



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**ELIS FORMIGA LUCENA**

**A MULTIDIMENSIONALIDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:  
CONTRIBUIÇÕES PARA A INCORPORAÇÃO DO URBANISMO SUSTENTÁVEL  
AO PLANEJAMENTO E ORDENAMENTO DAS CIDADES**

**JOÃO PESSOA – PB**

**2023**

**ELIS FORMIGA LUCENA**

**A MULTIDIMENSIONALIDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:  
CONTRIBUIÇÕES PARA A INCORPORAÇÃO DO URBANISMO SUSTENTÁVEL  
AO PLANEJAMENTO E ORDENAMENTO DAS CIDADES**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Direito na Área de Concentração: Direitos Humanos e Desenvolvimento e Linha de Pesquisa: Direitos Sociais, Regulação Econômica e Desenvolvimento.

**Orientador:** Prof. Dr. Fernando Joaquim Ferreira Maia.

**Coorientador:** Prof. Dr. Talden Queiroz Farias.

**JOÃO PESSOA – PB**

**2023**

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

L935m Lucena, Elis Formiga.

A multidimensionalidade da regularização fundiária urbana : contribuições para a incorporação do urbanismo sustentável ao planejamento e ordenamento das cidades / Elis Formiga Lucena. - João Pessoa, 2023.

150 f. : il.

Orientação: Fernando Joaquim Ferreira Maia.

Coorientação: Talden Queiroz Farias.

Tese (Doutorado) - UFPB/CCJ.

1. Regularização fundiária urbana. 2. Urbanismo sustentável. 3. Teoria crítica urbana. 4. Meio ambiente equilibrado. 5. Moradia digna. 6. Planejamento municipal. I. Maia, Fernando Joaquim Ferreira. II. Farias, Talden Queiroz. III. Título.

UFPB/BC

CDU 349.4:911.375.5(043)



## ATA DE DEFESA DE DOUTORADO

Ata da Banca Examinadora da Doutoranda **ELIS FORMIGA LUCENA** candidata ao grau de Doutor em Ciências Jurídicas.

Às 14h00 do dia 08 de agosto de 2023, por meio de ambiente virtual (<https://meet.google.com/msq-penm-bfx>), reuniu-se a Comissão Examinadora formada pelos seguintes Professores Doutores: Fernando Joaquim Ferreira Maia (Orientador - PPGCJ/UFPB), Talden Queiroz Farias (Coorientador - PPGCJ/UFPB), Márcio Flávio Lins de Albuquerque e Souto (Avaliador Interno - PPGCJ/UFPB), Fernanda Holanda de Vasconcelos Brandão (Avaliadora Externa - UFPB), Demóstenes Andrade de Moraes (Avaliador Externo - UFCG) e José Luciano Albino Barbosa (Avaliador Externo - UEPB), para avaliar a tese de Doutorado da aluna Elis Formiga Lucena, intitulada: “**A MULTIDIMENSIONALIDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: CONTRIBUIÇÕES PARA A INCORPORAÇÃO DO URBANISMO SUSTENTÁVEL AO PLANEJAMENTO URBANO E ORDENAMENTO DAS CIDADES**”, candidata ao grau de Doutor em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direitos Humanos e Desenvolvimento. Compareceram à cerimônia, além da candidata, professores, alunos e convidados. Dando início à solenidade, o professor Fernando Joaquim Ferreira Maia (Orientador - PPGCJ/UFPB) apresentou a Comissão Examinadora, passando a palavra à doutoranda, que discorreu sobre o tema dentro do prazo regimental. A candidata foi a seguir arguido pelos examinadores na forma regimental. Ato contínuo, passou então a Comissão, em caráter secreto, à avaliação e ao julgamento do referido trabalho, concluindo por atribuir-lhe o conceito **APROVADO**, o qual foi proclamado pela Presidência da Comissão, achando-se a candidata legalmente habilitada a receber o grau de Doutora em Ciências Jurídicas, cabendo à Universidade Federal da Paraíba providenciar, como de direito, o diploma de Doutor a que a mesma faz jus, após os trâmites administrativos pertinentes. Nada mais havendo a declarar, a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, Rosandro Barros da Silva Souza, Assistente em Administração do Programa de Pós-Graduação

em Ciências Jurídicas, lavrei a presente ata, que assino juntamente com os demais membros da banca examinadora. João Pessoa, 08 de agosto de 2023. xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

*Assinado digitalmente via SIPAC/UFPB*

**Prof. Dr. Fernando Joaquim Ferreira Maia**  
(Orientador - PPGCJ/UFPB)

*Assinado digitalmente via SIPAC/UFPB*

**Prof. Dr. Talden Queiroz Farias**  
(Coorientador - PPGCJ/UFPB)

*Assinado digitalmente via SIPAC/UFPB*

**Prof. Dr. Márcio Flávio Lins de Albuquerque e Souto**  
(Avaliador Interno - PPGCJ/UFPB)

*Assinado digitalmente via SIPAC/UFPB*

**Profª. Drª. Fernanda Holanda de Vasconcelos Brandão**  
(Avaliador Interno - UFPB),



**Demóstenes Andrade de Moraes**  
(Avaliador Externo - UFCG)

**José Luciano Albino Barbosa**

(Avaliador Externo - UEPB)

Emitido em 08/08/2023

ATA Nº 01/2023 - PPGCJ (11.01.46.04)  
(Nº do Documento: 1)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 14/08/2023 15:45 )  
FERNANDA HOLANDA DE VASCONCELOS  
BRANDAO  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
2562955

(Assinado digitalmente em 24/08/2023 08:02 )  
MARCIO FLAVIO LINS DE ALBUQUERQUE E  
SOUTO  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
1719570

(Assinado digitalmente em 11/08/2023 09:17 )  
TALDEN QUEIROZ FARIAS  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
1771287

(Assinado digitalmente em 14/08/2023 07:54 )  
FERNANDO JOAQUIM FERREIRA MAIA  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
1699728

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: **1**,  
ano: **2023**, documento (espécie): **ATA**, data de emissão: **11/08/2023** e o código de verificação: **5b7bb94e4f**

**Painho**, DEDICO este trabalho a você que, apesar de não estar mais entre nós por alguma razão que minha pequenez ainda não compreende muito bem, sempre deu o máximo de si para que eu e meu irmão tivéssemos pleno acesso à educação.

**Mainha**, meu ser humano de cristal aqui na terra, este trabalho também é para você, que se doou em tudo para que eu conseguisse chegar até aqui.

**Renato**, meu bem, só nós sabemos tudo o que foi necessário enfrentar para alcançar esta meta. Nossa unidade me dá segurança para ir além.

**Daniel e Arthur**, meus amados filhos, vocês são meu lar. Saibam que todo o esforço é para a edificação da nossa família.

A todos vocês, o meu título de doutorado. Eu os amarei para sempre e serei eternamente grata por todo apoio, incentivo e dedicação.

“As cidades têm capacidade de oferecer algo a todos, mas só porque e quando são criadas por todos.” (JACOBS, 2007).

## AGRADECIMENTOS

*“É justo que muito custe o que muito vale!”*

Santa Tereza D’Avila

Ouvi esta frase em 2015 quando uma amiga muito querida, Alana Ramos, me incentivava a fazer a seleção do Doutorado, no PPGCJ/UFPB. Desde então, essas palavras me impulsionaram a seguir mesmo diante das inúmeras provas pelas quais passei para conseguir avançar rumo ao fim do doutorado.

Escrever é um ato solitário. Todavia, estar sozinha e em condições de escrever é uma circunstância que não é dada a qualquer um conseguir sem que tenha ajuda de outras pessoas. Se hoje estou escrevendo estes agradecimentos, eu o faço com muito orgulho por ter conseguido, mas também com o coração cheio de gratidão a todos os que me permitiram alcançar este objetivo. Desistir nunca estive em meu querer, mas inúmeras vezes duvidei se conseguiria chegar até aqui. Precisei de apoio, incentivo e fui amparada por muitos durante a caminhada.

Creio que absolutamente nada do que eu fiz seria possível se eu não tivesse um Deus misericordioso e uma Mãe bondosa a me carregarem no colo quando nem eu acreditava que teria forças para seguir.

Painho e Mainha, meu eterno agradecimento por serem minha razão de existir e pelo incentivo irrestrito para que eu alcance todos os meus objetivos.

Renato, Daniel e Arthur, meu lar, muito obrigada por todo o esforço que, juntos, fizemos por esta conquista. Vocês são meu combustível para caminhar e minha fonte inesgotável de força para ressurgir sempre que necessário for.

Aos meus familiares todos (tios, primos, sobrinho, sogro, sogra e cunhados), a quem agradeço na pessoa do meu irmão, Helder, digo que tê-los é uma preciosidade e eu nem sei se mereço tanto. Muito obrigada por terem sido suporte e apoio.

Aos meus queridos orientadores, Professores Fernando Joaquin e Talden Farias, não tenho palavras para expressar o quanto tenho gratidão pelo respeito, disciplina, dedicação e acolhimento que tiveram comigo ao longo de todo o processo. Sem vocês, eu jamais teria conseguido.

Aos diletos professores da banca, Demóstenes Moraes, Luciano Albino, Márcio Flávio e Fernanda Vasconcelos, muito obrigada por aceitarem participar da construção desta pesquisa que agora ganha o mundo, com a contribuição de vocês. Meu muito obrigada.

Aos professores do programa, a quem agradeço na pessoa do Prof. Luciano Maia, muito obrigada pelo respeito com que tratam o curso. Sou imensamente grata por cada aula, experiência partilhada e oportunidades que se abriram após o ingresso no doutorado.

Ao Professor Jailton Macena, devo-lhe um agradecimento especial pela sua empatia, acolhimento, dureza na medida certa e incentivo para retomar a caminhada. Sou especialmente grata por teres me mostrado que eu mesma precisava entender as dores e os encantos de ser mulher, mãe, profissional e doutoranda. Segui seus conselhos e aqui estou, obrigada.

Aos amigos que fiz no curso, a quem agradeço nas pessoas de Larissa, Mariana, Edhyla e Monique, juntas sonhamos com o título e, mesmo com os desvios do caminho, no tempo de Deus, tudo tem se realizado. Muito obrigada por nos termos ajudado uma a outra a aliviar o fardo do percurso.

Aos amigos da vida, a quem agradeço nas pessoas de Tassiana e Tatiana, meu agradecimento vai acompanhado de um pedido de desculpas pela natural ausência, especialmente durante o tempo em que precisei me dedicar mais à escrita da tese. A amizade de vocês me preenche e tem um pouco de vocês em tudo o que sou, escrevo e penso.

A Alice, que chegou em minha vida quando entendi que precisava de ajuda profissional para destravar algumas questões e, em especial, quando reconheci que eu não queria sair do doutorado pela porta dos fundos. Foi porque eu sabia que queria defender o doutorado, que procurei o auxílio da terapia. Obrigada pela escuta qualificada.

O título nunca será só meu. Obrigada a todos vocês.

É justo que muito custe o que muito vale!

LUCENA, Elis Formiga. **A Multidimensionalidade da Regularização Fundiária Urbana: contribuições para a incorporação do urbanismo sustentável ao planejamento e ordenamento das cidades.** 2023. 151 f. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023.

## RESUMO

A rápida urbanização e a produção informal do espaço urbano, atreladas à marginalização do enfrentamento das questões socioambientais no ordenamento das cidades, são fortes marcas das desigualdades estruturais que se observa no Brasil. Desta feita, com o intuito de contribuir para a superação da atual condição, neste estudo se propõe a investigar a multidimensionalidade da regularização fundiária urbana brasileira (REURB) sob a ótica do gerenciamento dos desafios urbano-ambientais por meio da incorporação do urbanismo sustentável ao planejamento e ordenamento das cidades. Justifica-se pela reflexão crítica que nele se traz sobre a desigualdade relacionada aos processos informais de acesso ao solo urbano, sobre a garantia dos direitos fundamentais à moradia digna e ao meio ambiente, e sobre a abordagem das múltiplas dimensões da REURB, conectando-se a temática, de maneira original, à reflexão sobre possíveis caminhos voltados para a superação das desigualdades estruturais sob a perspectiva da sustentabilidade. Nesse sentido, questiona-se: em que medida a regularização fundiária urbana oferece mecanismos que possam contribuir para a incorporação do urbanismo sustentável ao planejamento e ordenamento das cidades? Assume-se como hipótese a ideia de que somente em sendo consideradas as múltiplas dimensões da REURB, há chances de que essa política possa contribuir efetivamente para gerir os desafios urbano-ambientais, por meio de uma nova agenda urbana voltada ao urbanismo sustentável. O objetivo geral é prospectar elementos da REURB que possibilitem o gerenciamento dos desafios urbano-ambientais decorrentes da estruturação desordenada das cidades e fomento ao desenvolvimento urbano sustentável. Especificamente, busca-se: I. explorar a questão urbana e o desafio de tornar as cidades resilientes e sustentáveis; II. promover contextualização sobre a REURB brasileira, suas múltiplas dimensões, marcos legais e procedimentos; III. analisar o desenvolvimento urbano sustentável a partir da compatibilização dos direitos constitucionais à moradia digna e ao meio ambiente sob a ótica da regularização fundiária urbana; e IV. propor a incorporação do urbanismo sustentável ao planejamento e ao ordenamento das cidades a partir da identificação de possibilidades de urbanismo sistematicamente suprimidas nas cidades contemporâneas. O estudo se caracteriza pela abordagem qualitativa, com base descritiva e caráter exploratório, tendo sido realizado levantamento bibliográfico. À guisa de conclusão, vislumbra-se que, para além das titulações, é possível prospectar possibilidades de urbanismo sustentável nas cidades contemporâneas ao se implantar uma nova agenda urbana voltada para a REURB plena enquanto política pública que congloba aspectos legais e práticos, a partir do fortalecimento da autonomia municipal e do federalismo por cooperação.

**Palavras-chave:** teoria crítica urbana; regularização fundiária urbana; moradia digna; meio ambiente equilibrado; urbanismo sustentável; planejamento municipal.

LUCENA, Elis Formiga. **The Multidimensionality of Urban Land Regularization: contributions to the incorporation of sustainable urbanism into the planning urban and organization of cities.** 2023. 151 f. Thesis (Doutorate in Legal Sciences) – Federal University of Paraíba, João Pessoa, 2023.

## **ABSTRACT**

Rapid urbanization and the informal production of urban space, linked to the marginalization of dealing with socio-environmental issues in city planning, are strong marks of the structural inequalities observed in Brazil. That said, in order to contribute to overcoming the current condition, in this study it is proposed the investigation of the multidimensionality of Brazilian urban land regularization (REURB) from the perspective of managing urban-environmental challenges through the incorporation of sustainable urbanism into the urban planning and organization of cities. It is justified by the critical reflection brought about the inequality related to the informal processes of access to urban land, about the guarantee of fundamental rights to decent housing and the environment, and about the approach of the multiple dimensions of the REURB, connecting the theme, in an original way, to the reflection on possible paths aimed at overcoming structural inequalities from the perspective of sustainability. In this sense, the following question arises: to what extent does urban land regularization offer mechanisms that can contribute to the incorporation of sustainable urbanism into urban planning and organization of cities? It is assumed as a hypothesis the idea that only by considering the multiple dimensions of the REURB, there are chances that this policy can effectively contribute to managing urban-environmental challenges, through a new urban agenda focused on sustainable urbanism. The overall objective is to prospect REURB elements that enable the management of urban-environmental challenges arising from the disorderly structuring of cities and the promotion of sustainable urban development. Specifically, it seeks to: I. explore the urban issue and the challenge of making cities resilient and sustainable; II. promote contextualization about the Brazilian REURB, its multiple dimensions, legal frameworks and procedures; III. analyze sustainable urban development from the compatibility of constitutional rights to decent housing and the environment from the perspective of urban land regularization; and IV. to propose the incorporation of sustainable urbanism into urban planning and the organization of cities from the identification of possibilities of urbanism systematically suppressed in contemporary cities. The study is characterized by the qualitative approach, with a descriptive base and exploratory character, having carried out a bibliographic survey. In conclusion, it appears that is possible to prospect possibilities for sustainable urbanism in contemporary cities by implementing a new urban agenda aimed at full REURB as a public policy that encompasses legal and practical aspects, from the strengthening of municipal autonomy and federalism through cooperation.

**Keywords:** critical urban theory; urban land regularization; dignified housing; balanced environment; sustainable urbanism; municipal planning.

## LISTA DE FIGURAS

|                                                                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Figura 1</b> – Proporção de população urbana em assentamentos precários, informais ou domicílios inadequados ..... | 33 |
| <b>Figura 2</b> – Descrição do programa municipal de regularização fundiária Casa Legal.....                          | 80 |

## LISTA DE ABREVIATURAS

|         |                                                                       |
|---------|-----------------------------------------------------------------------|
| ADI     | Ação Direta de Inconstitucionalidade                                  |
| AGSNs   | Aglomerados Subnormais                                                |
| ALC     | América Latina e Caribe                                               |
| APP     | Área de Preservação Permanente                                        |
| ART     | Anotação de Responsabilidade Técnica                                  |
| CFlo    | Código Florestal                                                      |
| CONAMA  | Conselho Nacional do Meio Ambiente                                    |
| CONFEA  | Conselho Federal de Engenharia e Agronomia                            |
| CRF     | Certidão de Regularização Fundiária                                   |
| CRFB/88 | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988                |
| DUDH    | Declaração Universal dos Direitos Humanos                             |
| ESG     | Environmental, Social and Governance                                  |
| ETEPs   | Espaços Territoriais Especialmente Protegidos                         |
| EUA     | Estados Unidos da América                                             |
| FIEP    | Federação das Indústrias do Estado do Paraná                          |
| FJP     | Fundação João Pinheiro                                                |
| IBGE    | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                       |
| IDH     | Índice de Desenvolvimento Humano                                      |
| IDHP    | Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado às Pressões Planetárias     |
| MDR     | Ministério do Desenvolvimento Regional                                |
| MP      | Medida Provisória                                                     |
| NAU     | Nova Agenda Urbana                                                    |
| NUI     | Núcleo Urbano Informal                                                |
| NUIC    | Núcleo Urbano Informal Consolidado                                    |
| OC      | Opinião Consultiva                                                    |
| ODM     | Objetivos de Desenvolvimento do Milênio                               |
| ODS     | Objetivos do Desenvolvimento Sustentável                              |
| ONGD    | Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento                |
| ONU     | Organização das Nações Unidas                                         |
| PAC     | Programa de Aceleração do Crescimento                                 |
| PIDESC  | Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais |

|         |                                                                |
|---------|----------------------------------------------------------------|
| PMCMV   | Programa Minha Casa Minha Vida                                 |
| PNDU    | Política Nacional de Desenvolvimento Urbano                    |
| PNDR    | Política Nacional de Desenvolvimento Regional                  |
| PNMA    | Política Nacional do Meio Ambiente                             |
| PNUD    | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento              |
| PREZEIS | Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social |
| REURB   | Regularização Fundiária Urbana                                 |
| REURB-E | Regularização Fundiária Urbana Econômica                       |
| REURB-S | Regularização Fundiária Social                                 |
| SNDRU   | Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano       |
| SNUC    | Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza        |
| STF     | Supremo Tribunal Federal                                       |
| STJ     | Superior Tribunal de Justiça                                   |
| UC      | Unidade de Conservação                                         |
| ZEIS    | Zonas de Especial Interesse Social                             |

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                                       |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                                                             | <b>17</b>  |
| <b>2 A QUESTÃO URBANA E O DESAFIO DE TORNAR AS CIDADES RESILIENTES E SUSTENTÁVEIS .....</b>                                                                           | <b>22</b>  |
| 2.1 A PRODUÇÃO INFORMAL DO ESPAÇO URBANO E A CRISE HABITACIONAL BRASILEIRA.....                                                                                       | 24         |
| 2.2 FAVELAS, ASSENTAMENTOS IRREGULARES, AGLOMERADOS SUBNORMAIS OU NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS, COMO CARACTERIZAR A INFORMALIDADE URBANA?.....                           | 37         |
| 2.3 DESAFIOS URBANO-AMBIENTAIS DA RÁPIDA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA..                                                                                                     | 43         |
| 2.4 OBJETIVO 11 DOS ODS E O DESAFIO DE TORNAR AS CIDADES E OS ASSENTAMENTOS HUMANOS INCLUSIVOS, SEGUROS, RESILIENTES E SUSTENTÁVEIS .....                             | 47         |
| <b>3 IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA NO CONTEXTO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: ASPECTOS LEGAIS E PRÁTICOS DA REGULARIZAÇÃO .....</b>                                  | <b>54</b>  |
| 3.1 A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA SOB A PERSPECTIVA DO CONTEXTO HISTÓRICO DE APROPRIAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL .....                                               | 56         |
| 3.2 A MULTIDIMENSIONALIDADE DA REURB: ASPECTOS PROCEDIMENTAIS E LEGAIS .....                                                                                          | 66         |
| 3.2.1 <i>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: TIPOS E PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO .....</i>                                                                                | <i>69</i>  |
| 3.2.2 <i>REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O NOVO MARCO LEGAL DA REURB – A LEI Nº 13.465/2017 .....</i>                                                                        | <i>75</i>  |
| 3.2.3 <i>A LEI Nº 13.465/2017 ENQUANTO OBJETO DE AÇÕES DIREITAS DE INCONSTITUCIONALIDADE: ANÁLISE DAS ADIS 5771, 5787 E 5883 .....</i>                                | <i>81</i>  |
| <b>4 DESENVOLVIMENTO URBANO E SUSTENTABILIDADE: A BUSCA PELA COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE MORADIA DIGNA E MEIO AMBIENTE NA ÓTICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....</b> | <b>86</b>  |
| 4.1 DESENVOLVIMENTO E CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE HUMANA: ENTRE O “MITO” DO PROGRESSO E A SUSTENTABILIDADE.....                                                       | 88         |
| 4.2 DIREITO À CIDADE E À MORADIA DIGNA NO ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNO E INTERNACIONAL .....                                                                          | 98         |
| 4.3 RESTRIÇÕES AMBIENTAIS À REURB E A PROTEÇÃO DO CAPITAL NATURAL                                                                                                     | 105        |
| <b>5 HÁ POSSIBILIDADES DE GERENCIAMENTO DOS DESAFIOS URBANO-AMBIENTAIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA? .....</b>                                                   | <b>123</b> |
| 5.1 POR UMA NOVA AGENDA URBANA VOLTADA PARA O URBANISMO SUSTENTÁVEL .....                                                                                             | 124        |

|                                                                                                          |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.2 O FORTALECIMENTO DA AUTONOMIA MUNICIPAL E O FEDERALISMO POR COOPERAÇÃO .....                         | 128        |
| 5.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA E MECANISMOS DE CONSECUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL ..... | 132        |
| <b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                                       | <b>136</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                                  | <b>139</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Não há, necessariamente, novidade em constatar que os espaços urbanos brasileiros são marcados pela concentração de poder e riqueza, situação que gera, por consequência, o agravamento das desigualdades no Brasil. A desigualdade que marca as condições de desenvolvimento urbano no país é resultado das construções históricas e do modo de apropriação de fatores substanciais de formação da sociedade ao longo dos anos, a exemplo da urbanização e o modo como foi concebida. Desta feita, faz-se necessário estabelecer um diálogo em profundidade, tal que permita explorar as complexas interações de fatores que estão por trás desse processo.

A crescente densidade urbana e a degradação da qualidade de vida nas cidades, agravadas sobremaneira a partir da segunda metade do Século XX, colocaram o desafio de tratar de forma integrada as cidades e o meio ambiente. Assim, a urbanização ganhou novos contornos constitucionais, especialmente a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, e esta é uma situação que reclama solução assertiva dos projetos sociais pensados e executados pelo poder público, em colaboração com a sociedade.

A estrutura fundiária brasileira, que envolve a forma como as propriedades estão distribuídas pelo território e seus respectivos tamanhos, aponta para a existência de uma desigualdade estrutural que assola a população e agrava os conflitos urbanos e, por isso, o tema é bastante complexo e de difícil abordagem, haja vista a dimensão continental do país e a própria diversidade das cidades.

Assim, sabendo-se que um dos principais fatores da desigualdade urbana brasileira advém da questão fundiária e considerando-se os seus consequentes reflexos na efetivação de direitos fundamentais, tais como à cidade, à moradia digna e ao meio ambiente, neste estudo se assume como objeto de investigação a multidimensionalidade da regularização fundiária urbana brasileira sob a ótica do enfrentamento aos desafios urbano-ambientais por meio da incorporação do urbanismo sustentável ao planejamento e ordenamento das cidades.

A busca por soluções de enfrentamento aos problemas estruturais das cidades requer um equilíbrio de poder na área de definição de regras de planejamento e políticas públicas, de modo a levar a um maior crescimento com sustentabilidade ambiental e a uma maior inclusão e mobilidade social, erradicando-se a violência nas suas mais variadas formas e redefinindo-se o ambiente institucional que constitui a essência do contrato social: oportunidades no mercado de trabalho, tributação e proteção social.

