioambiental consolidadas em Curitiba, PR – Vila Torres e Vila Parolin (1980-2014). Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, na linha de pesquisa Urbanização, Cidade e Ambiente Urbano da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. 208 p.

TIBIRIÇÁ, Gisela Baptista. **Potencialidades e entraves da aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança**: um estudo de caso no município de Campinas/SP. São Paulo: Editora Dialética, 2023. 260p.



Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes

Technical and Scientific Journal Green Cities

ISSN 2317-8604 Suporte Online / Online Support

Edição em Português e Inglês / Edition in Portuguese and English - Vol. 13, N. 46, 2025

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: *Lincoln Institute*, 2001.