Assumindo-se o viés de investigação dos fenômenos da realidade na qual se vive, neste estudo se debruça, pois, sobre o campo da proteção do tecido social, a partir de políticas de fomento ao desenvolvimento.

Diante do estado da arte apresentado, o objeto de estudo da tese é bastante relevante uma vez que visa promover, por intermédio da pesquisa científica, a apropriação crítica do que fora proposto, perquirindo-se aprofundamento sobre a construção dos espaços urbanos e a irregularidade fundiária; a produção capitalista do espaço e os desafios à sustentabilidade; o planejamento e a proteção ao capital natural.

Justifica-se o estudo pela reflexão crítica que traz sobre a desigualdade relacionada aos processos informais de acesso ao solo urbano, sobre a garantia dos direitos fundamentais à moradia digna e ao meio ambiente e sobre a abordagem das múltiplas dimensões da regularização fundiária urbana brasileira (REURB), conectando-se a temática, de maneira original, à reflexão sobre possíveis caminhos voltados para a superação das desigualdades estruturais sob a perspectiva da sustentabilidade e do fomento ao desenvolvimento.

Ressalta-se que o ineditismo se apresenta especialmente na forma como se propõe a abordar as complexas interações de fatores que estão por trás do círculo vicioso da alta desigualdade e baixo crescimento econômico que se observa no Brasil, que mitiga as possibilidades de avançar num processo respeitoso de melhoria das condições de habitabilidade do homem e da utilização racional dos recursos naturais, necessárias para que haja desenvolvimento, e acaba por reproduzir, tão somente, modelos perenes de estagnação e agravamento das desigualdades urbanas brasileiras.

Há que se considerar que o estudo apresenta eixo temático condizente com a Área de Concentração: Direitos Humanos e Desenvolvimento e Linha de Pesquisa: Direitos Sociais, Regulação Econômica e Desenvolvimento do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB), no qual se insere, constante das áreas ligadas às relações entre Estado, Constituição, Mercado e Sociedade Civil; ao papel do Estado na promoção do Desenvolvimento; e, ainda, às ligações entre o global e o local, sem perder de vista o enfrentamento de problemáticas humanas e socioambientais do país.

A problemática da pesquisa envolve, portanto, o contexto do crescimento desordenado das cidades no qual o Brasil está imerso, resultado da mera reprodução de modelos de crescimento que não conseguem dar respostas efetivas às demandas cidadinas e que tão somente perpetuam os padrões existentes de desigualdade, assim como a necessária busca pela incorporação da sustentabilidade ao planejamento local, com vistas à superação dos desafios urbano-ambientais.

Ademais, o paradigma do Estado Democrático de Direitos deve guardar compatibilidade e compromisso com um processo de desenvolvimento plural e participativo com fins de alcançar justiça social, por meio da valorização das capacidades humanas e da proteção de direitos, sendo contrário aos seus fins utilizar o escudo de um discurso desenvolvimentista, ainda que amparado no lema da sustentabilidade, para legitimar a violação a direitos humanos.

Desse modo, considerando-se a problemática apresentada, questiona-se: em que medida a regularização fundiária urbana oferece mecanismos que possam contribuir para a incorporação do urbanismo sustentável ao planejamento e ordenamento das cidades?

A investigação do objeto proposto parte de uma perspectiva intuitiva de que a marginalização do enfrentamento às questões ambientais no planejamento e ordenamento das cidades contribui para a perpetuação das violações aos direitos fundamentais à moradia digna e ao ambiente equilibrado, especialmente em razão do fato de que, somente em sendo consideradas as múltiplas dimensões da REURB, há chances de que a política possa contribuir efetivamente para gerir os desafios urbano-ambientais, por meio de uma nova agenda urbana voltada ao urbanismo sustentável.

Acredita-se que este estudo seja revelador quanto à maneira como, a partir da atuação dos municípios, o planejamento e as práticas de políticas de preservação das cidades e do meio ambiente impactam o desenvolvimento urbano sustentável e a proteção aos direitos humanos, compatibilizando as pretensões dos interesses tanto urbanísticos quanto ambientais, que são direitos igualmente fundamentais.

O objetivo geral é prospectar elementos da REURB que possibilitem o gerenciamento dos desafios urbano-ambientais decorrentes da estruturação desordenada das cidades e o fomento ao desenvolvimento urbano sustentável. Especificamente, busca-se: I. explorar a questão urbana e o desafio de tornar as cidades resilientes e sustentáveis; II. promover contextualização sobre a REURB brasileira, suas múltiplas dimensões, marcos legais e procedimentos; III. analisar o desenvolvimento urbano sustentável a partir da compatibilização dos direitos constitucionais à moradia digna e ao meio ambiente sob a ótica da regularização fundiária urbana; e IV. propor a incorporação do urbanismo sustentável ao planejamento e ao ordenamento das cidades a partir da identificação de possibilidades de urbanismo sistematicamente suprimidas nas cidades contemporâneas.

Este estudo é, antes de tudo, um desafio de (des)construção, trabalho de revisão crítica daquilo que está posto, e com ele se visa contribuir para o aprimoramento da discussão jurídico-social no âmbito das ciências humanas, especificamente em relação à contribuição

dos aspectos da regularização fundiária para o sistema de proteção social redistributivo favorável ao desenvolvimento.

O estudo está delineado, metodologicamente, por meio de uma reflexão teórica do objeto de pesquisa, envolvendo uma abordagem qualitativa e uso da técnica bibliográfica de levantamento de dados. Trata-se de um estudo interdisciplinar, a partir do estabelecimento de um diálogo entre aspectos legais, urbanísticos e socioambientais. Desse modo, inicialmente, despendeu-se tempo razoável para o levantamento bibliográfico das referências que consignam o marco teórico, assim como para a sua leitura e fichamento delas. Após o levantamento do referencial teórico, passou-se ao campo das fontes a serem analisadas.

Quanto aos objetivos, considera-se a pesquisa realizada como explicativa, uma vez que se propõe a identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos apresentados. Quanto aos procedimentos técnicos, considera-se do tipo bibliográfica, incluindo-se obras nas quais tenham sido analisados documentos contemporâneos ou retrospectivos, cientificamente autênticos, relacionados ao objeto de pesquisa alvo desta investigação. Nomeiam-se como principais documentos a serem analisados: a legislação pertinente à regulamentação do novo marco regulatório da REURB e demais marcos legais correlacionados, a exemplo do Novo Código Florestal, das Resoluções do CONAMA, entre outras.

Não é por acaso que se pode dizer que um projeto de desenvolvimento humano e socioambiental se alinha perfeitamente aos estudos sobre urbanização, no sentido de busca por efetivação do direito à cidade por meio de regularização fundiária. Desse modo, neste estudo se assume o necessário papel de pensar no desenvolvimento a partir do fortalecimento das políticas de proteção social e da busca de soluções assertivas de melhoria das condições de habitabilidade do homem na terra. Ao se pretender investigar a multidimensionalidade da regularização fundiária urbana sob a ótica dos elementos de proteção social favoráveis ao desenvolvimento, outra relação não poderia deixar de ser estabelecida senão aquela entre urbanização, garantia do direito à cidade e a sadia interação do homem com o meio ambiente.

O estudo está organizado, além desta seção introdutória, em de duas seções de natureza exploratória, uma de natureza descritiva e outra, explicativa. Na segunda e na terceira seções, portanto, busca-se explorar como a desigualdade limita a capacidade de crescimento e dificulta a efetivação do direito à cidade, assim como estudar as múltiplas dimensões da REURB brasileira, a partir do seu marco legal, procedimentos e alegações de inconstitucionalidade da Lei nº 13.465/2017. Na quarta seção, por sua vez, analisa-se o desenvolvimento urbano sustentável e a compatibilização dos direitos constitucionais à

moradia digna e ao meio ambiente sob a ótica da regularização fundiária urbana, para, ao final, na quinta seção, discutir-se uma proposta de incorporação da sustentabilidade ao planejamento urbano, de modo a compatibilizar a proteção social com a proteção do capital natural.

À guisa de conclusão, vislumbra que lidar com os determinantes estruturais da desigualdade, especialmente urbana, exige uma percepção crítica da eficácia das matrizes de planejamento e ordenamento urbano e das políticas públicas destinadas a este fim. Nesse contexto, vê-se que a garantia de efetividade ao direito à cidade e o fortalecimento dos governos locais estão fortemente ligados às medidas de superação das disparidades e fomento ao desenvolvimento humano e socioambiental, especialmente pelo fato de que o local e a forma onde as pessoas nascem e crescem têm uma influência duradoura nas oportunidades às quais elas terão acesso. Desse modo, a efetiva contribuição da REURB tende a ir além do aspecto dominial de titulação da propriedade: ela depende, também, do reconhecimento do protagonismo do meio ambiente nas políticas de desenvolvimento, do fortalecimento da autonomia municipal e da incorporação efetiva da sustentabilidade ao planejamento e ordenamento das cidades, de modo a equilibrar a proteção aos direitos constitucionais à moradia digna e ao meio ambiente.

Ao final, apresentam-se as considerações finais e o desejo de que as discussões não se findem nas palavras aqui escritas, haja vista a relevância social e jurídica do tema. Por fim, apresentam-se as referências que sustentam teoricamente os estudos neste trabalho.

## 2 A QUESTÃO URBANA E O DESAFIO DE TORNAR AS CIDADES RESILIENTES E SUSTENTÁVEIS

Remonta ao início do século XX o período no qual o Brasil viu intensa transformação em seu processo de ocupação territorial. As primeiras décadas do século foram marcadas por um intenso crescimento urbano, especialmente em razão da industrialização brasileira, ainda que tardia, a partir da chamada “Revolução de 30”, quando menos de 30% da população vivia nas cidades. O êxodo rural decorrente da urbanização que avançava provocou uma gama de transformações socioeconômicas e espaciais no País, a ponto de a economia brasileira ter passado a ser gerada predominantemente nas áreas urbanas, a partir da década de 1950, como afirma Fernandes (1998).

Hoje, dados do estudo sobre Identificação, Mapeamento e Quantificação das Áreas Urbanas do Brasil dão conta de que 84,3% da população brasileira são habitantes de áreas de concentração urbana. Ressalte-se que o estudo definiu o urbano a partir de sua representação concreta no território, isto é, as áreas urbanas foram classificadas a partir do reconhecimento de estruturas que caracterizam a paisagem típica de cidades, como, por exemplo, aglomeração de residências, loteamentos com arruamentos definidos e concentração de construções industriais (FARIAS et al., 2017, p. 1-2).

É nas cidades que a vida acontece. A frase, bastante difundida, traz consigo algumas verdades e permite inúmeras chaves de interpretação, especialmente quando se percebe que aos poucos o território da cidade vai se moldando conforme seus habitantes, suas condições de renda, educação, saúde, moradia e outros. A respeito do conceito propriamente dito de “cidades”, Silva (2010, p. 24) lembra a seguinte reflexão:

O que é, então, a cidade? Fixar seu conceito não é fácil. Para chegar-se à sua formulação, cumpre lembrar que nem todo núcleo habitacional pode receber o título de “urbano”. Para que um centro habitacional seja conceituado como urbano toma-se necessário preencher, no mínimo, os seguintes requisitos: (1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios. Não basta, pois, a existência de um aglomerado de casas para configurar-se um núcleo urbano.

As cidades, portanto, caracterizam-se por ser uma forma de ocupação do território que concentra a moradia da maior parte da população e se caracteriza por reunir um significativo conjunto de serviços públicos e privados, de produção industrial, trocas comerciais e de

intenso intercâmbio cultural, de aglomeração de pessoas e de capital, segundo Farias et al (2017).

Todavia, o aumento da densidade demográfica urbana motivado pela urbanização em ascensão não foi acompanhado de planejamento adequado, de modo que, ao lado do intenso crescimento econômico, o processo de urbanização com crescimento da desigualdade resultou numa inédita e gigantesca concentração espacial da pobreza (MARICATO, 1996, p. 16). Silva (2010) diz que na década de 40 do século passado as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo, que representava o Brasil arcaico; já na década de 90 sua imagem passou a ser associada à violência, poluição, criança desamparada, trânsito caótico — entre outros inúmeros males.

Nesse sentido, Fernandes (1998, p. 3-4) assim ressalta:

A combinação de tais processos, industrialização e urbanização, tem provocado uma enorme concentração econômica, a qual tem determinado – e dependido em – um processo de exclusão política e segregação socioespacial da maior parte da população. Nas principais cidades brasileiras, áreas centrais modernas são cercadas por parcelamentos periféricos muito pobres, geralmente irregulares – se não “clandestinos” – onde a autoconstrução é a regra. Mesmo nas áreas muito ricas, edifícios e construções sofisticados coexistem com milhares de favelas precárias que resultam da invasão de áreas públicas e privadas.

Desta feita, vê-se que é relevante conhecer a questão urbana brasileira para que se possa buscar soluções para melhor lidar com os determinantes estruturais das desigualdades a ela inerentes, a exemplo dos problemas ligados à moradia, à mobilidade, à segurança, ao meio ambiente e outros. O crescimento desordenado das cidades trouxe inúmeros problemas e desafios de várias ordens que afetam as condições de habitabilidade do próprio homem, de modo que, mais do que ser percebida enquanto direito fundamental, a cidade reclama políticas públicas efetivas de gerenciamento das questões urbanas.

A presente tese está diretamente alinhada universo intelectual dos estudos urbanos críticos, visto que o campo teórico-conceitual da abordagem do objeto escolhido investiga a natureza dos processos urbanos no capitalismo, enxergando o conhecimento das questões urbanas, incluindo perspectivas críticas, como sendo historicamente específicas e mediadas através de relações de poder, tal como Brenner (2018) reforça, ao descrever a teoria crítica urbana.

Por tal razão, este capítulo do trabalho propõe investigar a questão urbana e o modo como impacta a efetivação do direito à cidade, que é constitucionalmente garantido a todos, sem qualquer distinção, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos,

bem como do equilíbrio ambiental, nos termos do disposto no Estatuto das Cidades, art. 1º, parágrafo único.

Todavia, sabe-se que quanto maior o nível de desigualdade a que o país se submete, maior é a sua condição cíclica de dependência e crescimento mitigado, uma vez que acaba reproduzindo modelos e políticas que perpetuam condições desfavoráveis ao desenvolvimento, mantendo-se estagnado. A alta desigualdade contribui de maneira inversamente proporcional para a efetivação do direito fundamental à cidade. Conhecer as nuances da desigualdade é essencial para superá-la, portanto.

Desse modo, o presente capítulo objetiva apresentar o contexto no qual se insere a pesquisa, através de uma abordagem teórico-conceitual sobre a questão urbana e os impactos para a efetivação do direito à cidade, explorando os desafios impostos pela produção informal do espaço urbano ao longo dos anos, com especial enfoque para a crise habitacional brasileira. Ao final, trata dos desafios urbano-ambientais impostos ao planejamento urbano, com vistas à promoção de cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, conforme compromisso assumido pelo Brasil para cumprir o Objetivo 11 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS.

## 2.1 A PRODUÇÃO INFORMAL DO ESPAÇO URBANO E A CRISE HABITACIONAL BRASILEIRA

A produção informal do espaço urbano no Brasil, nas suas variadas expressões, tais como favelas, loteamentos irregulares, loteamentos clandestinos, casas de frente e fundo, etc, é um fenômeno secular, ainda que tenha ganho maior volume e novas dimensões nas últimas quatro décadas, segundo Fernandes (2021). Os processos informais de acesso ao solo urbano e produção da moradia estão cada dia mais presentes e não se pode mais ignorar o fato de que a informalidade urbana tem uma série de graves implicações e altos custos sociopolíticos, ambientais, culturais, econômicos, financeiros e jurídicos.

Nesse contexto, o processo de urbanização é caracterizado a partir da transformação dos espaços rurais em urbanos, considerado o crescimento das cidades e das práticas inerentes a ela, a exemplo das atividades industriais, comerciais e de serviços. Pena (2023) assevera que o espaço urbano é a expressão mais dinâmica do espaço geográfico, pois representa um aglomerado de práticas culturais, sociais e econômicas.

Silva (2022), explica que o termo urbanização tem origem na expressão latina *urbi*, que significa cidade. Por sua vez, a referida expressão resulta da palavra suméria *Ur*, uma das

duas primeiras cidades da história, localizada na região da Mesopotâmia e formada por volta do ano de 6000 a.C. Estudos arqueológicos apontam para outra localidade na Mesopotâmia, Uruk, como sendo a primeira cidade tipicamente ‘urbana’.

Segundo o geógrafo, a urbanização consiste na aglomeração populacional nas cidades em virtude do surgimento das sociedades industriais, gerando uma série de implicações para o espaço geográfico e revela que uma área urbana tem como preceitos uma grande aglomeração de pessoas vinculadas às relações complexas da industrialização, a circulação de mercadorias, pessoas e os fluxos de capitais.

Remonta à revolução industrial, no século XVIII, a origem da urbanização, tal como se concebe nos dias atuais, haja vista que as primeiras fábricas provocaram grande êxodo rural em razão da absorção de mão de obra e formação dos mercados consumidores. Nesse sentido, Luiz Pereira (1969), ressalta que a urbanização é uma orientação que significa o fortalecimento do estilo de vida urbano, determinando-se a cidade enquanto locus onde mais se efetiva esse modo de vida, como grupo de referência positiva tanto para seus moradores como principalmente para habitantes de áreas não citadinas (PEREIRA, 1969).

Ao passo em que a urbanização é tida como processo capaz de oferecer grandes oportunidades e de ser uma das ferramentas mais importantes para orientar a agenda de desenvolvimento sustentável, quando não planejada e mal administrada, a urbanização também tem o potencial de gerar e agravar muitos dos problemas que pretende resolver.

No Brasil, Silva (2010) aduz que o fenômeno urbano se vincula à política de ocupação e povoamento da Colônia e sua evolução liga-se estreitamente aos ciclos econômicos brasileiros, ressaltando que os núcleos urbanos ou vilarejos resultaram da ação urbanizadora das autoridades coloniais - não da criação espontânea da massa, política que continuou a ser praticada no Império<sup>1</sup>. Segundo o autor, as cidades brasileiras desenvolveram-se basicamente ao longo da costa marítima sob a influência da economia voltada para o exterior e a construção de Brasília e a mudança da Capital atraíram a urbanização para o interior, sem embargo de a concentração industrial no triângulo São Paulo/Rio/Minas refrear essa atração (SILVA, 2010).

Especialmente em países subdesenvolvidos, a exemplo do Brasil, a produção informal dos espaços urbanos é reflexo do problema secular de apropriação de terras, marcado por dinâmicas sociopolíticas típicas do clientelismo histórico, padrões elitistas e excludentes dos sistemas de ordenamento territorial, planejamento urbano e gestão pública ineficientes, bem

---

<sup>1</sup> Por tal razão, SILVA (2010, p. 22) afirma que Oliveira Vianna fala na tendência antiurbanizante do homem colonial, para quem o homo colonialis era marcadamente amante da solidão e do deserto, rústico e antiurbano.

como a natureza individualista e mercantilista da ordem jurídica em vigor sobre os direitos fundiários (FERNANDES, 2021).

Apesar do estilo de vida urbano ter implicado o consumo de um quantum de maior valor do que o exigido por um estilo não-urbano, Pereira (1969) lembra que as primeiras aglomerações urbanas reuniam condições bastante precárias de vida para os seus habitantes. No Brasil, eminentemente marcado por uma urbanização tardia e sem planejamento (FRANK, 1969), esse processo fomentou a ocorrência de inúmeros desafios urbanos, tais como: falta de saneamento básico, violência urbana, sistema de transporte ineficiente, segregação socioespacial e degradação ambiental, dentre outros.

Ao escrever sobre a urbanização na capital fluminense, Prado Júnior reflete que a despeito de lá ter se constituído como um grande centro urbano que concentrava a vida política, os investimentos em transportes, a iluminação, os divertimentos e o embelezamento, chama atenção o fato de que era abundante e barata a mão de obra nos seus grandes centros urbanos, onde se localizavam as indústrias (no caso do Rio de Janeiro, a indústria têxtil), e a “população marginal, sem ocupação fixa e meio regular de vida, era numerosa” (PRADO JÚNIOR, 1998, p. 198 apud NÓBREGA 2019).

Observa-se, portanto, que a urbanização experimentada no país, tipicamente subdesenvolvido, como retrata Frank (1969), compôs uma realidade grave de segregação socioespacial. A modernização acompanhada da urbanização foi somente de fachada e nos limites dos grandes centros urbanos e, não a muitos quilômetros de distância, o caboclo vegetava, à margem do progresso (COSTA, 1994, p. 223).

Atente-se à pertinente constatação feita por Carvalho *et al.* (2016, p. 2):

Constatar que a população que vive nas cidades saltou de cerca de 19 milhões para 161 milhões de habitantes, entre 1950 e 2010, nos leva a imaginar que nossa urbanização tenha se dado de forma acelerada, tumultuada e, sobretudo, desigual, na medida em que os benefícios e melhorias na malha urbana foram desfrutados por uma pequena minoria de seus habitantes, deixando à margem do processo uma grande massa, a qual foi relegada à pobreza e à segregação sócio espacial.

Até os dias atuais, é possível constatar que o Brasil possui áreas urbanas marcadamente desiguais, e não é difícil perceber que na maioria das cidades, áreas caracterizadas por altos níveis de riqueza e infraestrutura moderna coexistem com bolsões de privação severa, muitas vezes lado a lado. Os níveis de desigualdade e pobreza variam muito de acordo com as cidades, dentro do mesmo país. Embora a segregação e a exclusão espacial

sejam um fator comum às áreas urbanas, cada cidade carrega consigo características e padrões próprios.

A natureza e as características da urbanização em cada região são diferentes e os efeitos desta, muitas vezes, ultrapassam as fronteiras administrativas dos municípios, atingindo aglomerados urbanos para além dos seus limites territoriais. Tal processo é chamado de metropolização, que implica na concentração das populações nas grandes metrópoles, que nos termos do art. 2º, V, da Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), consiste no espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

A questão metropolitana apresenta desafios de inúmeras ordens, especialmente ao se levar em conta que é impossível uma solução individualizada para problemas urbanos mais acentuados, tais como o ordenamento territorial em municípios que se unem, a partir do conhecido fenômeno da conurbação. Por sua vez, em razão da autonomia municipal para definição de soluções administrativas e legislativas, a regulação urbanística em áreas conturbadas, passou a ser bastante desafiadora.

Em matéria de regulação urbanística das metrópoles, em Cavalcanti (2022) se pode ler que o Estatuto da Metrópole optou pela manutenção dos planos diretores municipais, mas previu a compatibilização como Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), que é o plano metropolitano aprovado pela estrutura interfederativa e aprovado por lei estadual, que foi considerado constitucional pelo STF na ADI 5857.

Em meio aos conflitos que marcam as regiões metropolitanas, a autora pontuou que a gestão metropolitana envolve a necessidade de pactos entre os entes que integram tais regiões, o que não é simples, uma vez que envolve tanto questões políticas, quanto o fato de se ter a necessidade de elaboração de arranjos institucionais que possam suprir tal demanda, observando que nesse cenário, o que muitas vezes se observa é a ausência ou o mau funcionamento de uma governança metropolitana (CAVALCANTI, 2022).

Em contribuição teórica a respeito da reforma urbana, Miranda e Moares (2022), ao falar sobre as regiões metropolitanas de João Pessoa e de Campina Grande, refletem que a crise urbana atual decorre de um somatório de múltiplas crises (sanitária, econômica, social e política), alimentadas pelo extrativismo-rentista que marca a produção desigual do espaço das metrópoles brasileiras.

Estima-se que, até 2035, quase um bilhão de pessoas se tornarão habitantes metropolitanos. Nesse sentido, vale acompanhar os dados do ONU-Habitat (2020):

Novos dados (ONU-Habitat, 2020) revelam que existem cerca de 2.000 áreas metropolitanas em todo o mundo, onde vive um terço da população mundial. O ONU-Habitat prevê que, em 2035, a maioria da população mundial viverá em áreas metropolitanas - que geralmente são entendidas como aglomerações urbanas compostas por uma cidade principal ligada a outras cidades próximas, áreas urbanas ou suburbanas vizinhas, como a Área Metropolitana de Tóquio-Yokohama, a Grande Londres, a Área Metropolitana de Bucaramanga, na Colômbia, ou a Baía de Nelson Mandela, na África do Sul. Dados do ONU-Habitat mostram que existem atualmente 1.934 áreas metropolitanas, também conhecidas como metrópoles, com mais de 300.000 habitantes. Elas abrigam cerca de 60 por cento da população urbana do mundo e um terço da população global. A maioria (1.038) está localizada na região do Ásia-Pacífico, com 444 na China e 191 na Índia, em comparação com 55 na Nigéria, 61 no Brasil, 144 nos EUA e 67 na Rússia. Estima-se que quase 1 bilhão de pessoas se tornarão habitantes metropolitanos nos próximos quinze anos e haverá 429 novas metrópoles até 2035.

Vê-se que a questão urbana reclama forte planejamento, tanto local, quanto metropolitano, com vistas a potencializar a força transformadora que pode e deve ser aproveitada a partir da interação entre as ações conjuntas dos municípios para articulação intergovernamental. A mudança para um mundo cada vez mais urbanizado possui inúmeros desafios, mas também se deve aproveitar o fato de se tratar de um processo que é uma das tendências mais significativas que moldam o ambiente construído desde o século XVIII.

Nesse contexto, é importante dizer que cidade não é sinônimo de município, na medida em que a primeira constitui a área urbana do segundo, relacionada à ocupação humana do espaço, enquanto o município volta-se à delimitação político-territorial do espaço. Este se compõe da área urbana, como também da área rural.

As cidades são tidas como o espaço onde se enfrentam efetivamente os inúmeros desafios globais de hoje, indo desde a pobreza extrema e o desemprego até a degradação ambiental e as mudanças climáticas. Nas cidades, enfrentar os desafios do desenvolvimento com intervenções eficazes pode ter impactos cumulativos de amplo alcance. A urbanização mal planejada ou não planejada resultou em desordem econômica, manifestações populares, congestionamento e degradação ambiental, bem como no aumento e na expansão de favelas (ONU-Habitat, 2016).

Em *Cidades do Amanhã*, Peter Hall (2016) traz um panorama da formação e evolução das cidades e metrópoles contemporâneas no século XX e início do XXI, donde se extrai uma profunda reflexão crítica sobre os modos de pensar e fazer o projeto territorial urbano e o da

edificação, bem como suas influências e a eficiência de seus resultados para a vida do cidadão do mundo, os mais ricos e os mais pobres.

Percebe-se da leitura da obra que Hall apresenta duras críticas ao modo corbusiano de pensar as cidades, especialmente no que pertine à proposta de “cidade das torres” do arquiteto suíço Le Corbusier, a quem o autor culpa pela “arrogância” com que impôs seu projeto territorial a uma gente que não podia arcar com eles. Assim diz o autor:

A ironia, portanto, foi que a corbusiana cidade das torres mostrou-se perfeitamente satisfatória para os habitantes de classe média ave, o arquiteto suíço imaginava vivendo suas vidas prazerosas, elegantes e cosmopolitas em La Ville comemporaine. Poderia até mesmo funcionar para os sólidos, rudes e tradicionais moradores de apartamentos de Glasgow, para quem a transição de um fundo de cortiço do Gorbals para um vigésimo andar equivalia a uma ascensão ao paraíso. Mas, para a mãe socialmente assistida, nascida num barraco da Geórgia e que de repente vai cair em St. Louis ou Detroit com uma penca de filhos endiabrados, revelou-se uma catástrofe urbana de primeira magnitude. O pecado de Le Corbusier e dos corbusianos está, portanto, não em seus projetos mas na leviana arrogância com que foram impostos a uma gente que não podia arcar com eles e de quem, com uma pitada apenas de reflexão, jamais se esperaria tal coisa.

Agora a ironia final: no mundo inteiro, essa falha foi condenada como um malogro do “planejamento”. Planejamento, no sentido mezinho do termo, significa esquema ordenado de ação para alcançar objetivos fixados à luz de limitações conhecidas. Planejamento é exatamente o que isto não foi (HALL, 2016, p. 281).

Enquanto *Le Corbusier* pensava na ‘imposição’ de determinados modelos, para Jacobs (2007), influente urbanista da década de 60, as cidades são geradoras naturais de diversidade e fecundas incubadoras de novos empreendimentos e ideias de toda espécie:

Porém, embora as cidades possam ser apropriadamente chamadas de geradoras naturais de diversidade econômica e incubadoras naturais de novas empresas, isso não significa que as cidades gerem diversidade automaticamente, pelo simples fato de existirem. Elas a geram por causa das diversas e eficientes combinações de usos econômicos que formam. Quando fracassam na formação dessas combinações de usos, conseguem no máximo gerar um pouco mais de diversidade do que os núcleos urbanos menores. E não faz nenhuma diferença o fato de elas, ao contrário dos núcleos menores, precisarem de uma diversidade social maior. Dentro do que nos propomos aqui, o fato mais surpreendente é a extraordinária inconstância com que as cidades geram diversidade (JACOBS, 2007, p. 163).

Em *Death and Life of Great American Cities*, seu único livro publicado no Brasil como “Morte e Vida nas Grandes Cidades”, Jacobs trouxe importantíssima contribuição para o direito urbanístico, especialmente por trazer noções vanguardistas e estranhas ao cânone da prática e teoria urbanas até então, tais como a importância da rua e do contato público; a ideia dos “olhos na rua” – a relação entre a presença de aberturas e a segurança no espaço livre; e a

teoria da “vizinhança bem sucedida”, no Brasil recebida como “vitalidade urbana”, tal como explica Netto (2017).

Ocorre que, quando as diversidades não são reconhecidas ou valorizadas, de modo que os anseios da população não sejam considerados quando do planejamento e ordenamento urbano e posterior execução de políticas públicas, há uma forte tendência de se observar um movimento voltado para o agravamento das assimetrias, excluindo parte da população e distanciando-as cada vez mais do acesso e garantia de direitos.

Por tal razão, é sobremaneira importante trazer uma abordagem teórico-conceitual sobre o processo de urbanização brasileiro com vistas a compreender as diversidades e os desafios urbano-ambientais que marcam a vida cidadina, especialmente a da grande parte da população que vive à margem do reconhecimento de direitos fundamentais, como são os direitos à moradia digna, à segurança, ao lazer, ao meio ambiente equilibrado e outros.

Ao escrever sobre a nova ordem jurídico-urbanista no Brasil, Fernandes (2006) mencionou que a América Latina é hoje a região mais urbanizada do mundo em desenvolvimento, resultado de um processo de urbanização rápida ao longo de poucas décadas. Seguiu afirmando que, em que pese as muitas diferenças existentes entre os processos de crescimento urbano verificados nos diversos países da região, de modo geral a urbanização tem gerado processos renovados de exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, violência urbana e degradação ambiental.

Calil *et al.* (2022), aponta que um dos resultados mais notáveis dos conflitos urbanos é, justamente, a formação das favelas, áreas constituídas tipicamente por habitações precárias, construídas em áreas de difícil acesso ou impróprias para a edificação, distantes dos centros urbanos e, conseqüentemente, das benesses sociais neles oferecidas, tais como educação, transporte, segurança pública e saúde, dentre outros. Segundo o relatório do *World Social Report* – ONU, as favelas são o sintoma mais visível de exclusão em cidades divididas (ONU, 2020, p. 9). No ano de 2016, segundo o estudo, um em cada quatro residentes urbanos (ou mais de um bilhão de pessoas) viviam em favelas.

Como se pode ler no relatório da ONU, a divisão urbana tem dimensões econômicas, sociais e espaciais. Economicamente, o Gini<sup>2</sup> coeficiente de renda é maior nas cidades do que nas áreas rurais, seja nas regiões mais desenvolvidas, seja nos países em desenvolvimento. Socialmente, a rápida urbanização levou a preocupações crescentes, a exemplo das condições

---

<sup>2</sup> O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Mais informações em: <https://www.ipea.gov.br>.

de saúde. Mesmo que a saúde materna e infantil seja geralmente melhor em áreas urbanas do que em áreas rurais, às vezes são piores em áreas pobres dos bairros das cidades do que nas áreas rurais. Mercados imobiliários e de terras não regulamentados bem como um mau planejamento urbano podem concentrar desvantagens em locais específicos e levam a um ciclo vicioso de exclusão e marginalização (ONU, 2020, p. 9, tradução nossa<sup>3</sup>).

As cidades latino-americanas são particularmente densas, devido às suas áreas de terra relativamente pequenas, e também apresentam extrema desigualdade de renda, onde a diferença entre os mais ricos e os mais pobres é alta, produzindo contrastes notáveis. Nas áreas periféricas, as más condições de mobilidade e transporte persistem, enquanto a fraca governança permite a expansão desenfreada e a persistência de problemas de saúde, meio ambiente e segurança pública em assentamentos informais.

Fato é que a produção informal do espaço torna a governança urbana e as ações de planejamento estratégico cada vez mais urgentes. Ao escrever sobre governança e políticas nacionais urbanas, Favarão e Costa (2018) mencionam que, em 2050, o contingente populacional urbano do planeta será maior do que a população mundial atual. Essa perspectiva, por si só, se impõe como desafio ao planejamento político e institucional voltado aos espaços das cidades, segundo afirmaram.

As grandes desigualdades observadas impactam diretamente a conformação dos espaços urbanos, visto que a diferença dos padrões habitacionais torna a configuração da paisagem das cidades um espaço sobremaneira plural. As diferentes paisagens permitem supor que as relações sociais também serão distintas e que, por sua vez, em cada um desses lugares a ordem social estabelecida remete a processos de territorialização que resultam em formas de ocupação também diferenciados.

Nas relações socioespaciais que compõe a vida nas cidades, esses espaços possuem elos muito mais profundos e complexos do que a pura e simples coexistência, e as relações entre essas paisagens, territórios e lugares não são apenas paralelas, mas transversais. Carlos (2017) remonta a uma “*harmonia dissonante*” construída nessa produção complexa do espaço da metrópole. Para a autora,

---

<sup>3</sup> “*The urban divide has economic, social and spatial dimensions. Economically, the Gini coefficient of income is larger in cities than in rural areas in most developed and developing countries. Socially, rapid urbanization has led to growing concerns about deteriorating health conditions. Even if maternal and child health are generally better in urban than in rural areas, they are at times worse in urban slums and other poor neighbourhoods of cities than in rural areas. Unregulated land and housing markets as well as poor urban planning can concentrate disadvantages in specific locations and lead to a vicious cycle of exclusion and marginalization. Slums are the most visible symptom of exclusion in divided cities. In 2016, one in four urban residents, or over one billion people, lived in slums.*”

Lugar de expressões de conflitos, afrontamentos-confrontações; lugar do desejo ou onde os desejos se manifestam na metrópole se circunscrevem as ações e atos do sujeito; aí se encontra os vestígios do que podemos chamar “harmonia dissonante”, que permitem recuperar a memória que marca a identidade da vida metropolitana, por meio das marcas da história de tempos distantes impressas no presente. É nessa “harmonia dissonante” de vestígios de tempos históricos diferenciais que o indivíduo se acha ou se perde, pois o espaço é o ponto de convergência entre o passado e o presente. É também o lugar da manifestação individual e da experiência socializante, (empobrecida ou não), produto de uma multiplicidade de trocas de todos os tipos que produz a sociabilidade na cidade. Reproduz-se na contradição entre a eliminação substancial e a manutenção persistente de lugares de encontros e reencontros, da festa, da apropriação do público de trocas para a vida. (CARLOS, 2017, p. 34)

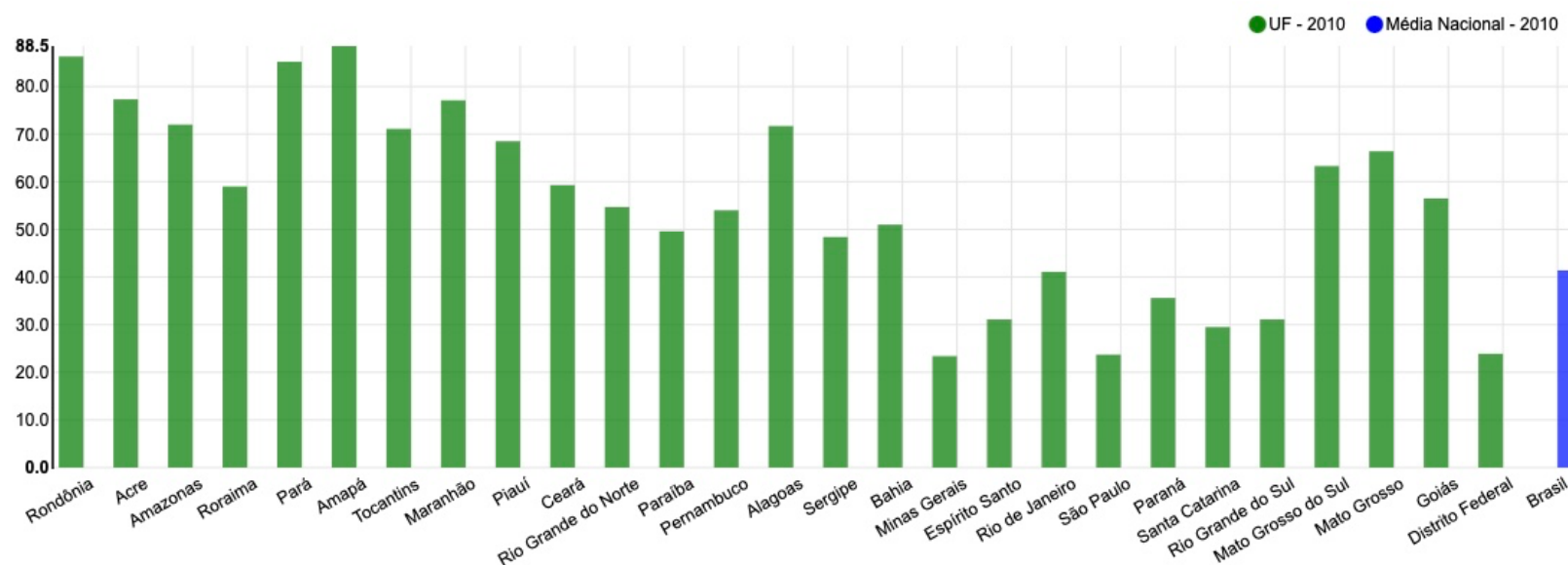
Carlos (2017) argumenta, ainda, que a gestação da sociedade urbana vai determinando novos padrões que se impõem de fora para dentro, pelo poder da constituição da sociedade de consumo, criando modelos de comportamento e valores que se pretendem universais, pelo desenvolvimento da mídia que ajuda a impor os padrões e parâmetros, pela rede de comunicação que aproxima os homens e lugares. Refere-se, portanto, a um espaço-tempo diferenciado e desigual.

Para Freitas *et al.* (2013), os assentamentos informais existem há muito tempo, sendo que seu crescimento se associa, destacadamente, a um processo excludente de desenvolvimento, planejamento, regulação e de gestão das áreas urbanas, que, por sua vez, acentua condições sociais de enorme desigualdade.

Constata-se que são altos os índices da população urbana que vive em assentamentos precários, tal como se extrai do site do IBGE (c2023), donde é possível ver quadro demonstrativo da proporção de população urbana que vive em assentamentos informais ou domicílios inadequados. Os dados foram extraídos do censo demográfico 2010 (registre-se que ainda está em fase de execução o censo demográfico 2022, visto que não pode ser realizado nos anos 2020 e 2021). Assim, veja-se:

**Figura 1** – Proporção de população urbana em assentamentos precários, informais ou domicílios inadequados

**Indicador 11.1.1 - Proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados**



Fonte: IBGE (c2023).

O indicador acima expressa a proporção da população urbana que está exposta a condições precárias de habitação e é composto por três eixos: população vivendo em assentamentos ou habitações precários, inadequados ou informais. A inadequabilidade das habitações, por sua vez, pode ser estimada a partir da acessibilidade dos imóveis, em termos de custo relativo do aluguel em relação à renda familiar, pois um eventual excesso de gasto com aluguel pode implicar na redução do acesso a outras necessidades básicas como alimentação, saúde e transporte.

Nesse contexto, o gerenciamento dos determinantes estruturais da desigualdade, especialmente urbana, exige uma percepção crítica da eficácia das matrizes de planejamento urbano e das políticas públicas destinadas a este fim. Assim, vê-se que a garantia de efetividade ao direito à cidade e o fortalecimento dos governos locais estão fortemente ligados às medidas de superação das disparidades e fomento ao desenvolvimento humano e socioambiental, especialmente pelo fato de que o local e a forma onde as pessoas nascem e crescem têm uma influência duradoura nas oportunidades as quais elas terão acesso.

Dessa forma, é possível perceber que a alta concentração de renda e a desigualdade social marcam o processo de ausência de democratização do acesso à terra que leva à concentração fundiária e, aliados à ausência de infraestrutura urbana e inefetividade de políticas habitacionais, levam as famílias de baixa renda a recorrerem às ocupações informais, tal como se lê em Costa e Romeiro (2022, p. 257) nestes termos:

O Brasil é um dos países do mundo com uma das maiores concentrações de renda e desigualdade social. Esta situação, associada à ausência de democratização do acesso à terra e, portanto, à concentração fundiária, à falta de infraestrutura urbana e à pouca efetividade de políticas habitacionais voltadas para a população de menor renda fez com que a ocupação informal do solo se tornasse uma das principais formas de acesso à moradia da população de baixa renda nas cidades. Ou seja, as ocupações informais foram a principal forma, ou mesmo a única, que famílias de baixa renda encontraram para solucionar o seu problema de moradia.

A ocupação informal do solo é, como dito, uma das principais formas de acesso à moradia da população de baixa renda nas cidades, de modo que se constituem em ocupações não reconhecidas legalmente ou regulamentadas por instrumentos municipais de controle e planejamento, donde se depreende que são compostas pela parte da população alijada do processo de desenvolvimento, e, conseqüentemente, aquela que mais sofre os nefastos efeitos da desigualdade e o negativo impacto sobre a efetivação do direito à cidade.

Por déficit habitacional, diz-se que constitui a expressão do número de famílias sem moradia ou que vivem em condições de moradia precárias em uma região, bem como os

domicílios em coabitação e com elevado custo de aluguel. A Fundação João Pinheiro (FJP) é o instituto responsável pelo cálculo do déficit habitacional no Brasil desde 1995.

O déficit habitacional no Brasil foi estimado em 5.876.699 domicílios para 2019. No período entre 2016 e 2019, o déficit absoluto apresentou tendência de aumento, embora seus componentes e subcomponentes, individualmente, não tenham registrado o mesmo comportamento, revelam os dados oficiais. As informações são parte dos resultados do estudo Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil (2016 a 2019) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

Segundo a fundação, um dos resultados da pesquisa demonstra o ônus excessivo com aluguel urbano como o principal componente do déficit habitacional no Brasil, passando de 2,814 milhões de domicílios, em 2016, para 3,035 milhões de domicílios, em 2019. Entre 2016 e 2019, o déficit habitacional absoluto no Brasil – conforme a soma de seus componentes e subcomponentes: domicílios improvisados, rústicos, os identificados como cômodos, os identificados com ônus excessivo do aluguel urbano e as unidades domésticas conviventes – apresenta tendência de aumento, ainda que individualmente seus componentes não tenham seguido sempre a mesma tendência.

Outro destaque, conforme explica a diretora de estatística e informações da FJP, Eleonora Cruz Santos, é a crescente participação de mulheres como responsáveis por domicílios característicos do déficit habitacional. “As mulheres são protagonistas do déficit, ou seja, a maioria dos domicílios, nesse recorte da pesquisa, têm como pessoa de referência uma mulher. Por si só, esse aspecto remete à necessidade de desenvolvimento de políticas habitacionais específicas para esse tipo de domicílio”, aponta a diretora.

Nesse contexto, convém trazer como adendo que o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV foi relançado no último dia 15 de fevereiro do ano 2023 por meio da Medida Provisória nº 1.162/2023, que revogou o Programa Casa Verde e Amarela, instituído pela Lei 14.118/2021, para, dentre outras medidas, trazer a priorização de atendimento do programa para as famílias que tenham como responsáveis a mulher, dispondo, inclusive, que os contratos e os registros efetivados no âmbito do novo PMCMV serão formalizados, preferencialmente, no nome da mulher e, na hipótese de ela ser chefe de família, poderão ser firmados independentemente da outorga do cônjuge, afastada a aplicação do disposto nos art. 1.647, art. 1.648 e art. 1.649 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, nos termos do art. 10 da MP 1.162/2023.

No que tange aos resultados sobre a inadequação de imóveis urbanos apontados pela pesquisa da FJP, entre 2016 e 2019, em todos os anos, mais de 24 milhões de domicílios

apresentaram ao menos um tipo de inadequação (infraestrutura, edificação e de inadequação fundiária) no Brasil. “Ao contrário do déficit, a inadequação não envolve a substituição de domicílios. Aqui, a gente foca na qualidade da habitação, passíveis de melhora”, explica Frederico Poley, da FJP.

Nordeste e Norte foram as regiões que mais se destacaram no indicador de domicílios urbanos inadequados. Somaram 50% do total aproximadamente. O Sudeste, enquanto isso, registrou as menores proporções de domicílios inadequados. Os dados pesquisados têm dado sustentação aos indicadores que buscam estimar a falta de moradia e/ou existência de habitações em condições inadequadas como noção mais ampla de necessidades habitacionais. Importante registrar que esses dados ainda não previam o período de pandemia, em que houve aumento no número de pessoas despejadas. Conforme o levantamento da Campanha Despejo Zero, entre agosto de 2020 e maio de 2022 aumentou em 393% o número de famílias despejadas no Brasil (ONU-Habitat).

Nesse sentido, a desigualdade estrutural percebida em razão da não garantia de direito à cidade abarca não apenas a moradia e a estrutura física dos domicílios, mas também sua localização e inserção na infraestrutura existente, o acesso a serviços e seus custos financeiros, sociais e ambientais, entre outros elementos.

Desse modo, é relevante dizer, ainda, que o novo PMCMV apresenta como uma de suas metas a utilização de prédios abandonados para servir de habitação popular, cuja proposta é revitalizar tais espaços por meio do programa através do RETROFIT, ordinariamente conhecido como um processo que tem por objetivo restaurar prédios antigos de forma a preservar a arquitetura original, e também adequá-lo à legislação vigente (COELHO, 2021). Diz-se que a meta é requalificar os centros das cidades de modo que os prédios em condição de abandono, uma vez revitalizados, possam aproximar as famílias beneficiadas e facilitar o acesso aos serviços públicos tais como escola, saúde, transporte público etc.

De toda sorte, é possível constatar-se que há impacto sobremaneira negativo da desigualdade na efetivação do direito à cidade, especialmente ao se constatar as difíceis condições de vida da população brasileira que vive em assentamentos ou habitações inadequadas ou informais, assim tidas como as que se localizam em áreas com precariedade de serviços públicos essenciais, tais como ausência ou deficiência do serviço de saneamento básico e fornecimento de água tratada, superlotação em dormitórios e condições impróprias da estrutura física de uma residência.

Por esta razão, Costa e Romeiro (2022) afirmam que a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda se insere como política pública voltada para o importante processo de democratização do acesso à terra e exercício pleno do direito à moradia, por meio da garantia de condições adequadas de habitabilidade e segurança jurídica da posse. Relevante, portanto, o estudo sobre o objeto desta tese.

## 2.2 FAVELAS, ASSENTAMENTOS IRREGULARES, AGLOMERADOS SUBNORMAIS OU NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS, COMO CARACTERIZAR A INFORMALIDADE URBANA?

Historicamente, a produção informal do espaço urbano brasileiro se intensificou a partir dos movimentos que marcaram as últimas décadas do século XIX. Em, 1870, com o fim da Guerra do Paraguai, campanhas a favor da República e da abolição da escravidão ganharam fôlego. Ainda em 1870, o Manifesto Republicano, marco simbólico do movimento, foi lançado no jornal *A República*, subscrito por Lopes Trovão e Silva Jardim (FAUSTO, 2014, p. 127).

Para Conrad (1975, p. 192), a abolição da escravidão em 1888 foi uma decisão política que não tinha a intenção de transformar escravos em cidadãos, mas sim limitada à substituição da escravidão por um sistema de trabalho livre. E, de fato, apesar de sustentarem a condição de homens livres, aos negros não se lhes reconhecia a plena concepção da palavra, uma vez que continuaram na pobreza, na subserviência e com poucas oportunidades de emprego, restringindo-se ao trabalho duro, em propriedades que não eram suas ou migrando para centros urbanos, onde se amontoavam nas ruas ou nos cortiços (NÓBREGA, 2019, p. 19-20).

Relevante trazer como a obra *O Cortiço* de Aluísio Azevedo, lançada em 1890, mostra questões pertinentes para pensar o Brasil do século XIX, tal como a desigualdade social. Na situação embrionária do capitalismo da época, via-se que o explorador vivia muito próximo ao explorado, daí a estalagem do personagem João Romão estar junto aos pobres moradores do cortiço. Ao lado, o burguês Miranda, de projeção social mais elevada que João Romão, vivia em seu palacete com “ares aristocráticos” e temia o crescimento do cortiço.

A narrativa do romance expõe as mazelas das populações marginalizadas, por meio do seu cortiço, representado como um espaço físico e social de exclusão, até então sem nenhuma representação na literatura brasileira. Nóbrega (2019), ao analisar as representações da regionalidade e do determinismo na obra, aduz que o romance retratava a realidade na qual os

cortiços foram se tornando cada vez mais comuns, acelerados pelo crescente fluxo de imigrantes, em razão do aumento no número de alforrias, pelos negros fugidos que lá se abrigavam, além de servirem de moradia para pessoas de baixa ou nenhuma renda.

Os cortiços eram espaços sociais tomados pela miscigenação, objeto de debates entre os intelectuais brasileiros para explicar a formação do povo brasileiro, baseados em critérios raciais e apoiados nas correntes científicas do período. Em pertinente visão sobre as relações estabelecida nos cortiços, o urbanista Nabil Bonduki relata como se deu o acesso à moradia de migrantes que chegavam a São Paulo no início do século 20, a partir de uma perspectiva rentista:

É neste contexto que se inseria a intensa produção habitacional realizada pela iniciativa privada para locação. Em São Paulo, em 1920, apenas 19% dos prédios eram habitados pelos seus proprietários, predominando largamente o aluguel como forma básica de acesso a moradia (Bonduki 1982). Considerando-se que boa parte dos prédios ocupados pelos trabalhadores de baixa renda eram cortiços e, portanto, ocupados por mais de uma família, conclui-se que quase 90% da população da cidade, incluindo quase a totalidade dos trabalhadores e da classe média, era inquilina, inexistindo qualquer mecanismo de financiamento para aquisição da casa própria. Desta forma, uma espécie de «rentiers urbanos» pôde produzir uma ampla diversidade de soluções habitacionais de aluguel para os diferentes segmentos sociais e faixas de renda, dando origem a uma gama variada de tipologias que marcaram a paisagem da cidade nas primeiras décadas do século, quando a moradia operária se localizava próxima à zona industrial. Surgem, assim, inúmeras soluções habitacionais, a maior parte das quais buscando economizar terrenos e materiais através da geminação e da inexistência de recuos frontais e laterais, cada qual destinado a uma capacidade de pagamento do aluguel: do cortiço, moradia operária por excelência, sequência de pequenas moradias ou cômodos insalubres ao longo de um corredor, sem instalações hidráulicas, aos palacetes padronizados produzidos em série para uma classe média que se enriquecia, passando por soluções pobres mas decentes de casas geminadas em vilas ou ruas particulares que perfuravam quarteirões para aumentar o aproveitamento de um solo caro e disputado pela intensa especulação imobiliária. Superada a aguda carência de moradias que ocorreu no início da República (lembrar que São Paulo multiplicou por seis sua população num espaço de 14 anos!), a produção de casas e cortiços atendeu, do ponto de vista quantitativo, às necessidades da população, com exceção dos períodos críticos da Primeira Guerra Mundial e da revolução de 1924. Este relativo equilíbrio entre oferta e procura de habitação, no entanto, era proporcionado graças à produção ou adaptação para moradia popular de pequenas células insalubres, de área reduzida e precárias condições habitacionais, genericamente denominadas ‘cortiços’, consideradas o inimigo número 1 da saúde pública (BONDUKI, 1994, p. 713).

Para Bonduki, portanto, os cortiços propiciaram inúmeras soluções habitacionais, a maior parte buscando economizar terrenos e materiais através da geminação e da inexistência de recuos laterais ou frontais, cada qual destinado a uma capacidade de pagamento de aluguel. Ressaltou o arquiteto e urbanista as marcas da produção rentista do início do século, com suas vilas operárias, cortiços e casas geminadas.

Todavia, os cortiços foram o alvo das reformas urbanísticas que cidades do Brasil sofreram no início do século XX, com vistas a se “modernizarem”, tal como aconteceu com a “Reforma Passos”, ocorrida no Rio de Janeiro, a partir de 1903, quando o então prefeito, Pereira Passos, incentivado pelo presidente Rodrigues Alves, inspirado na reforma urbanística parisiense, promoveu a demolição dos cortiços. Justificou o ato pela necessidade de reorganização do espaço urbano carioca, preparando-o para a ampliação de ruas, construção de praças públicas e adaptação para o tráfego de automóveis. Foi nesse período que o Rio de Janeiro viu a chegada de energia elétrica.

Fato é que, uma vez que a reforma urbana “à lá Paris” não contemplou qualquer melhoria das condições de habitabilidade dos moradores do cortiço, muitos deles foram para as periferias da cidade e outros subiram o morro, dando origem às favelas, que figuraram, assim, como herdeiras diretas daqueles que, ao serem demolidos em massa, deixaram uma enorme quantidade de pessoas sem moradia. A solução encontrada por muitos foi fazer nos morros suas residências em barracões de madeira, mesmo que em condições precárias, mas que, no entanto, lhes permitissem permanecer morando na região central da cidade.

Ribeiro (2022) ao escrever sobre o porquê de favelas terem sido assim nomeadas relatou que o nome, provavelmente, vem de uma árvore do cerrado e caatinga, uma planta xerófila, bastante resistente à estiagem. A expressão “favela” aparece na obra “Os Sertões” de Euclides da Cunha, a qual retrata a Guerra de Canudos, quando em meados de 1896 e 1897, um grande número de sertanejos, liderados por Antônio Conselheiro, fundaram a comunidade de Canudos no interior da Bahia, que ficava perto de um monte chamado “Morro da Favela”.

Da leitura do romance, extrai-se em alguns trechos as menções à expressão “favela”, como se pode ler a seguir:

[...] Todas traçam, afinal, elíptica curva fechada ao sul por um morro, o da Favela, em torno de larga planura ondeante onde se erigia o arraial de Canudos – e daí para o norte, de novo se dispersam e decaem até acabarem em chamadas altas à borda do S. Francisco (p. 19).

[...] Porque o morro da Favela, como os demais daquele trato dos sertões, não tem nem mesmo o revestimento bárbaro da caatinga. É desnudo e áspero. Raros arbúsculos, despontam-lhe no cimo sobre o chão duro, entre as junturas das lacas xistosas justapostas em planos estratigráficos, nitidamente visíveis, expondo, sem o disfarce da mais tênue camada superficial, a estrutura interior o solo. Entretanto, embora desabrigado, quem o alcança pelo sul não vê logo o arraial, ao norte. Tem que descer, como vimos, em suave declive, a larga plicatura em que se arqueia, em diedro, a montanha, numa selada de limas paralelas (CUNHA, 2010, p. 326.).

Depois do massacre de Canudos, os ex-combatentes voltaram para o Rio de Janeiro, então capital republicana, e, sem apoio do governo, por falta de melhores condições, se

instalaram em barracos nos morros da cidade sem qualquer estrutura. Os primeiros foram no atual “Morro da Providência”, que, lembrando o Morro da favela, em Canudos, passou a chamar simplesmente favela, segundo Ribeiro (2022).

Independentemente de denominação específica, a produção informal do espaço urbano brasileiro foi ganhando contornos e crescendo à medida que a urbanização se intensificava. Os assentamentos informais passaram a ser realidade não só nos grandes centros, como também nas cidades de porte médio e até nas cidades pequenas, envolvendo áreas públicas e privadas em graus diferenciados de organização, tal como menciona Fernandes (2021).

Importante ressaltar que, a despeito de outras denominações e em meio à construção de espaços urbanos diferenciados e desiguais, os assentamentos precários, inadequados ou informais são também identificados como Aglomerados Subnormais - AGSNs, que, segundo classificação do IBGE são “formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizadas por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação” (IBGE, 2020a, p. 5).

Os AGSNs podem ser conhecidos por diversas denominações, que variam regionalmente, todas relacionadas a núcleos urbanos informais (NUIs) e precários, tais como favela, invasão, grota, baixada, comunidade, mocambo, palafita ou vila (IBGE, 2020b).

É com o Censo Demográfico que se aprimora a identificação dos aglomerados subnormais. Assim, se permite mapear a sua distribuição no País e nas cidades e identificar como se caracterizam os serviços tais como o de abastecimento de água, a coleta de esgoto, a coleta de lixo e o fornecimento de energia elétrica nestas áreas, oferecendo à sociedade um quadro nacional atualizado sobre esta parte das cidades que demandam políticas públicas especiais.

Em nota técnica que acompanhou o mapeamento preliminar dos Aglomerados Subnormais feito pelo IBGE como preparação para a operação do Censo Demográfico 2020 (que somente começou a ocorrer em 2022<sup>4</sup>), foram identificados no Brasil um total de 13.151 Aglomerados Subnormais, localizados em 734 Municípios, em todos os Estados e no Distrito

---

<sup>4</sup> Esses dados são fruto de um mapeamento realizado em 2019 como preparação para a operação do Censo Demográfico 2020, que foi adiado para 2022 em razão da pandemia de covid-19 e também de restrições orçamentárias. O IBGE resalta que esses dados são preliminares e os resultados definitivos serão divulgados após a realização da operação censitária. Atualizações do Censo Demográfico 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/acompanhamento-de-coleta.html>. Acesso em: 6 dez. 2022.

Federal, e totalizam 5.127.747 domicílios<sup>5</sup>. Esta versão preliminar incorporou atualizações até dezembro de 2019.

Segundo a Nota Técnica 01/2020/IBGE – Aglomerados Subnormais 2019, o critério de classificação dessas áreas considera a ausência do título de propriedade das moradias e ao menos uma das seguintes características: (a) inadequação de um ou mais serviços, a saber: abastecimento de água, fornecimento de energia, coleta de lixo, destino de esgoto e/ou (b) padrão urbanístico irregular e/ou (c) restrição de ocupação do solo. Assim, a identificação de Aglomerados Subnormais deve ser feita com base nos critérios assim dispostos:

1. caso haja ocupação irregular da terra, ou seja, quando os domicílios estão em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), agora ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos) e
2. quando se soma à ocupação irregular da terra uma ou mais das características a seguir:
  - a. precariedade de serviços públicos essenciais, como iluminação elétrica domiciliar, abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta de lixo regular e/ou
  - b. urbanização fora dos padrões vigentes, refletida pela presença de vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais, ausência de calçadas ou de largura irregular e construções não regularizadas por órgãos públicos e/ou
  - c. restrição de ocupação, quando os domicílios se encontram em área ocupada em desacordo com legislação que visa à proteção ou restrição à ocupação com fins de moradia como, por exemplo, faixas de domínio de rodovias, ferrovias, áreas ambientais protegidas e áreas contaminadas. Fonte: Nota Técnica 01/2020/IBGE

Como resultado do mapeamento preliminar, o instituto de pesquisa identificou que nos aglomerados subnormais residem, em geral, populações com condições socioeconômicas, de saneamento e de moradia mais precárias e, como agravante, muitos deles possuem uma densidade de edificações extremamente elevada.

Interessante perceber que os dados estimados de domicílios revelam que, apesar do fenômeno da proliferação de precarização habitacional ser comumente associada aos aglomerados subnormais presentes nas grandes cidades como Rio de Janeiro (19,27%) e São Paulo (12,91%), o fenômeno ocorre em grande proporção em cidades pequenas como Vitória do Jari – AP (74%) e em outras capitais da Região Norte como Belém (55,5%) e Manaus (53,37%) e Nordeste, como Salvador (41,83%), tal como se depreende da Nota Técnica 01/2020/IBGE.

Em meio ao contexto legal das cidades, não há que se confundir as noções de aglomerados subnormais e núcleos urbanos informais, dado que o último é gênero, do qual o

---

<sup>5</sup> Dados disponíveis na Nota Técnica 01/2020 - Aglomerados Subnormais 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101717>. Acesso em: 6 dez. 2022.

primeiro é espécie. Contudo, para fins de análise do marco legal da regularização fundiária, faz-se importante estudar os NUI, especialmente pelo fato de que o termo é citado expressamente na legislação.

A preexistência de núcleos urbanos informais é pressuposto da regularização fundiária, pretensamente disciplinada pela Lei Federal nº 13.465/2017, nos termos da previsão do seu art. 9º, donde se lê que: “Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.” Grifo nosso.

Pomaroli et al, (2019, p. 58), afirma que este novel marco regulatório privilegiou a definição o espaço a partir do aspecto funcional da área e do modo de sua utilização. Pedroso (2022) ressalta que o termo “núcleo urbano informal” foi utilizado no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, por alteração da Lei 13.465/2017. Assim, ao disciplinar a usucapião coletiva (art. 10), tida como a modalidade de usucapião em que se reconhece o domínio de um imóvel a diversos possuidores em regime de propriedade de frações ideais, utiliza-se agora o termo núcleo urbano informal ao invés de “área urbana”.

A Lei Federal no 13.465/2017, em seu art. 11, dispõe que núcleo urbano informal – NUI é aquele “clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (Brasil, 2017, art. no 11).

O art. 13 da referida lei estabelece modalidades de regularização fundiária urbana (Reurb), quais sejam a Reurb de interesse social (Reurb-S), que é aplicável aos NUIs ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), que é a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda.

Para Pedroso (2022), os NUIs podem ser constituídos por favelas, cortiços ou loteamentos clandestinos. Para o autor, o fenômeno da formação do núcleo urbano informal ocorre com o crescimento das cidades de forma irracional sobre áreas com grande declividade, alagadiças, insalubres, sujeitas a inundações, zonas de preservação, áreas pantanosas e até contaminadas com resíduos nocivos.

Porém, o autor pondera que o núcleo urbano informal não está adstrito somente às favelas ou habitações subnormais, com problemas de infraestrutura e segurança. Existem núcleos urbanos informais de médio, alto e altíssimo padrão espalhados por diversos tipos de

ocupações (PEDROSO, 2022). Destaca-se que os núcleos urbanos pressupõem a existência de adensamento populacional, ou seja, pessoas vivendo em situação irregular em área específica, pelo que se pode inferir que as glebas vazias não podem figurar como objeto da Reurb, nos termos do que dispõe a Lei Federal nº 13.465/2017.

Merece destaque o fato de que a lei permite a regularização de quase todos os tipos de núcleos urbanos informais, todavia, há algumas restrições, tais como a impossibilidade de regularização dos NUI situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em decreto do poder executivo federal, nos termos do art. 11, §5º, da Lei de Reurb.

Importante ressaltar que a regularização fundiária tem caráter excepcional, o que significa uma mitigação das regras jurídicas ante à impossibilidade de reversão da situação criada pela ocupação ilegal da área, como destaca MELO et al (2014, p. 392).

Não se olvide que, tal como assevera Pedroso (2022), mesmo que seja rejeitado o pedido de regularização fundiária no âmbito da Lei nº 13.465/2017 pelo Município, é possível, em muitos casos, regularizar o núcleo informal pelos meios ordinários, utilizando-se por exemplo a Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano; a Lei nº 4.561/1964, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, ou até mesmo as ações de usucapião.

Fato é que, a despeito de todo o esforço para caracterização dos núcleos urbanos informais passíveis de serem objeto de regularização, existe bastante dificuldade de obtenção de informações sobre a informalidade e a precariedade habitacional no Brasil, o que representa um obstáculo para a elaboração de diagnósticos que sejam capazes de subsidiar adequadamente a formulação de programas e estratégias de urbanização e regularização fundiária (FEITOSA et al, 2022, p. 145).

Assim, é prudente que o poder público municipal envide máximos esforços no sentido de mobilizar aparato federativo suficiente e capacitado para bem investigar e definir núcleos urbanos informais passíveis de regularização, bem como fazer o necessário acompanhamento junto à matriz registral dos imóveis para fins de planejar e executar medidas necessárias à regularização fundiária.

## 2.3 DESAFIOS URBANO-AMBIENTAIS DA RÁPIDA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

Como visto, a industrialização e urbanização tardias e aceleradas de países em desenvolvimento, como o Brasil, está na raiz do problema da produção dos espaços urbanos

desiguais e são graves as suas consequências sociais e urbanísticas para o país. Em um curto espaço de tempo, o contingente populacional das cidades cresceu muito em razão da migração da população da zona rural para a zona urbana. Considerando a rapidez e ausência de planejamento desse processo, as cidades não tiveram condições de criar uma infraestrutura adequada e necessária para atender as novas demandas.

À medida que aconteciam as conversões de terras rurais em urbanas, os governos também precisaram lidar com as consequências ambientais da rápida urbanização, além de integrar e fornecer serviços públicos às populações rurais em áreas de urbanização. Ao tratar da intrínseca relação entre urbanização, meio ambiente e vulnerabilidade social, Jatobá (2011, p. 141) assim se manifestou:

Urbanização e meio ambiente têm uma relação direta. A urbanização, por implicar a concentração de pessoas e atividades produtivas sobre um espaço restrito, gera, necessariamente, impactos degradadores do meio ambiente com efeitos sinérgicos e persistentes. Embora outras atividades, como a agricultura, a pecuária, a mineração e a geração de energia, provoquem igualmente grandes impactos negativos sobre o meio ambiente, a urbanização, por gerar de forma concentrada seus impactos ambientais e difundi-los além dos limites urbanos, merece uma análise especial.

A marginalização do enfrentamento às questões ambientais advindas do crescimento desordenado dos centros urbanos gera inúmeros impactos degradadores ao meio ambiente equilibrado, que é direito fundamental constitucionalmente garantido, nos termos do art. 225, CRFB/88, tanto quanto os demais direitos inerentes à proteção às cidades. O urbano e o ambiental geram uma sinergia que se funde e reclama atenção planejada e em conjunto, não devendo ser tratados por meio de atenção segregada, como se percebe tantas vezes.

Não é difícil perceber que o meio ambiente equilibrado é condição imprescindível para efetiva melhoria das condições de habitabilidade do homem na terra, uma vez que esta depende completamente daquela. Assim, não deve ser tida como antagônica, mas complementar a busca por soluções de enfrentamento aos desafios urbano-ambientais de modo a compatibilizar a proteção social com a proteção do capital natural.

Em matéria de desenvolvimento urbano sustentável, ressalte-se que a urbanização mal planejada impacta negativamente o meio ambiente equilibrado, especialmente pelo fato de que gera irregularidades fundiárias que ameaçam-no e podem ser verificadas na proliferação de assentamentos irregulares nas encostas de rios, em áreas de preservação permanente, em unidades de conservação ambiental, sem o devido licenciamento ambiental, que é extremamente salutar no controle de atividades que degradam o meio ambiente.

Nesse sentido, a proliferação de moradias em áreas de proteção ambiental, a precariedade da gestão de resíduos sólidos, a poluição do ar, a destruição de rios, o desmatamento e a extinção da fauna, são exemplos de desafios urbano-ambientais causados pelo crescimento desordenado das cidades.

No que toca à questão dos assentamentos precários levantados em áreas ambientalmente protegidas, tais como áreas de preservação permanente, áreas de mananciais, áreas non aedificandi e outras áreas que contêm valores ambientais, vislumbra-se que esta é uma das principais características da urbanização intensa no Brasil e levanta um ponto delicado sobre os direitos a serem reconhecidos aos habitantes dos núcleos informais estabelecidos em tais áreas, em detrimento da flexibilização das regras de proteção ambiental, ou o contrário.

Fernandes (2006) diz que é se trata de mais uma expressão de um velho conflito entre os defensores da chamada "agenda verde" do meio ambiente e os defensores da chamada "agenda marrom" das cidades e, ao expor sua posição sobre eventual "conflito" entre a garantia do direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado, ele assim assevera:

Trata-se de uma falsa questão: os dois são valores e direitos sociais constitucionalmente protegidos, tendo a mesma raiz conceitual, qual seja, o princípio da função socioambiental da propriedade. O desafio, então, é compatibilizar esses dois valores e direitos, o que somente pode ser feito por meio da construção não de cenários ideais, certamente não de cenários inadmissíveis, mas de cenários possíveis (FERNANDES, 2006, p. 357).

Uma cidade sem planejamento fica mais vulnerável a desastres naturais. Uma gestão deficiente dos resíduos sólidos, por exemplo, aumenta os riscos de inundações e das doenças causadas pela contaminação da água. No Brasil, a produção de lixo cresce mais do que a capacidade do país de lidar com os resíduos. Segundo dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), 41% de todo o lixo produzido ano a ano no Brasil é lançado em rios, mares e lixões. Diz-se que é um dos principais danos do processo de urbanização brasileira, uma vez que a gestão incorreta de resíduos sólidos e o depósito de lixo em locais incorretos contaminam corpos hídricos, o solo e provoca doenças nos indivíduos. Além disso, o metano (e o CO<sub>2</sub>, proveniente do processo de decomposição do metano), presente no lixo, é um dos principais causadores do efeito estufa.

Há que se falar, ainda, que muitas populações e empresas, que estão próximas a rios na cidade, utilizam as suas águas para consumo e até para atividades industriais, tendo o rio

como local de descarte de esgoto e efluentes industriais, por vezes sem tratamento ou com tratamento inadequado. Tal situação afeta diretamente a “saúde” dos rios.

O processo de urbanização brasileira acelerada significou uma maior quantidade de pessoas nas cidades em um curto período de tempo, de carros e indústrias também, o que trouxe como consequência direta a poluição do ar. Além das doenças respiratórias, a poluição do ar ainda causa o aumento da temperatura. Segundo o IBGE, a poluição do ar é responsável por milhões de mortes prematuras todos os anos, em 2014, 9 entre 10 pessoas nas cidades respiravam o ar acima do nível de poluição aceitável pela Organização Mundial da Saúde – OMS.

Grande parte da poluição vem dos meios de transporte que também são responsáveis por  $\frac{1}{4}$  das emissões globais de gases do efeito estufa. Para que o transporte urbano permita o acesso da população aos bens, serviços, mercados e trabalhos de forma sustentável é necessário evitar, mudar e melhorar, ou seja, evitar viagens longas e desnecessárias com um melhor planejamento dos serviços de transporte, mudar para meios de transporte mais amigáveis ao meio ambiente, como bicicletas e transportes públicos e melhorar a eficiência energética dos transportes, utilizando fontes de energia alternativas.

Não se olvide que o desmatamento de áreas verdes e a redução da fauna e da flora de algumas cidades são duas danosas consequências da urbanização brasileira. Quanto maior a aglomeração de pessoas em uma cidade, maior é a necessidade de desmatar para abrir espaço para construção de moradias. A destruição dessa paisagem verde para dar lugar ao cinza leva à extinção de espécies da fauna e da flora de um lugar e facilita o surgimento de doenças.

Todos esses danos ambientais causados pelo processo de urbanização brasileira ainda estão diretamente ligados a outros problemas que a população das cidades enfrenta no dia a dia como os congestionamentos e as enchentes. Assim, pensar em soluções para o meio ambiente e a transformação das cidades é melhorar a qualidade de vida de quem está nelas.

Desse modo, conclui que os interesses urbanísticos e ambientais sempre devem ser conjugados e nunca excluir por completo um ao outro. O olhar sobre a rápida urbanização também deve considerar uma necessária preocupação com as questões ambientais, visto que não se pode esquecer que as próprias condições de habitabilidade do homem na terra dependem de uma racionalidade ambiental preocupada com a reapropriação da natureza e da sadia interação do homem com esta, como se depreende da leitura de Leff (2006).

## 2.4 OBJETIVO 11 DOS ODS E O DESAFIO DE TORNAR AS CIDADES E OS ASSENTAMENTOS HUMANOS INCLUSIVOS, SEGUROS, RESILIENTES E SUSTENTÁVEIS

A ONU estabeleceu em Conferência ocorrida no dia 15 de setembro de 2015, na cidade de Nova Iorque (EUA), o programa intitulado Agenda 2030, que constitui um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal. O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS, e 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. São objetivos e metas claras, para que todos os países adotem de acordo com suas próprias prioridades e atuem no espírito de uma parceria global que orienta as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, agora e no futuro.

Importante registrar que a ONU conceitua os ODS como “integrados e indivisíveis”, ou seja, os países assumem o dever de equilibrar os três pilares do desenvolvimento sustentável (social, econômico e ambiental) e trabalhar de forma integrada para alcançar cada um deles. O documento é composto por iniciativas do Grupo de Trabalho Aberto sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Assembleia Geral e pelo Secretariado das Nações Unidas, com ampla consulta pública e participação da sociedade civil e outros grupos de interesse do mundo, com atenção especial às vozes dos grupos mais pobres e vulneráveis.

Embora tenha aplicabilidade global, a Agenda 2030 reconhece as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento de cada país, respeitando as políticas e prioridades nacionais e valorizando as dimensões regionais, sub-regionais e a integração econômica. Isso torna os ODS maleáveis e adaptáveis às necessidades e particularidades de cada região. No Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) foi responsável pela adaptação das metas, resultando no documento “Agenda 2030 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Metas Brasileiras”.

Dentre os 17 objetivos estabelecidos, insta mencionar que o objetivo nº 11 é o que possui maior pertinência temática com o objeto desta tese. Ele recomendou que os países propiciem políticas e programas públicos que tornem as cidades e as comunidades sustentáveis, em respeito ao direito internacional à moradia digna. A Conferência deliberou que, até o ano de 2030, os países deverão garantir o acesso de todos à habitação segura e adequada, com a ampliação das capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis (CRUZ, 2017).

Desse modo, o Brasil assumiu, perante a Organização das Nações Unidas (ONU), o compromisso de canalizar seus esforços de políticas públicas para que o país atinja, até 2030, as metas estabelecidas na Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Em conjunto com os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o objetivo do ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis – oferece uma agenda de desenvolvimento compartilhada globalmente para *“tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”* (PEREIRA et al, 2022, p. 5).

Assim sendo, em meio às discussões sobre a Nova Agenda Urbana, imprescindível dizer que a Organização das Nações Unidas estabeleceu 17 metas globais que constituem um pacto global assinado pelos seus países membros, intitulados de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, que têm como foco a superação dos principais desafios de desenvolvimento enfrentados por pessoas no Brasil e no mundo, promovendo o crescimento sustentável global até 2030.

Não é sem razão que dentre as 17 metas globais que compõem os objetivos do desenvolvimento sustentável - ODS, dentre elas está o objetivo 11 que tem como principal meta pactuada entre as Nações Unidas a de envidar esforços para tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, até o ano 2030.

Para as nações unidas, o objetivo central é garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas. Para o Brasil, em especial, o foco é, dentre outros: garantir o acesso de todos à moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade, como se pode extrair do site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2019).

Em matéria publicada pela Redação do Habitability (c2023), veicula-se a informação de que atualmente quase um bilhão de pessoas vivem em habitações irregulares e, além disso, as cidades são responsáveis por 75% das emissões de carbono na atmosfera, um dos Gases de Efeito Estufa (GEE). Portanto, tornar as cidades mais sustentáveis e justas é essencial para a sobrevivência do Planeta e da humanidade. Desta forma, não causa estranheza que a vida urbana figure entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), especificamente, no ODS 11. Alguns espaços urbanos no mundo, inclusive aqui no Brasil, já estão com ações práticas para atender ao ODS 11.

A série “Ibge explica sobre os objetivos do desenvolvimento sustentável”, exibida em seu canal no youtube (IBGE, 2018), ao tratar sobre o objetivo 11 mostra que para atingir este objetivo é preciso tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Segundo a série exibida, o deslocamento da população das áreas rurais para as zonas urbanas é um fenômeno global que vai continuar crescendo nas próximas décadas. Em 2015, quase 4.000.000.000 (quatro) bilhões de pessoas, 54% da população mundial, vivia em cidades; em 2030, esse número chegará a 5.000.000.000 (cinco) bilhões, 60% da população, por isso, os problemas de transporte, habitação, poluição e resíduos precisam ser combatidos imediatamente com um planejamento urbano mais eficiente e a colaboração de todos os setores da sociedade (IBGE).

As cidades são um bem comum e devem ser livres de discriminação, com inclusão cidadã e participação política, cumprindo sua função social, com espaços públicos, com respeito à igualdade de gênero, à diversidade cultural e ao meio ambiente e com economia inclusiva (AMANAJÁS et al, 2018, p. 30). No Brasil, o desenvolvimento de políticas nacionais de planejamento urbano e fomento à participação da comunidade na definição dos planos de gestão das cidades já estão previstos no Estatuto das Cidades e no Estatuto da Metrópole.

Todavia, os dados do IBGE apontam que o crescimento desordenado das cidades, o déficit habitacional e a falta de políticas de habitação e de uso da terra resultaram no aumento do número de pessoas em habitações e assentamentos precários, que cresceu de 792 milhões no ano 2000 para cerca de 880 milhões em 2014.

Nesse sentido, uma meta fundamental do ODS 11 é até 2030 proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em especial para mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência. Também é preciso ampliar os investimentos públicos e privados na preservação do patrimônio natural e cultural das cidades para que todas as gerações possam sempre compartilhar essa riqueza incalculável.

É bem verdade que o ODS 11 trouxe como foco a cidade, mas a construção das metas do desenvolvimento sustentável foi pensada de modo que fossem interdependentes, de modo que, ao atingir uma delas, o país terá alcançado, muito provavelmente, outras das metas propostas. O ODS 11 se desdobra em dez metas, que são:

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as

necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.

11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo.

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.

11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.

11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.

A partir de cada meta são estabelecidos os KPIs (*Key Performance Indicators*), que são os indicadores-chave de desempenho. Por meio deles é possível avaliar objetivamente o quanto se está ou não avançado na conquista do objetivo.

O Brasil tem a definição de seus indicadores, a partir de sua realidade, assim como cada cidade tem seus próprios parâmetros. Um exemplo é a Meta 11.1, que fala sobre garantia de habitação segura e adequada a preço acessível. O indicador para saber que essa meta já chegou ao final leva em consideração a proporção da população vivendo em assentamentos precários, informais ou inadequados.

Para Rodrigo Perpétuo, Secretário-Executivo do ICLEI (2022), os ODS são instrumentos de planejamento prospectivo. Ou seja, todas as nações do mundo estabeleceram objetivos ousados para que, em 2030, o Planeta alcance melhores indicadores de desenvolvimento. Para se beneficiar dos ODS, o município precisa entendê-los como uma agenda norteadora de planejamento. Olhar para o conjunto de indicadores que está ali e vinculá-los ao que já é feito no município. Tudo isso baseado nas ações e programas que têm orçamento definido e que estejam pactuados no âmbito legislativo.

A despeito da importante necessidade de tomada de consciência acerca da correta utilização do planejamento prospectivo pelos gestores municipais, é possível dizer que esta é uma realidade ainda distante, haja vista a pouca maturidade da noção geral sobre governança. Para Perpétuo, o que se vê, via de regra, é uma associação muito vinculada às imagens gráficas dos ODS, mas sem a ligação profunda entre o indicador e os programas municipais referentes a ele.

Perpétuo destacou três municípios que avançaram exatamente na vertente de fazer um uso prospectivo no emprego dos ODS em diversas áreas, como biodiversidade, combate à mudança climática e na luta contra a pobreza:

Em Campinas/SP o plano de conectividade ecológica para a região metropolitana, chamado Reconecta, está sendo implementado a partir da identificação de áreas degradadas e da designação de áreas protegidas, usando, inclusive, recursos da compensação ambiental.

Recife/PE está desenvolvendo os seus planos setoriais de adaptação, aprofundando conhecimentos sobre riscos climáticos nas áreas de saneamento básico e mobilidade urbana, com apoio técnico do ICLEI. Isso significa que a capital pernambucana tem todo um sistema de planejamento climático, desde o inventário de emissões até a análise de riscos e vulnerabilidades climáticas, chegando até o plano de ação climática. Com essas informações, a cidade consegue ser mais resiliente e encontrar as melhores soluções para se adaptar às mudanças climáticas.

A terceira cidade é Belo Horizonte, que tem tido um trabalho de referência com respeito à política de segurança alimentar e combate à fome, e agora tem incrementado o modelo com o apoio à produção sustentável de alimentos por meio de um sistema participativo de garantias, implementado pelos produtores. Isso abre as portas para que as compras públicas da merenda escolar priorizem esse tipo de alimento orgânico, produzido no território e de forma sustentável (PERPÉTUO, 2022).

São três bons exemplos de grandes cidades que estão trabalhando em diversos pontos dos ODS, indo de encontro justamente à cultura de resposta emergencial à contenção de riscos e desastres enquanto responsabilidade exclusiva da defesa civil. O mais urgente é compartilhar o tema resiliência entre a Defesa Civil e o planejamento urbano, no sentido de fortalecer o aspecto da prevenção, sem perder a capacidade de resposta às situações emergenciais.

E, assim, mais uma vez observa-se que o planejamento urbano e a governança local estão em pauta na discussão que versa sobre o urbano e o objetivo assumido de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Há muito o que se galgar para atingir as metas estabelecidas pelos objetivos do desenvolvimento sustentável, especialmente em matéria de cidades. Fato é que no fundo, há uma grande questão envolvida: mudança cultural. E mudar culturalmente não é fácil, seja a

cultura organizacional de um governo, de pessoas ou de empresas, sempre vai ser deveras complicado.

A nova ética proposta pelos ODS chama atenção para a urgente necessidade de repensar o modo e as condições de habitabilidade do homem na terra. Há várias questões que precisam ser enfrentadas, e em matéria urbanística, vários questionamentos podem ser feitos, a exemplo de: as habitações sociais estão sendo erguidas de forma a respeitar e incorporar critérios climáticos? Como está a questão da gestão dos recursos hídricos e drenagem nas cidades? Estão sendo desenvolvidas ações de conscientização coletiva para que não sejam construídas habitações em áreas de risco?

Independentemente da atuação e fiscalização do poder público é mais do que necessário que haja participação ativa da sociedade no envolvimento com a política urbana, afinal, é para a sociedade que retornarão todos os resultados positivos e negativos desta investida.

Não é somente utópico pensar em conquistas que atinjam as metas estabelecidas pelos ODS. Apesar de todos os desafios, há exemplos nacionais e internacionais de cidades que conseguiram inovar a partir de uma perspectiva de urbanismo social, trazendo a estética para dentro do processo, recuperando a autoestima das pessoas que vivem nas comunidades que receberam intervenções propostas.

Sabedores de que as cidades são verdadeiramente centros de convivência, pensa-se que os esforços devem ser voltados à melhoria das condições nesses centros, e modo que as desigualdades possam se ver diminuídas e haja a fruição da vida, do encontro, das pessoas, da possibilidade de troca, da diversidade, da harmonia e da paz, como aspira Perpétuo (2022).

Num mundo cada vez mais urbano, o planejamento e a gestão de cidades inclusivas são essenciais para reduzir as desigualdades. Nesse sentido, o Relatório da ONU indica quatro importantes componentes para reduzir a desigualdade e promover cidades inclusivas:

Em primeiro lugar, garantir os direitos à moradia e à terra, com foco em atender às necessidades das pessoas que vivem na pobreza e fornecer serviços públicos equitativos. Em segundo lugar, melhorar a conectividade espacial e promover o transporte público para facilitar igualdade de acesso às oportunidades e comodidades que as cidades oferecem. Em terceiro lugar, a promoção de acesso ao trabalho decente e ao emprego formal. Em quarto lugar, fortalecimento da política e capacidades administrativas dos governos locais para responder rapidamente a cada vez mais desafios complexos, incluindo os relacionados com as alterações climáticas (ONU, 2020, p. 10).

O processo de urbanização e o contexto legal das cidades são, indiscutivelmente, pontos nevrálgicos relacionados às desigualdades que assolam os países e não é diferente no

Brasil. As cidades importam, a geografia importa. A melhoria das condições de habitabilidade do homem na terra urge em tornar-se humana e ambientalmente efetiva.

Nesse sentido, esta pesquisa visa analisar criticamente as questões que envolvem as desigualdades e o modo como elas afetam a garantia do direito à cidade, de maneira que possa contribuir, sob a ótica do desenvolvimento e através do enfoque na regularização fundiária urbana, com soluções mais inovadoras e sustentáveis para as cidades.

Diante de todo o exposto, a pesquisadora defende que convém pensar no poder transformador da urbanização, que se pensada a partir de um planejamento local e uma gestão democrática e participativa, tem condições de trabalhar políticas públicas voltadas ao fomento a garantia efetiva do direito à cidade. Afinal, como afirmado no último relatório do Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentes sobre a Agenda de Desenvolvimento, Pós-2015, corrobora do entendimento de que “a batalha pelo desenvolvimento sustentável será vencida ou perdida nas cidades”.

Por tal razão, o objeto desta tese é de indispensável estudo para o campo dos estudos urbanos, visto que, dada a sua transversalidade, aglutina múltiplas ordens de proteção social, tais como o meio ambiente equilibrado, a ordem urbanística, a habitação regular, o saneamento básico, a educação, a mobilidade urbana e a segurança pública. Acredita que, de fato, a REURB se apresenta como um caminho para conferir melhores condições de sustentabilidade dos núcleos urbanos informais, garantindo mais qualidade de vida da população. Não por acaso, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 11 da Organização das Nações Unidas (ODS 11) alinha-se ao ideário de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Nesse sentido, com vistas a melhor estabelecer o campo de pesquisa proposto nesta tese, passa à necessária exposição acerca da irregularidade fundiária inserta no contexto da política habitacional brasileira. Trata-se da exploração do tema a partir da exposição de aspectos legais e práticos da regularização fundiária, considerando as suas múltiplas dimensões. É, portanto, um capítulo teórico que complementa este que, numa perspectiva crítica da realidade que se impõe nas cidades, visam a construção de um cenário de pesquisa sólido que permita galgar os caminhos necessários para o atingimento do objetivo desta tese.

### **3 IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA NO CONTEXTO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: ASPECTOS LEGAIS E PRÁTICOS DA REGULARIZAÇÃO**

A estrutura fundiária de um país envolve a forma como as propriedades estão distribuídas pelo território e seus respectivos tamanhos. Como visto, o Brasil é marcado por uma desigualdade estrutural que assola a população e agrava os conflitos, especialmente nas cidades, e por isso o tema é bastante complexo e de difícil abordagem, especialmente em se considerando o tamanho e a diversidade do país.

A estruturação do meio ambiente artificial, compreendido pelo espaço urbano construído, configurados de maneira a obedecerem às especificidades locais, históricas, culturais e principalmente geográficas, privilegiou a segregação espacial ao longo do tempo, tornando-os além de excludentes, excessivamente degradados sob a ótica ambiental e social (LOCATELLI, 2021, p. 79).

Em pesquisa divulgada no Correio Braziliense, Ribeiro (2019) informa que o Ministério do Desenvolvimento Regional, que havia absorvido a pasta das Cidades<sup>6</sup>, divulgou pesquisa com dados de que a metade dos imóveis do Brasil padece de alguma irregularidade, estima-se que há cerca de 30 milhões de imóveis sem registro no país. Os resultados apontam, ainda, que a informalidade não necessariamente distingue classes sociais, uma vez que pode ser constatada tanto em assentamentos irregulares, como em condomínios de luxo e as causas das irregularidades são atribuídas a situações diversas.

São muito altos os números da informalidade dos assentamentos humanos no Brasil e, nesse contexto, ressalta que a criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou um avanço na consolidação de uma política nacional de intervenção nesses assentamentos precários, cumprindo um importante papel na difusão da regularização fundiária, articulando diversos atores institucionais e investindo na capacitação dos entes públicos e privados, segundo Carvalho (2021, p. 38).

Souza (2008) afirma que nas grandes cidades brasileiras, a informalidade e a ilegalidade da ocupação têm sido uma das marcas no processo de urbanização contemporânea, ampliando-se particularmente na última década, quando há um retorno

---

<sup>6</sup> O Ministério das Cidades foi criado em 1 de janeiro de 2003 com os objetivos de combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população à moradia, saneamento e transporte. Em 1 de janeiro de 2019, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional foram fundidos e transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional. Em 1 de janeiro de 2023, o Ministério das Cidades foi recriado.

intensivo de ocupações tipo favela. As irregularidades dos assentamentos se manifestam tanto na questão jurídica da propriedade da terra, quanto na questão urbanística, relativa ao não-cumprimento das normas de uso do solo e todas estas dificuldades de acesso à moradia digna, regular, legalizada geram a contínua proliferação dos assentamentos subnormais, como favelas, cortiços, ocupações em áreas de risco e/ou de preservação ambiental, como saída buscada principalmente pelas pessoas de baixa renda.

Desse modo, várias cidades têm o urgente desafio de integrar essas porções territoriais irregulares e, principalmente, de incluir esses moradores, por meio de processos de regularização fundiária, urbanística e ambiental. Note-se que esse processo não deve se limitar à questão da titulação do direito real que dá suporte ao exercício da moradia. Para ser completo e exitoso, há de abranger as dimensões social, ambiental, urbanística e jurídico-dominial do problema. É um processo de inclusão social, de integração à cidade e, portanto, à cidadania.

Considerando a necessidade de integração de assentamentos precários às cidades, através da melhoria das condições de habitação, como também do seu entorno (melhoramento urbanístico), a regularização fundiária urbana figura como importante elemento de proteção social que visa à efetivação dos vários direitos insertos na rede de proteção do direito à cidade, tal como a moradia digna, segurança, meio ambiente equilibrado, mobilidade e outros.

Esta pesquisa defende que a regularização fundiária urbana se enquadra como um meio para se garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito a cidades sustentáveis, democráticas e socialmente justas. Por esta razão, acredita que ela se caracteriza como verdadeira mostra do compromisso internacionalmente assumido pelo Brasil, especialmente ao destinar-se a cumprir o objetivo 11 dos – ODS.

Assim, uma vez que a tese investiga os fatores determinantes estruturais da desigualdade, especialmente voltados para questões urbanas e ambientais, é indispensável estudar as alternativas de integração dos assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades, pelo que faz opção de discorrer de maneira mais aprofundada sobre a REURB brasileira, que é o mecanismo de integração de assentamentos irregulares e, ainda, que visa garantir direito à cidade e à moradia digna.

O presente capítulo objetiva trabalhar, portanto, a política habitacional brasileira sob a perspectiva do contexto histórico de apropriação de terras no Brasil, para, a partir daí, tratar da regularização fundiária brasileira enquanto instrumento de efetivação de tais direitos

fundamentais, seguida da análise da sua multidimensionalidade e aspectos procedimentais constantes do marco regulatório da Lei nº 13.465/2017. Tece críticas a este novel marco regulatório e apresenta as alegações de inconstitucionalidade da mesma, pendentes de julgamento no STF.

Intenta, principalmente, enfrentar o desafio de ler o mecanismo da regularização fundiária enquanto política pública capaz de contribuir para o enfrentamento aos desafios urbano-ambientais, permeados pela insistente e salutar resiliência ambiental e humana, em meio a uma avalanche de violações que se observam nas cidades, que, por sua vez, acarretam danos irreversíveis à sadia qualidade de vida, comprometendo as condições de habitabilidade do homem.

### 3.1 A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA SOB A PERSPECTIVA DO CONTEXTO HISTÓRICO DE APROPRIAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL

O Brasil é, desde o período colonial, um país caracterizado por alta concentração de poder e enormes desigualdades econômicas, qualificadas e mantidas pela distribuição de renda desproporcional entre as diversas classes sociais. Não é diferente quando a questão se relaciona ao mercado imobiliário urbano, quando grandes propriedades se acumulam nas mãos de poucas pessoas, desde a época das capitânicas hereditárias.

A desigualdade social tem suas bases no passado colonial e nas instituições relacionadas à escravidão e, especialmente, a desigual distribuição de terras ainda na época do Império Português. Assim, em que pese a crescente urbanização e a perda do poder político das elites rurais em muitos países da América Latina, o problema da distribuição desigual de terras permanece (OSÓRIO, 2004, p. 17-18).

O Brasil, de maneira mais específica, enquanto país colonizado por Portugal, enfrentou séculos de exploração como Colônia, notadamente no que se relaciona às suas riquezas naturais, contexto que cristalizou a situação de desigualdade entre as diversas regiões do país, característica histórica que não foi superada com o passar dos anos.

À época da colonização, o modelo de criação das capitânicas hereditárias e sesmarias representou processo marcado por extrema desigualdade de condições de acesso à terra, cujos reflexos são percebidos até os dias atuais. Freitas (2021), ao escrever sobre a desigualdade estrutural fundiária brasileira, frisou que esta é produto histórico que resultou do modo como no passado ocorreu a apropriação de terras no país.

Segundo Krause (2019), a irregularidade fundiária no Brasil certamente tem causa nas profundas transformações históricas que incidiram sobre a posse da terra. A conhecida “Lei de Terras”, a Lei nº 601, de 1850, estabeleceu um novo regime legal de propriedade fundiária pública e privada, e transformou a terra numa mercadoria negociável. A validação das posses estabelecidas até a edição da lei exigia medições, registro e pagamento de encargos, de modo a receberem títulos de propriedade emitidos pelo Estado, condição para que a terra pudesse ser legalmente vendida ou hipotecada. Para os mais pobres, o atendimento desses requisitos seria mais difícil. Lopes (2014, p. 349) asseverou que a referida lei contribuiu para a formação dos latifúndios, proibindo a concessão gratuita, definindo as terras devolutas, ordenando o despejo de quem fizesse derrubadas ou queimadas e punindo criminalmente quem descumprisse a lei.

Assim, ao extinguir a instituição da posse como forma legítima de propriedade fundiária e ao criminalizar essa prática, a citada lei de terras eliminou a forma costumeira, se não a única, de os pobres adquirirem terras, tornando-se clara sua ação de restrição ao acesso à propriedade fundiária, com efeitos que se manifestam até hoje (HOLSTON, 2013, p. 180),

Para Alfonsin (2022), há de se considerar a existência de duas principais formas de acesso à terra, marcadamente: o acesso pela posse e o acesso pela propriedade. A última ganhou importante relevo com a Lei de Terras de 1850, visto que, dando continuidade ao processo concentrador e desigual de distribuição das terras, deu origem a muitos latifúndios no Brasil e inaugurou o registro de imóveis, transformando a terra em mercadoria; enquanto que restou à posse ocupar uma posição de segunda classe, destinando-se especialmente às populações tradicionais brasileiras que, sem um título de propriedade, ficaram desamparadas ante a precarização da proteção ao seu direito real.

Nesse contexto, a autora ressalta que a regularização fundiária valoriza o regime jurídico da posse, visto que reconhece direitos inerentes ao seu exercício e a age positivamente no enfrentamento à incontestável segregação socioespacial da população de baixa renda, oriunda das populações tradicionais brasileiras, como expressão do olhar na nova república, especialmente a partir da constituição de 1988 (ALFONSIN, 2022).

É indiscutível que a concentração de terras do Brasil imprimiu uma realidade opressora aos manifestamente menos abastados e alijados do processo de aquisição originária de propriedade que, em se comparando à posse, era instituto juridicamente muito mais forte e protegido do que esta última, além de não ter sido equitativamente distribuída. Por esta razão, há que se desvendar as próprias contradições relativas ao acesso à moradia no Brasil.

Não há como olvidar que os altos números da irregularidade fundiária são reflexo do modo de se pensar a política habitacional brasileira ao longo dos anos. É importante, portanto, traçar os principais caminhos percorridos por esta pra fins de melhor entender a realidade que se mostra nos dias atuais, visto que a regularização fundiária permeia o objeto dessa tese e é o eixo central desta investigação.

A despeito do muito que se fala acerca da irregularidade imobiliária constituir problemática que desafia a efetivação do direito à cidade, não convém esquecer que tal irregularidade também submete o próprio meio ambiente a condições incalculáveis de degradação, seja quando as pessoas se instalam em área de preservação permanente, seja quando a irregularidade advém da falta de licenciamento ambiental, seja quando ocupam unidades de conservação ambiental.

Desta feita, o olhar sobre a irregularidade deve considerar uma necessária preocupação tanto com as questões urbanísticas, como também ambientais, visto que não se pode esquecer que as condições de habitabilidade do homem na terra dependem de uma racionalidade ambiental preocupada com a reapropriação da natureza e do bom convívio do homem com esta, como bem apontado por Leff (2006).

O ato de morar faz parte da própria história do desenvolvimento da vida humana. Isso significa dizer que não se pode viver sem ocupar lugar no espaço. Entretanto as características desse ato mudam de acordo com cada contexto sociopolítico e econômico. Pode-se dizer, então, que o ato de morar tem um conteúdo político, social, econômico e, principalmente, espacial (GOMES et al, 2003). A política habitacional adotada por um estado tem, portanto, influência direta no ato de morar, na superação de desigualdades e na garantia de direitos.

Até a década de 30, relatos históricos apontam que não se vislumbra grande interferência do estado no setor habitacional, vez que este ligava-se mais a medidas de cunho sanitarista com objetivo de diminuir as más condições de higiene das moradias dos trabalhadores urbanos. A preocupação, portanto, era com a mitigação do contágio de epidemias que ameaçavam a saúde da população.

Em interessante estudo acerca do aparato histórico da política habitacional brasileira, escreveu-se, década a década:

**A partir da década de 30**, a política habitacional brasileira mudou consideravelmente. O período é fortemente marcado pelo avanço da industrialização e pelo deslocamento do centro dinâmico da economia para a área urbana, que provocou, entre outros, um grande problema econômico-social: o crescente descompasso entre a declinante disponibilidade de espaço habitável e a sua elevada demanda. O Estado, diz-se, deu os primeiros passos, intervindo na oferta de moradia

com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), dentro do sistema de Previdência Social instituído no país neste período.

**Já na década de 40**, aumenta a pressão dos trabalhadores sobre os Estados, exigindo, dentre outras coisas, o acesso à habitação. Em 1946, no governo de Vargas, criou-se a Fundação da Casa Popular (FCP), que visava a atender a população que não participava do mercado formal de trabalho e, por isso, não tinha acesso aos IAPs. Constituiu-se a imagem de um “Estado Bem-Feitor”, responsável pelo bem estar social. Segundo alguns autores, a FCP teve sua atuação norteadada pelo clientelismo político, sendo utilizada pelas elites dirigentes como medida político-eleitoreira e como meio para se contrapor à penetração popular do Partido Comunista. As condições da FCP para obter o financiamento das moradias eram obstáculos para grande parte da população de baixa renda.

**Verifica-se, na década de 50**, o declínio destes programas de habitação, devido, em parte, à lei do inquilinato, que congelava os aluguéis e tornava os conjuntos cada vez mais onerosos aos Institutos e em especial à FCP, mas também devido à inflação do período e à aplicação indevida de recursos em outras atividades. Em 1961, surgiu o Plano de Assistência Habitacional, cuja principal inovação consistia na proporção entre a prestação do financiamento e o salário mínimo (a prestação não poderia comprometer mais de 20% do salário mínimo). Para a seleção dos requerentes de moradia, exigia-se estabilidade no emprego e tempo de residência na localidade. Esses requisitos funcionaram como um mecanismo excludente de grandes segmentos da população de baixa renda sem moradia.

**O período pós-64** corresponde ao novo Estado autoritário, em que houve mudanças mais intensas do Estado em relação à política habitacional. O regime militar procura, através do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), produzir habitação em massa para garantir a expansão do capitalismo. O surgimento do BNH caracterizou-se pela preocupação de incentivar a indústria de construção civil, na crença de que seus efeitos refletissem positivamente nos demais setores da economia, que se encontravam bastante estagnados. Além disso, o surgimento do BNH visava à conquista da simpatia dos setores populares, financiando-lhes a moradia e absorvendo-lhes a força de trabalho.

O BNH passou a nortear a política habitacional do país, centralizando toda a ação do setor, agrupando, em um sistema único, todas as instituições públicas e privadas. O BNH concentrou uma grande soma de capital vinda, principalmente, da arrecadação do FGTS, criado em 1966. O FGTS destina-se a substituir o antigo sistema de indenização, paga aos trabalhadores demitidos sem justa causa e garante o confisco regular de 8% do salário mensal dos trabalhadores, o qual o governo transforma, administrativamente, em capital imobiliário, mediante repasses do BNH aos agentes financeiros e aos promotores do setor imobiliário e urbanístico. Depois, criou-se o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) para aumentar a captação de recursos originários da poupança privada. Coube ainda ao BNH, a responsabilidade de financiar habitação popular e implantar infra-estrutura urbana. No discurso oficial, dava-se atendimento prioritário à população de baixa renda.

**A partir de 1969**, os indícios de que a política de habitação popular fracassara eram evidenciados através de altos índices de inadimplência. O BNH transformou-se em um banco de 2ª linha, transferindo para seus agentes os recursos financeiros e as cobranças das dívidas dos financiamentos. O BNH retomou programas voltados para a habitação popular, como as Companhias Habitacionais (COHABs), o Plano de Habitação Popular (PLANHAP) e o Sistema Financeiro de Habitação Popular (SIFHAP), que não obtiveram o êxito desejado.

O BNH foi extinto em 1986. Pode-se verificar, progressivamente, o agravamento da situação habitacional, concomitante com a maximização das precárias condições de vida das classes populares brasileiras. (Estudo publicado no DH-Net ). Grifo nosso.

Gomes et al (2003), ao escrever sobre a política habitacional e urbanização no Brasil, destacou que esta política não atendeu, na íntegra, a seu objetivo maior que é o de solucionar o problema da moradia para a população carente, mas viabilizou a expansão capitalista nas

áreas urbanas, definindo um mercado urbano de terras, segregando áreas e valorizando-as. Desse modo, o espaço urbano tem sido reconstruído, concretizando o rápido processo de urbanização vivenciado nas grandes e médias cidades brasileiras.

Segundo dados levantados pelos autores, em 1940, a taxa de urbanização brasileira era de 26,3%; em 1980, alcançou 68,86%; e em 2000, ela passou para 81,2%, o que demonstra uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população do país. Esse crescimento se mostra mais impressionante ao se constatar que em números absolutos: em 1940, a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões e, em 2000, ela chegou a aproximadamente 138 milhões. Em sessenta anos, os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas nos aglomerados urbanos (GOMES et al, 2003).

Também se insere entre os marcos históricos relevantes o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), que foi concebido na cidade do Recife em 1987. Tido como referência para a urbanização de favelas, o PREZEIS provocou um redirecionamento das políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitacional no Brasil. O projeto de lei que criou o PREZEIS partiu do movimento popular e da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife. Versava sobre o processo de regularização urbanística e fundiária do Recife para garantir o direito à moradia, tendo na Lei Federal 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade – o resultado da luta dos movimentos sociais urbanos.

Nesse contexto, a participação dos diversos representantes de segmentos da sociedade organizada na concepção dos PREZEIS iniciava um importante modo de elaboração das políticas públicas municipais a partir da Constituição de 1988. A experiência pioneira do PREZEIS inspirou vários municípios brasileiros em suas políticas públicas, muitos deles apresentando êxito em sua implementação (MEDEIROS, 2005, p. 67).

Na metade dos anos 80, o movimento popular do Recife passava por um momento singular. Havia mobilizações construtivas e propositivas. Havia grandes expectativas quanto à democracia que estava chegando. [...] No Recife, a oposição diversificava suas candidaturas à prefeitura. O movimento popular, através da Assembléia de Bairros do Recife, em conjunto com as Interentidades (Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese do Olinda e Recife, Fase, Etapas, Ceas e Centro Josué de Castro), organizava uma reunião pública com os candidatos a prefeito no salão da Igreja da Soledade, onde foram apresentadas a idéia do Prezeis e outras reivindicações populares.

No início de 1985, o setor jurídico da Comissão de Justiça e Paz convocou os representantes – as chamadas ‘lideranças’ – para uma reunião no Centro de Trabalho e Cultura dos Coelho (CTC), apresentando a seguinte situação: a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Recife, de 1983, definia vinte e sete Zonas Especiais de Interesse Social. Em sua maioria, essas Zeis eram formadas por favelas. A lei permitia que o poder público realizasse intervenções urbanísticas, visando à

urbanização de tais áreas. Contudo, a lei urbanística da cidade previa uma regulamentação específica para essas zonas. Mas, até aquele momento, não havia sido tomada qualquer iniciativa. A proposta era: vamos elaborar um projeto de lei que regule as Zeis! [...] Para que a Lei do Prezeis passe a ser efetiva, é necessário, de um lado, haver mobilização e organização popular; do outro, que sejam definidos recursos no orçamento público municipal para sua implementação. De 1987 até hoje, tanto a organização popular mudou, como a relação dos governos com as comunidades passou por amplas transformações. Uma das principais diferenças é a mediação político-partidária. O movimento popular, até o final da década de 70, não se definia partidariamente, de forma que a identificação das lideranças das associações de bairro era feita, em geral, apenas pela história que cada representante tinha na sua comunidade. De lá para cá, a opção político-partidária foi se tornando um valor agregado dentro da cidade.

Fato é que a moradia digna é condição essencial para se exercer plenamente a cidadania, especialmente ao se galgar viver em um adequado e razoável padrão de vida. Trata-se a habitação de um direito fundamental ao qual muitos documentos internacionais fazem menção, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC, a Convenção sobre todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

Por tratar-se de direito que se insere no rol dos direitos sociais, vê-se que está enquadrado no rol de direitos de prestação positiva, os quais exigem do Estado um maior esforço para que sejam implementados, especialmente financeiro. A garantia de moradia digna exige um maior gasto de recursos para que deixe de ser teoria e torne-se concreta. Por ser dispendioso, não é de fácil efetivação, contudo, é necessário e indispensável.

Relativamente a este direito, diz-se que os Estados estão sujeitos a níveis de obrigações governamentais de modo que todos os órgãos e agentes estatais devem se abster de práticas que violem a integridade dos indivíduos; que envidem máximos esforços de não violação ao direito; que voltem-se à promoção do direito, através da tomada de decisões para assegurar a realização concretização da moradia digna, valendo-se de medidas ativas de incorporação do direito que objetivem o seu pleno gozo por todos os setores da sociedade.

A obrigação estatal de preenchimento ao direito à habitação adequada inclui medidas ativas pelo governo, tendentes a garantir aos cidadãos oportunidades de acesso à moradia digna que, fruto de política pública de proteção social, não deve ser obtido exclusivamente através de esforços particulares.

A Segunda Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul em 1996, como visto alhures, teve o objetivo de discutir como e onde moram os habitantes da Terra. Nela, o Brasil firmou compromisso de melhorar a

qualidade de vida em centros urbanos, tendo como critérios eficiência na reabilitação de áreas degeneradas, uso de desenvolvimento sustentado e grau de inovação.

Afirmou-se, nesta conferência, que uma moradia adequada requer mais que um teto sobre a cabeça dos indivíduos. Uma moradia adequada também significa privacidade adequada, espaço adequado, acesso físico, segurança adequada, estabilidade e durabilidade estrutural, iluminação, aquecimento e ventilação adequados, infraestrutura básica adequada, como abastecimento de água e facilidades sanitárias e de coleta de lixo; qualidade ambiental saudável e adequada; localização adequada e acessível em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo em um custo razoável. Reitere-se que a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 23, inciso IX, da Constituição Federal.

Nos termos do Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Nações Unidas, 1991), para que o direito à moradia adequada seja satisfeito, há alguns critérios que devem ser atendidos, incluindo:

- i) Segurança da posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças; ii) Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura como água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo; iii) economicidade, com custo que não ameace ou comprometa o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes; iv) habitabilidade, onde a moradia precisa garantir a segurança física e estrutural proporcionando espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde; v) acessibilidade, em que a moradia precisa ser adequada às necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta; e vi) localização apropriada, em que a moradia não pode ser isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas (BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013).

O direito à moradia adequada é um direito humano reconhecido na legislação internacional dos direitos humanos, como componente do direito a um padrão de vida adequado. O Artigo 25 (1) da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que diz, textualmente: Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), amplamente considerado como o instrumento central para a proteção do direito à moradia adequada, nos mesmos moldes da DUDH, refere-se ao direito de todos a um padrão de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação, e com a melhoria contínua das condições de vida (NAÇÕES UNIDAS, 1992, art. 11).

O Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais adotou vários comentários gerais sobre o direito à moradia adequada. Os Comentários Gerais nº 4, 7 e 16, em especial, trazem luz às questões Direito à moradia adequada 32 relacionadas com a habitação e fornecem uma orientação confiável sobre as disposições do PIDESC (UNITED NATIONS, 1991, 1997, 1988).

Convém dizer que apesar de não terem força legal, essas disposições internacionais fornecem orientações úteis sobre a implementação do direito à moradia adequada, sobre a superação do grave cenário de irregularidade fundiária brasileiro e são vetores de orientação para o planejamento urbano e a execução de políticas públicas voltadas à proteção social.

Assim é que a regularização fundiária urbana se inclui entre as políticas públicas habitacionais, por ser instrumento inerente à concretização do direito fundamental à moradia, permitindo ao proprietário certas operações contratuais e registrais tais como a alienação. Todavia, o planejamento urbano não pode se sobrepor à concretização do direito fundamental à moradia digna, de modo que se faz necessário superar as desigualdades no acesso à habitação, notadamente após os danos causados pelo urbanismo neoliberal e pelas crises na construção civil, contexto no qual a participação cidadã democrática e direta é indispensável para que o planejamento urbano se dirija às comunidades mais carentes. (CALIL et al 2022, p. 2390).

Aquino e Farias (2021) lembram que o instituto da regularização fundiária não é, necessariamente, uma inovação recente do ordenamento jurídico pátrio, mas que ganhou força com a edição da Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o PMCMV, com um capítulo específico para a regularização fundiária dos assentamentos localizados em áreas urbanas; capítulo este que fora revogado pela Medida Provisória nº 759/2016, que posteriormente foi convertida na Lei nº 13.465/2017.

No afã de se buscar solução prática para a compatibilização dos assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades, imprescindível pensar que a dimensão ambiental que permeia o processo de regularização fundiária não pode ser relegada ao esquecimento. A pesquisadora entende que não se pode conceber que as perspectivas ambientais fiquem à

margem do processo de formulação e planejamento de políticas de desenvolvimento urbano, afinal o meio ambiente é essencial à sadia qualidade de vida do homem.

Toda esta situação, portanto, reclama solução assertiva dos projetos sociais pensados e executados pelo poder público, em colaboração com a sociedade. A crescente concentração urbana e a degradação da qualidade de vida nas cidades, agravadas sobremaneira a partir da segunda metade do Século XX, colocaram o desafio de tratar de forma integrada as cidades e o meio ambiente.

Lefebvre (2010) escreveu em *Le Droit à la Ville* que a cidade assumiu o papel de laboratório do homem, anteriormente ocupado pela terra e discorreu sobre as consequências dos processos de industrialização e urbanização e seus resultados político-sociais e econômico-sociais, ao traçar a relação entre industrialização e urbanização, trazendo interessante reflexão a respeito da origem das cidades e a influência da industrialização na sua construção.

Nesse sentido, a urbanização, por criar desafio para a superação de disparidades, ganhou novos contornos constitucionais especialmente a partir da Constituição Federal de 1988. A política urbana foi desenhada pela Constituição Federal especialmente em seu art. 182 e 183, regulamentados pela Lei 10.257/2001, o Estatuto das Cidades. Este, por sua vez, ao estabelecer as diretrizes para atingir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, faz referência ao instituto da regularização fundiária, em seu art. 2º, XIV, da seguinte forma:

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: [...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; [...].

Segundo Prestes (2008), o direito à cidade remete a um direito fundamental síntese de outros direitos externados pelos comandos constitucionais relativos ao meio ambiente (art. 225), à política urbana (art. 182), a gestão democrática e ao direito à moradia (art. 6º.). Para o autor, o direito fundamental à cidade tem forte interdependência com outros direitos fundamentais, tendo zonas de convergência e superposição com estes, tais como moradia, participação, gestão democrática, meio ambiente, regularização fundiária, saneamento e outros (PRESTES, 2008).

Por tal razão, a desigualdade estrutural percebida em razão da não preocupação com as questões urbanísticas abarca não apenas a habitação e a estrutura física dos domicílios, mas também sua localização e inserção na infraestrutura existente, sem esquecer o aspecto de degradação ao meio ambiente, especialmente em áreas que demandam maior proteção ambiental, tais como as áreas de preservação permanente onde muitas vezes se estabelecem núcleos urbanos informais.

Segundo Fernandes (2022), políticas públicas e programas de ação da agenda da reforma urbana tem entrado em pauta em razão de uma ampla ordem jurídico-urbanística sobre a questão da regularização fundiária, especialmente desde 1979, com a introdução da lei de parcelamento do solo urbano - Lei nº 6.766/79. Com a lei, o parcelamento do solo urbano passou a ter um regramento federal no sentido de conferir garantia aos direitos dos adquirentes de lotes e o adequado desenvolvimento urbano, o que não necessariamente considerava o passivo social e a necessidade de democratização do acesso à terra.

Débora Sotto (2021) destaca que a referida lei, que veicula as normas gerais de direito urbanístico pertinentes ao parcelamento do solo urbano, só contemplava a regularização de uma modalidade de parcelamento do solo, os chamados loteamentos irregulares ou clandestinos. Segundo a autora, os assentamentos urbanos informais, entretanto, possuem origens, características e configurações socioespaciais que não se encaixam nas soluções técnicas e fundiárias propostas para os loteamentos irregulares pela norma geral de parcelamento do solo (SOTTO, 2021, p. 7).

A partir da CRFB/88, com a previsão do art. 183, que trata da usucapião constitucional de imóvel urbano e da concessão de uso, é que a regularização fundiária passou a ser tratada no âmbito da defesa constitucional do direito à moradia e do cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Souza (2021) traz que a constituição federal instituiu a Política Urbana sob o parâmetro econômico de promoção da justiça social. Assim, a propriedade registrada da terra deve cumprir a sua função social, que é definida coletivamente por meio do Plano Diretor, nos termos do art. 182, §2º da CRFB/88.

Outro grande marco legal significativo foi a edição do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que veio regulamentar o capítulo de política urbana da CRFB/88 e trazer importantes referências e regramentos para a política nacional de desenvolvimento urbano. A execução da Política Urbana, traçada nos arts. 182 e 183 da carta magna, de responsabilidade do Município, tem por objetivo ordenar e implementar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, assegurando o bem-estar da população em geral.

Nessa perspectiva, o Estatuto da Cidade inovou substancialmente o regime jurídico do parcelamento do solo urbano ao estabelecer diretrizes gerais para essa agenda, incluindo também como uma das diretrizes, entre tantas outras, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de orientações urbanísticas especiais, de uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Como as cidades brasileiras têm crescido e se desenvolvido de maneira irregular, seja do ponto de vista imobiliário-registral, seja do ponto de vista ambiental, as ocupações irregulares, a exemplo das que se instalam em topos de morros e margens de rios, vêm se consolidando ao longo do tempo. Diante disso, para conferir o direito social à moradia para a população em condição de irregularidade, a legislação vem amadurecendo no sentido de permitir que os interessados realizem a regularização fundiária destes imóveis (DUARTE, 2019).

Assim sendo, uma vez que compatibiliza interesses urbanísticos, ambientais e sociais, a regularização fundiária deve figurar como um instrumento de promoção efetiva da cidadania, da moradia digna e do direito à cidade, todos direitos sociais conferidos a todo e qualquer cidadão, especialmente aos marginalizados no processo de desenvolvimento urbano.

Passa, então, à abordagem da multidimensionalidade da regularização fundiária urbana brasileira, bem como dos seus aspectos procedimentais, com vistas a teorizar o marco legal que compõe o objeto desta tese e, assim, que se possa compreender algumas nuances específicas da Lei nº 13.465/2017, principalmente os argumentos utilizados para as alegações de inconstitucionalidade da mesma, tal como se enfrenta no último tópico do capítulo.

### 3.2 A MULTIDIMENSIONALIDADE DA REURB: ASPECTOS PROCEDIMENTAIS E LEGAIS

Nas palavras de Coura (2016), a regularização fundiária, em termos gerais, é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades. Trata-se de uma medida de proteção social que visa funcionar como instrumento de promoção da cidadania, pelo que exige uma necessária articulação com outras políticas públicas, articulando aspectos tanto teórico-legais, quanto práticos.

Confirma-se que a transversalidade é marca da regularização, ao se perceber que seus múltiplos aspectos devem ser levados em conta para fins de integração dos núcleos urbanos

informais ao ordenamento territorial urbano. A proposta de enfrentamento da irregularidade fundiária abrange aspectos relacionados à formulação e desenvolvimento do espaço urbano, através de políticas marcadas pelos princípios de sustentabilidade econômica, socioambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de maneira funcional.

Nesse íterim, é importante fazer o registro de que esta pesquisa busca oferecer contribuição teórica que reforça a perspectiva de que a irregularidade fundiária não implica em irregularidade □egistraria, tão somente. Especialmente em se considerando o universo intelectual dos estudos urbanos críticos, a dimensão □egistraria das irregularidades constantes dos núcleos urbanos informais significa apenas um aspecto dentre outros tantos e as alternativas de enfrentamento devem ir além.

É importante mencionar que pautar a regularização fundiária como política pública foi uma das bandeiras do Movimento pela Reforma Urbana na década de 1980. As conquistas e os avanços registrados na legislação pátria decorreram dessa articulação e pressão social, tudo visando enfrentar o fato de que parte significativa das cidades brasileiras foram autoconstruídas por seus ocupantes e esses territórios autoconstruídos integram a cidade e precisam ser reconhecidos (COSTA e ROMEIRO, 2022, p. 260).

A luta por reforma urbana atingiu seu ápice quando algumas de suas pautas foram inseridas no texto constitucional de 1988 e, ainda mais, com o Estatuto da Cidade. Todavia, as dificuldades em implementação de tais ações persistem, mesmo a despeito de se ter respaldo legal, em razão de fatores tais como seu alto custo, as graves crises econômicas e períodos de recessão que o país enfrenta, aliado ao desconhecimento sobre a legislação e falha no planejamento municipal.

As lutas por reforma urbana contemplam o direito à moradia digna, mas não apenas ele, de modo que se incluem na sua pauta os direitos relacionados ao direito à cidade, assim entendidos os direitos sociais que preveem a efetiva conexão da cidade aos seus serviços, com vistas a resguardar, além da moradia digna, a segurança pública, o respeito e preservação do meio ambiente, o combate à especulação imobiliária, a ampliação das infraestruturas públicas, como ações de mobilidade urbana.

Sobrea a introdução da regularização fundiária no ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro, destaca Débora Sotto, procuradora do município de São Paulo:

Assim, a introdução da regularização fundiária no ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro, proporcionada pelo Estatuto da Cidade, abriu caminho para a necessária flexibilização dos padrões urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo,

sem a qual a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos informais de baixa renda não seria nem técnica nem juridicamente viável (SOTTO, 2021, p. 8).

A Regularização Fundiária está inserida na Lei Federal n.º 10.257/2009, tanto como diretriz e norte para a política urbana, quanto como instrumento dessa mesma política positiva a ser seguida pelos Municípios (art.2.º, XIV e art.4.º, inciso V, letra “q”), a fim de garantir cidades sustentáveis e o desenvolvimento social de seus habitantes, com a oferta do direito humano à moradia digna, instituída no art.6.º da Constituição Federal de 1988, enquanto direito fundamental (CRUZ, 2017).

Em 2009, foi aprovada a Lei n.º 11.977/2009, que instituiu o PMCMV e regulamentou pela primeira vez, em âmbito nacional, a regularização fundiária, como dito alhures. A referida lei foi revogada pela Lei Federal no 13.465/2017, que passou a definir os procedimentos e as normas de regularização fundiária em âmbito nacional. Em 2021, a Lei n.º 14.118/2021, intitulada “Programa Casa Verde e Amarela” trouxe alterações à Lei n.º 13.465/2017, dando nova redação a vários dispositivos desta lei, dispondo sobre a regularização fundiária.

Em matéria ambiental, a Resolução CONAMA n.º 369/2006, inovou ao permitir a regularização das construções em áreas de baixa renda predominantemente residenciais e nas áreas situadas em Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), desde que inseridas em áreas urbanas consolidadas até 10 de julho de 2001, nos termos do art. 9º, inciso V.

A Resolução estabelecia, ainda, em seu art. 9º, VI, que deveria ser apresentado pelo Poder Público Municipal um Plano de Regularização Fundiária Sustentável que contemplasse diversos estudos, tais como especificação dos sistemas de infraestrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, outros serviços e equipamentos públicos, áreas verdes com espaços livres e vegetados com espécies nativas que favoreçam a infiltração de água de chuva e contribuam para a recarga dos aquíferos, dentre outros.

Em 2009, sobreveio a Lei Federal n.º 11.977, que estabeleceu uma série de possibilidades de regularização fundiária nas chamadas áreas urbanas consolidadas, tratadas em seu Capítulo III, atualmente revogado pela Lei n.º 13.465/2017. Posteriormente, a Lei n.º 12.651/2012, o chamado Novo Código Florestal, passou a tratar de questões ambientais relativas à regularização de imóveis em alguns de seus dispositivos.

Mais recentemente, com o novo marco regulatório que instituiu o programa nacional de regularização fundiária, qual seja a Lei n.º 13.465/2017, que, à guisa de simplificar o procedimento de regularização fundiária, trouxe o instrumento da Reurb. Apesar de existir certo consenso em torno da necessidade de regularizar os assentamentos informais, a recente a

referida lei é objeto de muita polêmica, desde a sua origem. Além de alterar diversas outras leis, a lei substituiu integralmente a legislação básica da regularização fundiária urbana então vigente.

Para além da contextualização dos aspectos legais da REURB, é relevante apresentar e expor os tipos e aspectos práticos do procedimento administrativo, necessários à implementação desta que, ao aliar a legislação às práticas efetivas, busca compor uma política pública de proteção social capaz de contribuir para o enfrentamento aos desafios urbano-ambientais.

### ***3.2.1 Regularização Fundiária Urbana: tipos e procedimento administrativo***

A REURB se orienta pelos princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental e da ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional. Atualmente disciplinada pela Lei nº 13.465/2017, fruto da conversão legal da Medida Provisória 759/16 e sancionada pelo presidente da República, a referida lei instituiu novo marco legal em matéria de regularização fundiária, revogando por completo a Lei 11.977/09 que, além de dispor sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, versava sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

A regularização pode ser feita tanto na zona urbana, quanto na zona rural e objetiva, principalmente, corrigir as seguintes irregularidades: 1. Dominial: que é quando há ocupação de uma terra pública ou privada sem qualquer documento que resguarde garantia de que se possa viver ali; 2. Urbanística e ambiental: quando o local não está de acordo com a legislação e as condições de uso urbano e ambiental ou que não foi devidamente licenciado.

A Reurb compreende duas modalidades: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), que corresponde à regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal ou distrital, e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na primeira modalidade (art. 13, incisos I e II, respectivamente, da lei de regência).

Há urbanistas que defendem que a LRF prevê, também a REURB inominada, denominada por Lamana Paiva de Reub-I (LAMANA PAIVA, 2017), modalidade prevista no art. 69 da Lei nº 13.645/2017, aplicável nos casos de parcelamentos do solo urbano realizados anteriormente do dia 19 de dezembro 1979, sem registro e que estejam consolidados. Neste

caso, a lei é mais branda e prevê a dispensa do georreferenciamento, projeto de regularização fundiária, estudo técnico ambiental, Certidão de Regularização Fundiária (CRF), aprovações, licenças, alvarás e quaisquer outras manifestações de órgãos públicos (art. 69, §2º, da Lei nº 13.465/2017) (CORREIA e PAGANI, 2022, p. 158).

O Decreto nº 9.310/2018, que regulamenta a Lei nº 13.465, de 2017, estabeleceu que para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo, observando-se que a renda familiar prevista não poderá ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no País (BRASIL, Decreto nº 9.310/2018, art. 6º).

Segundo a lei, a classificação do interesse visa exclusivamente identificar responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e reconhecer o direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas. (BRASIL, art. 13, §5º, Lei Reurb). Importante destacar que essa classificação não existia dessa forma nas legislações pretéritas.

Para a REURB-S, independentemente da dominialidade da área, os custos recaem sobre o Poder Público e na REURB-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados. Importante destacar que sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança dos seus beneficiários.

Os núcleos urbanos informais, alvo da regularização, são aqueles núcleos clandestinos, irregulares ou nos quais não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização e os núcleos urbanos informais consolidados, aqueles de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município (art. 11, II e III).

Registre-se que a regularização fundiária urbana não está condicionada à existência de ZEIS (art. 18, §2, LRF), contudo, a instituição dessas áreas pelo plano diretor ou legislação municipal pode ser um instrumento estratégico para destinar áreas para habitação social e frear a especulação imobiliária na região (AQUINO; FARIAS, 2021, p. 104). Frisa-se o alerta feito por Carvalho (2021, p. 44):

No que se refere às ações de urbanização e regularização, as ZEIS funcionam para reconhecer e delimitar as áreas prioritárias, não só do ponto de vista da legislação urbanística, isto é, das possibilidades de aplicação de parâmetros específicos, mas também para planejamento orçamentário e execução das obras de implantação da infraestrutura. A demarcação e mapeamento das ZEIS possibilita: a identificação prévia das áreas enquadradas como Reurb-S; a quantificação, ainda que estimativa, dos territórios para intervenção; a estimativa do número de unidades habitacionais irregulares e a população moradora; a classificação por tipologias de intervenção – urbanizações simples ou complexas; a identificação dos assentamentos nos quais existem de áreas de proteção ambiental ou áreas de risco.

As ZEIS, que representam a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. O Estatuto da Cidade incluiu as ZEIS como instrumentos de execução da função social da propriedade. Desse modo, mesmo a despeito da LRF ser expressa em dizer que a regularização fundiária não se condiciona à existência de ZEIS, entende que permanecem válidas as investidas no sentido reafirmá-las como importante instrumento urbanístico.

Quanto aos legitimados para requerer a Reurb, estão descritos no art. 14 da Lei de regência, destacando-se que eles poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro, mas quem é competente para aprovar a REURB é o Município. O requerimento da regularização fundiária é um documento necessário para instaurar o processo no Município (no caso de iniciativa do próprio Poder Público municipal, este instaura o processo de REURB de forma direta). Caso o Município indefira o pedido, deve indicar as medidas a serem adotadas para uma eventual reformulação e reavaliação.

Antes de se iniciar um procedimento de REURB, todavia, algumas atividades de caráter legal e de planejamento devem ser realizadas, a exemplo da elaboração ou revisão da política local de regularização fundiária e o levantamento de um diagnóstico municipal, para fins de dar condições mínima ao início do processamento da Reurb em si.

Nos Municípios que já fazem regularização fundiária, os procedimentos da LRF demandam tão somente ajustes técnicos, institucionais e alguma repactuação com os principais atores, tendo em vista a mudança de algumas atribuições. Mas o fato é que a maior parte dos Municípios brasileiros ainda não regulamentou sua política de regularização fundiária urbana.

Vale ressaltar, no entanto, sobretudo considerado o direito à moradia, que a Lei tratou de garantir que a regularização poderá ser promovida mesmo em Municípios que não

regulamentaram a REURB, sendo que apenas alguns instrumentos necessitam de regulamentação para serem utilizados pelo Município, tal como a venda direta.

Nos termos da previsão do art. 21 do decreto regulamentador, a Reurb obedecerá às seguintes fases: I – requerimento dos legitimados; II – processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; III – elaboração do projeto de regularização fundiária; IV – saneamento do processo administrativo; V – decisão da autoridade competente, por meio de ato formal, ao qual será dado publicidade; VI – expedição da CRF pelo Município ou pelo Distrito Federal; e VII – registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado no cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Para que sejam efetivas, as ações de regularização fundiária devem acompanhar atos preventivos relacionados a um diagnóstico da ocupação desordenada do solo urbano, como a indicação antecipada de áreas adequadas para a construção de habitação de interesse social, a previsão de áreas de expansão urbana e a execução de programas de locação social, por exemplo.

Para imprimir legitimidade às ações do Poder Público, é importante realizar um diagnóstico de todos os núcleos urbanos informais existentes na cidade, a partir da pesquisa de informações básicas sobre cada um deles, tais como:

Quem são os proprietários das áreas constantes no Cartório de Registro de Imóveis? Qual a “idade” de cada núcleo? Ao longo desse tempo, ocorreram conflitos sobre a posse? Qual o perfil de renda das famílias que ocupam os imóveis de cada núcleo (sugerindo, se possível, classificar em interesse social ou interesse específico)? O núcleo conta com infraestrutura essencial, inclusive com equipamentos para a prestação de serviços básicos? Possui áreas de risco? Obras (financeiramente viáveis) podem ser executadas para corrigir o risco ou a área deve ser desocupada? Quais núcleos não contam com viabilidade de regularização? (CARTILHA REURB, Ministério das Cidades)

O Poder Público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado. O auto de demarcação urbanística será instruído com os seguintes documentos: planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro dos imóveis. O procedimento de demarcação urbanísticas não constitui condição para o processamento e a efetivação da Reurb (art. 12 do Decreto nº 9.310/2018).

Sobre a demarcação urbanística, o decreto de regulamentação diz que o Poder Público notificará os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para, que estes, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias (art. 13). Na hipótese de apresentação de impugnação, procedimento extrajudicial de composição de conflitos poderá ser adotado (art. 14), mas decorrido o prazo sem impugnação ou superada a oposição ao procedimento, o auto de demarcação urbanística será encaminhado ao cartório de registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas (art. 15).

Após o requerimento dos legitimados e a instauração do processo de regularização, as primeiras atividades a serem realizadas, no mínimo, são: 1. Delimitação da poligonal do núcleo a ser regularizado; 2. Realização de pesquisas cartorárias; 3. Elaboração de Planta de Sobreposição.

A delimitação da poligonal deve resultar em uma planta com precisão que permita a pesquisa cartorária com segurança. Caso algum dos imóveis atingidos ou confinantes não esteja matriculado ou transcrito no Cartório de Registro de Imóveis da respectiva região, o Município ou Distrito Federal deve realizar diligências perante os cartórios anteriormente competentes.

Planta de sobreposição é a planta do perímetro do núcleo urbano informal que demonstra as matrículas imobiliárias ou transcrições atingidas, de acordo com o resultado da pesquisa cartorária. Além da pesquisa cartorária, indica-se a pesquisa a outros órgãos públicos de parcelamento do solo, bem como a procuradoria municipal.

Feitas as buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis inseridos total ou parcialmente na poligonal que delimita o núcleo a ser regularizado, o Município deve notificar estes titulares, seus confinantes e terceiros eventualmente interessados, inclusive os responsáveis pela implantação do núcleo. As notificações são dispensadas caso o imóvel já tenha sido objeto de demarcação urbanística.

Atestada a viabilidade de regularização, por pesquisa, diagnósticos e análises técnicas e jurídicas, o Município ou o Distrito Federal deve elaborar o Projeto de Regularização Fundiária. O nome engana, pois “o projeto”, na verdade, se compõe de várias peças técnicas, a iniciar pelo levantamento topográfico e pelo estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental. O resultado servirá de base para a elaboração das demais peças do Projeto de Regularização Fundiária Urbana.

O levantamento topográfico – que deve ser planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento – acompanha ainda: Planta do perímetro; Descrições técnicas das unidades imobiliárias; e outros levantamentos georreferenciados eventualmente necessários para a elaborar o Projeto de Regularização Fundiária Urbana. O levantamento deve ser assinado por profissional competente, acompanhado de Anotação ou Registro de Responsabilidade Técnica, e deve demonstrar, ainda, as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo.

Feito o levantamento topográfico, outros estudos são necessários para a regularização fundiária do núcleo. Trata-se de Estudo Técnico para Situações de Risco, se houver áreas de risco no núcleo, e de Estudo Técnico Ambiental, sempre que o núcleo, ou parte dele estiver em área de preservação permanente (APP) ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, conforme determina o Código Florestal.

Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos art. 64 e art. 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e será obrigatória a elaboração de estudo técnico que comprove que as intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas, inclusive por meio de compensações ambientais, quando necessárias.

O estudo técnico ambiental será obrigatório somente para as parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderá ser feito em fases ou etapas e a parte do núcleo urbano informal não afetada pelo estudo poderá ter seu projeto de regularização fundiária aprovado e levado a registro separadamente.

Feitos estes estudos, é necessário elaborar proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas, de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso. As propostas associadas às demais informações levantadas subsidiarão a elaboração de outra peça fundamental, talvez a mais importante do processo, o Projeto Urbanístico, que deverá observar o art. 36 da Lei nº 13.465/2017.

Se o núcleo margear ou abrigar rio ou qualquer outro curso d'água, deve ser mantida uma faixa não edificável com largura mínima de 15m de cada lado, nos termos do art. 4º, §7

do Decreto 9.310/2018, com redação dada pelo Decreto 9.597/2018. Caso o núcleo não necessite de obras, o projeto urbanístico é simples, mais se assemelhando a uma planta de parcelamento do solo tradicional, com o devido quadro de áreas.

É, ainda, importante registrar que a falta das obras não impede a REURB, mas exige que elas sejam planejadas neste processo. Por isso, dentre as peças que compõem o Projeto de Regularização Fundiária está o Cronograma Físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária. Termo de Compromisso quanto à execução deste cronograma também é peça necessária à aprovação do Projeto de Regularização Fundiária, devendo o mesmo ser assinado pelos responsáveis pela execução destas obras e dos serviços apontados.

Frise-se: a aprovação da REURB equivale ao licenciamento urbanístico e ambiental (após aprovação do estudo técnico ambiental), o que pode ocorrer na própria esfera municipal, caso o Município conte com órgão ambiental capacitado, nos termos da Lei. Nos termos do art. 4, §2º do decreto regulamentador, se considera órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua, em seus quadros ou à sua disposição, profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 3º, independentemente da existência de convênio com os Estados ou com a União.

O novo marco legal da Reurb criou, portanto, o instituto da “Certidão de Regularização Fundiária”, que compreende o “documento expedido pelo município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo à sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos” (art. 11, inciso V).

Conclui, portanto, que há bastante complexidade no procedimento administrativo que visa a regularizar núcleos urbanos informais. São muitas etapas e agentes envolvidos na consecução desta que se pretende compor uma política pública efetiva de proteção social.

### ***3.2.2 Reflexões Críticas sobre o novo Marco Legal da REURB – A Lei nº 13.465/2017***

O atual marco regulatório da regularização fundiária divide opiniões, sendo alvo de elogios e críticas pelos estudiosos e os que se autodeclaram “empreendedores de REUB”. Há, dentre eles, os que enaltecem o caminho de desburocratização dos procedimentos, como

também há os que a apontam como verdadeiro retrocesso legislativo em matéria de regularização.

Antes do mais, mesmo a despeito de tudo quanto já se falou sobre regularização fundiária urbana, é importante que se dê destaque ao que Fernandes (2022) alerta no tocante à “natureza curativa” da Reurb. Ao escrever sobre os desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei nº 13.465/2017, o autor assim destacou:

Existe hoje uma aceitação generalizada da necessidade de urbanização desses assentamentos, com implementação de infraestrutura, equipamentos e serviços, além de melhoramento habitacional, obras viárias e criação de espaços públicos. Contudo, há menos unanimidade quanto à sua legalização. Quando existe, a regularização se tornou a principal política habitacional em muitos municípios — e tem gerado mais problemas do que soluções. Na falta de políticas preventivas que ampliem as condições de acesso formal ao solo e à moradia, as administrações públicas estão sempre correndo atrás da realidade consolidada tipicamente com políticas de regularização setoriais que são dissociadas das políticas fundiárias, urbanas, habitacionais, de transporte, ambientais e orçamentárias. Se a natureza curativa da regularização ainda não foi compreendida pelos gestores públicos, dadas a extensão e as implicações diversas do fenômeno “Não regularizar” esses assentamentos não é mais uma opção válida. O debate então deve se dar em torno da questão “Como regularizar?” Nesse contexto, há internacionalmente uma disputa entre dois paradigmas principais, ambos criados na América do Sul: as experiências do Peru e Brasil (FERNANDES, 2022, Conjur).

Vê-se, portanto, que o autor ressalta a falta de políticas preventivas que aumentem condições de acesso formal ao solo e a moradia. Assim, é imperioso destacar que a regularização fundiária possui uma “natureza curativa”, que parece não muito bem compreendida, especialmente pelos gestores públicos. Convém apontar que a LRF dispõe em seu art. 9º, §2º, a Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta lei, até 22 de dezembro de 2016.

Deve-se atentar, portanto, que a Reurb é o meio buscado para reparar situações de irregularidades já instaladas e, antes do mais, há um papel verdadeiramente transformador no agir preventivamente, de maneira planejada, de modo a se permitir o acesso formal ao solo e à moradia. Em termos mais objetivos: a regularização fundiária urbana deve ser a exceção e não a regra. Nesse ponto, entende que a Lei nº 13.465/2017 caminhou bem ao definir um marco temporal para regularização de núcleos urbanos informais já instalados, orientando uma atuação preventiva aos gestores públicos no sentido de se valerem de um planejamento urbano com vistas ao ordenamento assertivo que evite o acesso informal ao solo e à moradia.

Na citação, Fernandes (2022) também ressalta os paradigmas de regularização fundiária estabelecidos na América do Sul, quais sejam as experiências do Peru e do Brasil,

convém dizer que este é um dos pontos mais conflituosos em se considerando o novel marco regulatório da Lei nº 13.465/2017, especialmente pelo fato de que seus grandes críticos, como Alfonsin (2021), defendem que, antes dela, o “modus operandi” brasileiro de regularização era referência e que a nova lei retrocedeu ao ponto de aproximar-se da regularização pensada e defendida por De Soto (2000), que imprimia forte valor à titulação das propriedades, guiando o processo de regularização mais a uma perspectiva mercantil do que, efetivamente, social.

Fato é que, sob a égide do marco legal da Lei nº 13.465/2017, a dimensão registral da REURB tem sido, de fato, uma das mais aclamadas, nivelando a regularização fundiária ao âmbito da regularização registrária, tão somente. Para Correia (2022, p. 158), o conceito de Reurb trazido pela Lei 13465/2017 é centrado no aspecto dominial, se comparado com artigo correlato da Lei 11.977/2009. Tanto é que na exposição de motivos da edição da medida provisória que deu origem à conversão na atual LRF, o governo aclamou que a medida beneficiaria milhões de moradores de áreas irregulares, uma vez que iriam receber o direito de propriedade sobre os terrenos que ocupam, viabilizando a obtenção de empréstimos bancários para investimentos no próprio imóvel ou em pequenos negócios e do outro lado.

Trata-se, claramente, de uma defesa amparada na proposta do economista peruano Hernando de Soto (2000), para quem a titulação busca promover a regularização dominial dos imóveis integrantes dos NUI, de modo que a circulação desses bens no mercado imobiliário formal possa estimular o acesso ao crédito pela oferta dos imóveis regularizados em garantia. Arícia Fernandes Correia observa que o novo marco regulatório foca excessivamente no aspecto dominial, priorizando o reconhecimento da propriedade (CORREIA, 2019, p. 42).

Inspirados pela experiência peruana, os entusiastas da nova LRF defendem que a titulação conferida pelo poder público retomaria uma variável para compreensão da cidade legal: o título cartorário como garantia de crédito. Como na posse, que fica adstrita à sua qualificação original, os registros públicos de imóveis permanecem como instrumentos de segurança bancária. A regularização fundiária seria o procedimento para inserção no sistema formal de crédito (SOUZA, 2021, p. 88).

Há, por sua vez, o grupo dos estudiosos do Direito Urbanístico que imprimem críticas ao ideário de De Soto, pelo fato deste orientar-se mais à persecução de objetivos de cunho econômico do que a finalidades de inclusão social e de melhoria da qualidade do meio ambiente urbano. Tais estudiosos afirmam que a lei destrói a regularização fundiária construída a partir de 2009, desconsiderando a ordem urbanística e a preservação do meio ambiente, dispensando a provisão de infraestrutura pelo poder público, estimulando a

expulsão dos moradores de baixa renda pelo mercado imobiliário e favorecendo grileiros de alta renda, Pinto (2017).

Esta pesquisa, portanto, se filia à perspectiva de que pensar a regularização fundiária sob o viés meramente registral desmerece o próprio conceito de REURB esposado pela LRF, em seu art. 9º, que expressamente diz que é um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento urbano, apontando para sua multidimensionalidade.

Entende que é inócua a defesa de que uma vez regularizados, os imóveis representam acesso a crédito bancário (a exemplo de empréstimos utilizados como forma de investimento por pequenos e médios empreendedores), pelo fato de que a tão só titulação dos bens não garante automaticamente que sirvam de garantia de operações financeiras. Nem todos os bens são aceitos como garantia pelas instituições bancárias, especialmente pelo seu baixo valor de mercado, a se considerar o entorno no qual está inserido.

E, corroborando com o alerta feito por Débora Sotto (2021, p.14), concorda que a LRF é minudente no que tange às providências administrativas e registrárias necessárias à titulação da propriedade individual dos imóveis regularizados e, ao mesmo tempo, excessivamente permissiva quanto ao estabelecimento de parâmetros mínimos de qualidade urbanística e ambiental na regularização urbanística dos núcleos urbanos informais, visto que há na lei federal 13.465/2017 uma importante mudança no que se refere à realização das obras de implantação da infraestrutura essencial. O artigo 36, §3º, LRF, que trata do conteúdo mínimo do projeto urbanístico, incluiu novas possibilidades temporais para realização das obras necessárias, que poderão ocorrer antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

Desse modo, alguns autores defendem que essa mudança de paradigma trazida pela LRF está atrelada a um modelo de regularização pautado pela “titulação irrestrita, rápida e barata, sem responsabilizações de agentes imobiliários ou exigência de construção de infraestruturas urbanas aptas a melhorar a vida dos habitantes das áreas irregulares.” (RIBEIRO, 2018, p. 254).

A regularização fundiária, contudo, vai além da dimensão registrária porque abraça dimensões outras que são necessárias ao processo de inclusão social e respeito ao meio ambiente equilibrado. Fernandes adverte que:

Para produzirem impacto efetivo sobre a pobreza social, os programas de regularização precisam ser formulados em sintonia com outras estratégias socioeconômicas e político-institucionais, sobretudo através da criação de oportunidades de emprego e fontes de renda. Devem ser combinados e apoiados por um conjunto de processos e mecanismos de várias ordens: financeira, institucional,

planejamento urbano, políticas de gênero, administração e gestão fundiária, sistemas de informação e processos de mobilização social.

Dentre os mecanismos financeiros, devem ser mencionados a criação de fundos (para os pobres e comunitários), empréstimos (bancos do povo e instituições de microcrédito popular), programas de hipoteca comunitários, incentivos ao setor privado, bem como mecanismos de reforma do sistema bancário e financeiro, sobretudo para garantir melhores condições de acesso ao crédito formal.

Já os processos institucionais propostos devem incluir cooperação sistemática entre agências públicas, melhor cooperação intergovernamental, estratégias de descentralização, criação de parcerias entre o setor público e o setor privado, participação comunitária, capacitação administrativa e fiscal, bem como a ação de consultores comunitários e de acadêmicos.

De fundamental importância é promover o reconhecimento dos assentamentos informais pelo sistema geral de planejamento. Além disso, é preciso promover a revisão das regulações urbanísticas e dos parâmetros construtivos, bem como, no contexto mais amplo do sistema de planejamento urbano, a exploração dos chamados “ganhos de planejamento”, como a transferência e a outorga onerosa do direito de construir (FERNANDES, 2002, p. 24).

Não se deve aclamar a concessão de titulação aos ilegalmente assentados como suficiente à regularização fundiária, visto que, como enfatizado acima, para produzirem impacto efetivo os programas de regularização precisam ser combinados e apoiados por um conjunto de processos e mecanismos de várias ordens: financeira, institucional, planejamento urbano, políticas de gênero, administração e gestão fundiária, sistemas de informação e processos de mobilização social.

Empiricamente, mesmo a despeito de não ser objetivo desta pesquisa, buscou-se levantar como ocorriam os processos de regularização fundiária na cidade da autora, qual seja Campina Grande/PB. Em pesquisas ao site oficial do município pode observar que há o Programa Municipal de Regularização Fundiária Casa Legal.

Servidores do município informaram que já há uma movimentação no sentido de adaptação da legislação local às alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017, todavia, atualmente o programa está assim descrito no site:

**Figura 2** – Descrição do programa municipal de Regularização Fundiária Casa Legal

# Casa Legal

## Regularização Fundiária

O programa Casa Legal tem como objetivo promover a regularização fundiária. Financeira e cadastral de ocupações que se encontram em situação irregular no município de Campina Grande - PB

## Benefícios

- Transferir legalmente por venda;
- Transferir legalmente o lote por herança;
- Comprovar o direito de moradia;
- Facilitar o financiamento para construção ou reforma;
- Escritura gratuitas.

## O que é a regularização?

É uma ação na qual a prefeitura atua para legalizar a posse das pessoas nos locais onde elas estão morando há muito tempo, entregando o título ("papel da casa").



Fonte: Prefeitura de Campina Grande (c2023).

Vê-se que, corroborando com o posicionamento aqui levantado, a percepção de regularização fundiária equivale, muitas vezes, a uma atuação no sentido de “legalizar” a posse das pessoas através da entrega do título de propriedade. Não quer desmerecer a relevância que há em se conferir o reconhecimento da propriedade a quem possui a título precário o bem imóvel, todavia, é preciso enfatizar que a Reurb vai além do aspecto dominial.

Concorda com Sotto (2021) quando esta defende que a Lei 13.465/2017 é permissiva quanto ao estabelecimento de parâmetros mínimos de qualidade urbanística e ambiental na regularização fundiária dos núcleos urbanos informais, privilegiando tratamento jurídico do solo urbano como valor de troca e não como valor de uso. Além de que também se critica o fato de que a nova lei é mais tímida ao destacar a importância do instituto para a garantia do direito à moradia, algo que estava expresso no art. 47 da lei revogada (RODRIGUES, 2014, p. 35).

Conclui, portanto, que há uma perspectiva intuitiva de que, a título de desburocratização no novel marco regulatório em vigência, está-se diante de uma perpetuação das violações aos direitos fundamentais à moradia digna e ao ambiente equilibrado, especialmente em razão do fato de que somente em sendo consideradas as múltiplas dimensões da REURB, há chances de que a política possa contribuir efetivamente para gerir os desafios urbano-ambientais, por meio de uma nova agenda urbana voltada ao urbanismo sustentável.

### ***3.2.3 A Lei nº 13.465/2017 enquanto Objeto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade: análise das ADIs 5771, 5787 e 5883***

A despeito de tudo quanto se viu sobre o novo marco legal da atual Lei de Reurb, impende mencionar que ela é objeto de ações diretas de inconstitucionalidade, perante o Supremo Tribunal Federal. Questionada pela via do controle abstrato de constitucionalidade de leis, sobre a Lei nº 13.465/2017 pairam alegações de desconformidade para com o texto constitucional, formalizadas através das ADIs 5.771/DF, 5.787/DF e 5.883/DF, ajuizadas em 31/08/2017 pela Procuradoria-Geral da República (PGR), em 29/09/2017 pelo Partido dos Trabalhadores do Brasil (PT) e em 23/01/2018 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), respectivamente.

Aquino e Farias (2021, p. 89-90) chamam a atenção para o fato de que a Lei nº 13.465/2017, ao estabelecer as novas normas gerais e procedimentais aplicáveis para a REURB, foi elaborada sem participação popular e dos órgãos, conselhos e entidades que

atuam diretamente em processos de regularização fundiária, desconsiderando o conhecimento acumulado em experiências de regularização e da operacionalização da lei anterior, a Lei nº 11.977, que sequer completou oito anos de vigência.

Assim, pouco mais de um mês da publicação da Lei nº 13.465/2017, a primeira ADI foi ajuizada pelo então PGR, Rodrigo Janot. Ele sustentou na peça inicial da ação que, além de ser resultado da conversão de medida provisória que não observou requisitos constitucionais de relevância e urgência, a lei “tem o efeito perverso de desconstruir todas as conquistas constitucionais, administrativas e populares voltadas à democratização do acesso à moradia e à terra e põe em risco a preservação do ambiente para as presentes e futuras gerações” (JANOT, 2017).

As ADIs levantam inconstitucionalidades de ordem tanto formal, quanto material. Do ponto de vista das incompatibilidades formais, levanta-se que não há elementos que justificassem a urgência da edição da MP 759/2016 sobre a referida matéria. “Grilagem de terras e desmatamento atravessaram séculos até aqui, literalmente, sem soluções de todo satisfatórias” e “Não é concebível que, de um momento para o outro, se transformem em problemas de tamanha urgência que demandem uso do instrumento excepcional e urgente que é a medida provisória, com usurpação da função legislativa ordinária do Congresso Nacional”, alegou Janot (2017).

Também estaria evidenciada a ausência da urgência, de acordo com o procurador-geral, pelo fato de a MP remeter grande parte da matéria que pretende normatizar a regulamentações futuras, “em franca demonstração da inexistência do *periculum in mora* que autorizaria a atuação do presidente da República, em detrimento do Congresso Nacional”. Na sua avaliação, a revogação de legislação essencial à regularização fundiária e sua substituição por normas que não são autoaplicáveis agravaria os problemas que, segundo a justificativa do Executivo, exigem solução urgente. “O ato representa grave distorção do sistema democrático e desrespeito à função legislativa”, sustenta.

Nesse ponto, esta pesquisadora se filia a este entendimento aqui esposado nas ADIs, especialmente pelo fato de haver inconstitucionalidade formal da Lei nº 13.465/2017, concordando, assim, que estiveram ausentes os requisitos motivadores da urgência e necessidade utilizados como justificadores para a edição MP nº 759/2016, de modo que, por consequência, tornou a lei decorrente de sua conversão viciada em sua origem quanto à forma.

Janot argumentou que a lei questionada modifica mais de uma dezena de leis ordinárias, muitas das quais editadas há mais de uma década por meio de processos

legislativos que envolveram grande participação popular. “Não por acaso, 61 entidades ligadas à defesa do ambiente – convencidas de que a Lei 13.465/2017 causa ampla privatização de terras públicas, florestas, águas e ilhas federais na Amazônia e na zona costeira do Brasil – apresentaram representação dirigida à Procuradoria-Geral da República a fim de provocar o STF a declarar as múltiplas inconstitucionalidades da lei”<sup>7</sup>, afirmou o procurador.

Importante destacar as leis que foram alteradas com a publicação da Lei nº 13.465/2017, diversas delas com mais de década de vigência e fruto de processos legislativos que envolveram larga participação popular:

- i) Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária;
- ii) Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública;
- iii) Lei 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, na Amazônia Legal;
- iv) Lei 12.512, de 14 de outubro de 2011, que institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais;
- v) Lei 13.001, de 20 de junho de 2014, que dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos a assentados da reforma agrária;
- vi) Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos;
- vii) Lei 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União;
- viii) Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida;
- ix) Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a preservação da vegetação nativa;
- x) Lei 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre administração, alienação, transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para constituição de fundos;
- xi) Lei 13.139, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre parcelamento e remissão de dívidas patrimoniais com a União.

Segundo o PGR, é incompatível com a Constituição da República alegar urgência para alterar mais de uma dezena de leis aprovadas pelo parlamento, algumas delas com mais de uma década de vigência ou até com mais de quarenta anos de existência, como é o caso da Lei dos Registros Públicos. Para ele, o desatendimento do requisito constitucional parece evidente, neste caso, a permitir controle judicial da legislação da Reurb.

Janot também levantou que a MP 759/2016 padecia de inconstitucionalidade formal por invasão de matérias para as quais a Constituição vedou edição dessa espécie legislativa, nos termos do art. 62, I, b, e § 1º, III. Materialmente, argumentou que a Lei 13.465/2017 fere a Constituição ao tratar de seus temas centrais, especialmente regularização fundiária rural e

<sup>7</sup> Lista integral das entidades signatárias disponibilizada pela WWF Brasil em: [http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/signatarios\\_carta7591.pdf](http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/signatarios_carta7591.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

urbana e desmatamento, em descompasso com diversas outras diretrizes contidas na própria Carta.

O PT sustenta em sua petição inicial que o modelo de regulamentação proposto pela lei não traz mecanismo que contribua para a efetivação de direitos para a população de baixa renda. “Ao contrário, impõe ônus à população de baixa renda, do campo e da cidade, que está sendo e será prejudicada com as mudanças e revogações dos procedimentos de regularização fundiária trazidos pela nova legislação, que desconsidera princípios constitucionais, e facilita a concentração fundiária, o que fatalmente contribuirá para o aumento dos conflitos fundiários, em patente violação ao princípio da vedação ao retrocesso social”, afirma.

Argumenta que muitas das alterações trazidas pela lei vão intensificar ainda mais os conflitos fundiários no campo e na cidade, e que esses são responsáveis por milhares de mortes todos os anos no Brasil. Sustenta ainda que as renúncias de receitas que vêm sendo concedidas pela União podem resultar em perdas de R\$ 19 a R\$ 21 bilhões somente na Amazônia. “A cada dia em que se permite a aplicabilidade da lei combatida, é enorme o prejuízo aos cofres públicos e ao povo brasileiro”, afirma. No mérito, a ação pede a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

A terceira ADI ajuizada, foi oferecida pelo IAB e diz respeito, especificamente, à parte da lei relativa à regularização fundiária urbana (REURB), disciplinada no Título II (artigos 9º ao 83) e em alguns dispositivos do Título III. O IAB sustenta que os dispositivos violam o modelo constitucional de política urbana, que atribui aos municípios a competência para legislar, entre outros aspectos, sobre assuntos de interesse local (artigo 30, inciso I), sobre o adequado ordenamento territorial (artigo 30, inciso VIII), além da competência executiva em matéria urbanística e normativa atribuída ao plano diretor (artigo 182).

Segundo a instituição, o município é o ente responsável por planejar e executar sua política de desenvolvimento urbano. Essa atribuição, conforme a entidade, não retira as responsabilidades e competências da União ou dos estados, mas as delimita, pois não cabe a estes entes conhecer as particularidades e os interesses locais, os recursos disponíveis ou a concretude do território e de suas relações jurídicas. Eles também não estariam aptos a perceber as consequências de certas determinações para o atendimento das necessidades e direitos dos habitantes de cada cidade. “O próprio conceito dado pela Lei à regularização fundiária urbana expressa, de modo claro, imposição de decisão concreta ao município, em vez de meramente conferir instrumental e diretrizes para o seu próprio planejamento territorial”, destaca.

Ao pedir a concessão de liminar, o IAB aponta que, enquanto estiver em vigor, a Lei 13.465/2017 pode acirrar conflitos fundiários e possibilitar a perda de bens públicos e a configuração de situações irreversíveis para a sociedade, “especialmente na configuração dos espaços urbanos e na garantia de direitos fundamentais”. No mérito, o instituto pretende a declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos questionados.

Nesse ponto, especificamente, não concorda com os argumentos levantados pelo IAB para requerer a declaração de inconstitucionalidade material da referida lei, uma vez que entende ser verdadeiro contrassenso analisar restritivamente o artigo 182 da CF, como comando normativo definidor da atuação exclusiva do poder público municipal. Não há planejamento urbano sem que se correlacione uma atuação cooperativa entre os entes federativos.

Filia-se à premissa de que o federalismo político pressupõe uma técnica de participação dos entes políticos de forma descentralizada para a realização dos interesses da nação. Padece, portanto, de guarida constitucional o entendimento por parte do demandante que permite inferir ser a lei inconstitucional por violar o “modelo constitucional de política urbana”. Ressalte-se que o próprio texto constitucional estabelece em seu art. 24, I, CF, ser de competência legislativa concorrente entre os entes políticos as normas que versem sobre direito urbanístico.

Sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, em razão da prevenção, as ADIs ainda estão pendentes de julgamento.

Findo o caminho de natureza exploratória que se buscou percorrer nesta tese, passa à construção do capítulo de natureza descritiva da pesquisa, de modo que se pretendeu trazer as principais teses jurídicas que se confrontam. É possível extrair do próximo capítulo como a regularização fundiária urbana pode auxiliar o processo de desenvolvimento urbano, compatibilizando direitos constitucionais à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado.

#### 4 DESENVOLVIMENTO URBANO E SUSTENTABILIDADE: A BUSCA PELA COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE MORADIA DIGNA E MEIO AMBIENTE NA ÓTICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Uma vez situada a questão urbana brasileira e feita a abordagem sobre os aspectos legais e procedimentais da regularização fundiária urbana, convém falar sobre a contribuição desta para gerir os desafios urbano-ambientais oriundos da realidade específica que se mostra. O presente capítulo, de natureza explicativa, objetiva trazer à baila as teses que se digladiam acerca da compatibilização dos direitos constitucionais à moradia digna e ao meio ambiente, buscando enquadrar a discussão no campo teórico-conceitual do desenvolvimento. Propõe, para tanto, uma análise crítica sobre o que se convencionou chamar de *desenvolvimento sustentável*.

Diz-se sustentável o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro, conforme definição constante do Relatório Brundtland, de 1987<sup>8</sup>, oriundo dos trabalhos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pelas Nações Unidas para discutir e propor meios de harmonizar dois objetivos: o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental.

Sem dúvidas, é imperioso o reconhecimento de que os recursos naturais são finitos para que se alcance níveis reais de sustentabilidade, tal como se propõe das discussões sobre o modo de pensar o progresso dos países. Nesse sentido, diz-se que o desenvolvimento não se pode mais confundir com crescimento econômico, visto que este último depende do consumo crescente de energia e recursos naturais, e tende a ser insustentável.

A convicção de que o meio ambiente equilibrado é indispensável à sadia qualidade de vida, por sua vez, parece ser tratada com mais obviedade do que a percepção da influência do comportamento individual e coletivo no processo de preservação das condições ambientais do mundo, especialmente em se considerando as políticas de crescimento econômico e o fomento ao hiperconsumo que se observa ao longo dos anos. “A hipereconomização do mundo induz a homogeneização dos padrões de produção e de consumo, e atenta contra um projeto de

---

<sup>8</sup> A Comissão que preparou esse relatório, presidida por Gro Harlem Brundtland, elaborou um conceito de desenvolvimento sustentável que não se restringe ao impacto da atividade econômica sobre o meio ambiente, englobando também as consequências dessa relação na qualidade de vida e no bem-estar das populações presentes e futuras. Nos termos do relatório, desenvolvimento sustentável não é um estado permanente de harmonia, mas um processo de mudança que conjuga a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais no sentido da satisfação das necessidades do presente, sem comprometer a extensão desse legado para as futuras gerações (FEITOSA, 2009, p. 33-34).

sustentabilidade global fundado na diversidade ecológica e cultural do planeta” (LEFF, 2006, p. 146).

Lucena (2021) lembra que os interesses egoísticos que regem a atuação estatal dificultam o progresso responsável da humanidade e retrata as críticas de Eros Grau ao capitalismo liberal, que, embora reclame a estatização da economia, o faz tendo em vista a sua própria integração e renovação (modernização). Essa estatização jamais configurou qualquer passo no sentido de socialização/coletivização; pelo contrário, o Estado, no exercício de função de acumulação, sempre se voltou à promoção da renovação do capitalismo (GRAU, 2010, p. 27).

Todavia, a autora acredita que já há uma consciência geral sobre a necessidade de repensar o modo de vida para incorporar, de maneira prática, a responsabilidade ambiental nas políticas de desenvolvimento e progresso buscadas pelos países. Urge compreender, portanto, que o crescimento econômico deve perceber as questões ambientais, afinal fatores tais como o aquecimento global e o descuido para com a biodiversidade afetam de forma muito grave também a economia, trazendo inúmeros riscos à vida humana.

A pesquisa percebe que a política ambiental figura como ponto de tensão entre os governos que trabalham para orientar a migração para uma economia verde, preocupados com a preservação da natureza e a redução da emissão de gases de efeito estufa, com o propósito de evitar o comprometimento da vida humana e das demais espécies do planeta.

O equilíbrio do meio ambiente nas sociedades pós-industriais exige algo no mínimo dotado de grande complexidade: preocupação com o coletivo (o não-eu) em uma época dominada pelo individualismo, como ressalta Almeida Filho (2009). Uma vez que as cidades são lugares típicos de biodiversidade, a conservação da natureza passa também pelas comunidades urbanas saberem reconhecer-se enquanto agentes ativos na promoção do meio ambiente equilibrado, estando aptas a agirem preventiva e repressivamente contra os riscos a que estão expostas e saberem como atuar, tanto em caso de emergência, quanto em solidariedade com as cidades vizinhas.

Como visto nos capítulos anteriores, há, especialmente para as cidades, o desafio de serem resilientes. Leite (2017) chama atenção para o fato de que a infraestrutura, os espaços habitacionais e os espaços ambientais das cidades têm que estar preparados para os riscos ambientais. O autor defende que os riscos ambientais, a exemplo dos oriundos de fenômenos naturais extremos, serão, nas próximas décadas, cada vez mais presentes na vida das comunidades e, por esta razão, elas têm que estar preparadas e os seus habitantes também.

Leite (2017) adverte:

Os desafios são, em si, uma agenda urbana para o Desenvolvimento sustentável. Temos que ter sistemas de energia limpos, verdes e eficientes, temos que ter cidades inovadoras, onde seja agradável viver, cidades inclusivas e seguras, cidades de economia de troca solidária, conectada a boas redes de infraestruturas e equipamentos inteligentes, devem ser cidades bem governadas, com acessibilidade aos serviços públicos, e com serviços públicos que resolvem os problemas dos cidadãos; finalmente tem que ser cidades resilientes (LEITE, 2017).

Vê-se, portanto, que o autor trata de uma desafiadora governabilidade local voltada para a implementação de cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, tal como propõe o objetivo 11 dos ODS. Entende que essa busca passa pelo reconhecimento de que a cidade é, de fato, a única instância efetiva da vida real, visto que Estado e União são abstrações jurídicas, como afirma Moraes (2008). Ressalta que é nos municípios onde a história e as relações humanas acontecem, onde os problemas e as soluções surgem e que Estado e União articulam iniciativas e podem favorecer (ou não) seu encaminhamento através de políticas de desenvolvimento pensadas para o local, regional e global.

Assim, considerando que a presente pesquisa está alinhada ao estudo de uma agenda urbana voltada para a regularização fundiária plena, justificada pela necessidade de redução das desigualdades e melhoria das condições de vida do homem nas cidades, faz-se necessário trazer à baila uma abordagem acerca da variável “Desenvolvimento”, bem como do meio ambiente equilibrado enquanto elemento que compõe este processo, para, ao final, tratar das restrições ambientais impostas à REURB, de modo a permitir chegar a uma conclusão no tocante à incorporação do urbanismo sustentável ao planejamento urbano e ordenamento das cidades.

Partindo do pressuposto de que a regularização fundiária permite avançar no processo de desenvolvimento urbano sustentável, a tese segue para uma abordagem teórico-conceitual do Desenvolvimento, processo multifacetado e complexo que está atrelado ao progresso, no sentido de evolução, mas não puramente como sinônimo de crescimento econômico e, sim, de melhoria das liberdades humanas, alinhado ao pensamento do economista Amartya Sen, como adiante se especificará.

#### 4.1 DESENVOLVIMENTO E CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE HUMANA: ENTRE O “MITO” DO PROGRESSO E A SUSTENTABILIDADE

O Desenvolvimento é, notadamente, um fenômeno complexo, que vai além de caracterizações simplistas e conceitos fechados. A abordagem deste, além de transversal, é

multidimensional, por se tratar de um termo de conceito aberto que teve sua base teórico-conceitual ampliada, nas últimas décadas, de modo que não é possível defini-lo de maneira única e direta. Hodiernamente, a ideia de desenvolvimento é inseparável do contexto ambiental, cultural, social, econômico e político em que tem lugar (LUCENA, 2015, p. 25).

Não sem razão a expressão está ligada à ideia de progresso, crescimento, evolução. Etimologicamente, desenvolvimento vem de desenvolver, que descreve um ato de desenrolar, permitir a saída ou aparecimento de algo que estava tolhido, que se forma pelo prefixo des-, de oposição, mais envolver. E esta, por sua vez, veio do latim “volvere”, que significa rolar, fazer girar (JOSÉ, 2014).

Importante lembrar que, segundo Lucena (2015), tradicionalmente, os debates sobre desenvolvimento se atêm, em grande medida, ao aspecto econômico. Todavia, a ideia de que o crescimento econômico seria suficiente para assegurar o desenvolvimento foi transpassada em proveito de uma caracterização mais complexa do conceito, expressa pelas adições sucessivas de epítetos, tais como: econômico, ambiental, social, cultural, naturalmente político, viável, enfim, humano, significando ter como objetivo o desenvolvimento dos homens e das mulheres em lugar da multiplicação das coisas (SACHS, 1998, p. 150).

Dentro de uma perspectiva voltada para a preservação das condições ambientais, Machado (2007) revela que o desafio político e ambiental no Brasil atual é a prática autêntica do desenvolvimento sustentável. Para o autor, a sustentabilidade é a metodologia que insere um progresso duradouro nos países que o adotam e, ainda, ressalta que a Declaração da Conferência as Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992, foi incisiva ao proclamar no seu Princípio 8 que o desenvolvimento sustentável não pode existir junto com um sistema inadequado de produção e de consumo e com uma política demográfica ineficiente.

Nesse sentido, Machado (2007) alerta que:

Para que não se feche a porta do futuro, torna-se necessário que o desenvolvimento seja decidido não só pelos ministérios que cuidam da economia e da produção, como também, em pé de igualdade, pelos ministérios que cuidam da saúde, da educação e do meio ambiente. Sem um planejamento integrado, como preconiza o Princípio 4 da Declaração do Rio de Janeiro mencionada, sem o duplo controle – público e social – não teremos desenvolvimento que se sustente, mas uma aparência de progresso, que enriquece poucos e nos dá como herança a poluição, a seca e a miséria (MACHADO, 2007).

Desse modo, fica claro que se conclama que o desenvolvimento seja estudado e, principalmente, encarado pelas políticas públicas dos países como processo de melhoria das

condições de vida, em aspectos para além do económico. Pensa que desenvolver, de fato, só se sustentará quando se conseguir soluções práticas para a compatibilização de aspectos económicos, financeiros, sociais e ambientais, visando a um progresso genuíno de melhoria da vida humana, que alcance mais que o crescimento económico dos países.

Nesse sentido, Furtado (1961) defendeu veementemente que não se deve confundir desenvolvimento com o que chamou de “mero crescimento” ou “modernização”, haja vista que quando não se puder observar projeto social subjacente, não há que se falar de verdadeiro desenvolvimento, mas de simples modernização. Desse modo, vê-se que o desenvolvimento deixou de significar apenas progresso económico e passou a abranger outros significantes, tais como *humano, ambiental, cultural etc.*

Feitosa (2013) sugere que para pensar a relação entre estado, desenvolvimento e direito é necessário entender como se deu a transição da temática do desenvolvimento como crescimento económico para o campo dos Direitos Humanos e compreender que, após superar a visão iluminista de progresso, bem como a concepção capitalista de crescimento económico, o desenvolvimento passou a perceber as demandas humanas, devendo ser considerado processo plural de recuperação das capacidades humanas.

A figura do ser humano como centro do processo de desenvolvimento aparece, de maneira bastante evidente, nas palavras de Cançado Trindade (1999), quando o autor diz que os seres humanos são o fim mesmo deste processo e que o Desenvolvimento Humano realça a necessidade de desenvolver as capacidades humanas. Nessa esteira de pensamento, Amartya Sen (2000) defende que um país é tanto mais desenvolvido quanto mais se promove a expansão do horizonte de liberdade dos seus cidadãos. O autor e economista indiano, volta seu estudo para aqueles que acredita serem os fins do processo de desenvolvimento, ou seja, as próprias pessoas. É forte, portanto, a defesa de que o desenvolvimento é processo que está ou ao menos deveria estar intimamente ligado à satisfação de interesses e garantias dos seres humanos.

Uma vez que o trabalho engloba a superação dos determinantes da desigualdade urbana, convém perceber sua relação com o desenvolvimento, em si. Etimologicamente, na palavra desigualdade, o prefixo “des” indica oposição à igualdade e, nesse sentido, convém pensar sobre qual a igualdade que se busca ao posicionar-se enquanto entusiasta da melhoria das condições de vida do homem: a busca é por “Igualdade de quê?”. Assim, remete à importante observação pontuada no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD, 2021, sobre tal questionamento feito por Amartya Sen:

Embora geralmente haja uma alta correlação entre diferentes formas de desigualdade, aquelas resultantes de diferentes conjuntos de capacidades dependendo das circunstâncias no nascimento e mais tarde na vida, sobre as quais os indivíduos não têm controle, adicionam uma camada de complexidade à conversa sobre desigualdade e justiça. “Igualdade de quê?” foi a famosa pergunta de Amartya Sen (1980) durante as Tanner Lectures, há mais de quatro décadas. O conceito de igualdade idealizado por Sen é o de que cada pessoa possua as capacidades básicas para levar a vida de acordo com a sua vontade. Cada pessoa ser capaz de fazer certas coisas básicas como se deslocar, atender às suas necessidades nutricionais, ser vestida e protegida, obter uma educação, participar da vida social da comunidade a que pertence para seguir uma vida que possa valorizar. Esse conceito de igualdade ainda é indefinido na ALC (PNUD, 2021, p. 37).

Assim, observa-se que a percepção de igualdade está voltada, de fato, para o fortalecimento das capacidades básicas do indivíduo para levar a vida de acordo com a sua vontade. A superação da desigualdade estaria, portanto, no permitir que cada pessoa possa ser capaz de fazer o básico, tal como se deslocar, atender às suas necessidades nutricionais, ser vestida e protegida, obter uma educação, participar da vida social da comunidade a que pertence para seguir uma vida que possa valorizar.

Nesse sentido e considerando a necessidade de superação das desigualdades, o desenvolvimento foi incluído no catálogo dos direitos humanos por intermédio da Resolução nº 41/128, da Assembleia Geral das Nações Unidas, e tido como processo voltado para assegurar ao ser humano a ampliação das suas capacidades e garantia de direitos sociais, prestados por um Estado preocupado e disposto a agir no sentido de diminuir as distâncias sociais e concentração de renda, ainda tão marcantes.

Enxergado como um direito, Cançado Trindade (1999) aponta que o direito ao desenvolvimento é verdadeiro direito humano, universal e inalienável, asseverando que o propósito do desenvolvimento é ampliar as escolhas humanas, devendo-se enfatizar não apenas o crescimento econômico. Nesse contexto, Peixinho (2007), aduz que o direito ao desenvolvimento se enquadra na categoria de “direito de solidariedade”, sendo este fundamental inalienável.

Defende o autor que o desenvolvimento econômico não é um fim em si mesmo, mas antes um meio de realizar objetivos sociais mais amplos como imperativos de justiça social (CANÇADO TRINDADE, 1999, p. 282). Pensa-se que a garantia do direito ao desenvolvimento é verdadeira forma de efetivação dos direitos sociais constitucionalmente assegurados pela Carta Magna e defendidos pelo Estado Democrático de Direito.

Por tal razão se faz tão necessário o estudo acerca dos mecanismos de proteção social, a exemplo da de regularização fundiária urbana, visto que, como tantas outras, deve assumir compromisso com o projeto de desenvolvimento, devendo ser instrumento de satisfação das

necessidades daqueles que são o principal objeto de suas práticas: a população e o meio ambiente.

Feitosa (2013), sugere que, como direito humano, o desenvolvimento se aproxima da democracia participativa, respeita e incorpora ditames culturais locais e regionais, padrões ambientais transnacionais, a solidariedade intergeracional, entre outros princípios com base no diálogo com os agentes sociais. Importante ressaltar a relevantíssima contribuição da autora no sentido de diferenciar o Direito Econômico do Desenvolvimento (DdD) e o Direito Humano ao Desenvolvimento (DaD), considerando que o primeiro possui relação com o fenômeno do desenvolvimentismo, de perspectiva economicista; enquanto que o segundo se refere ao direito humano, entendido como garantia contra a retração econômica.

Contudo, convém dizer que, em contraposição ao supracitado ideário de Desenvolvimento, há autores que compõem a Teoria Crítica do Desenvolvimento e apresentam duras críticas a este processo. Com relação à perspectiva de progresso em si, é interessante a crítica de Dupas (2007) quando diz que o progresso “é um mito renovado por um aparato ideológico interessado em convencer que a história tem destino certo e glorioso”. O autor questiona a quem o progresso serve e quais são os riscos e custos de natureza social, ambiental e de sobrevivência da espécie e que catástrofes futuras ele pode gerar. Assim, Dupas aponta elementos para desconstruir o que chama de discurso hegemônico sobre a globalização associada à ideia de progresso inexorável (DUPAS, 2007, p. 73).

Para Rist (2002), o desenvolvimento se tornou uma crença do ocidente a partir da qual se legitimam as narrativas e as ações sobre o futuro e desenvolve sua crítica, demonstrando como o desenvolvimento formulou-se como princípio hegemônico nas relações internacionais para a cooperação. Através de dicotomias que surgiram ao longo da história do pensamento europeu, tais como cristãos versus infiéis, selvagens versus civilizados, culturas orais versus culturas escritas, povos sem história versus povos com história, a construção da narrativa sobre o desenvolvimento não pretende mais do legitimar o domínio da Europa sobre o outro. Para o autor, a narrativa construída sobre o desenvolvimento implica a ideia de crescimento contínuo e a delimitação do que não é desenvolvido.

Segundo Leite (2015), a crítica ao desenvolvimento vai mais longe do que a constatações sobre as bases de enunciação do discurso. Ela releva também a impossibilidade teórica de que todos os espaços do planeta possam vir a ser desenvolvidos, na medida, em que considerando o desenvolvimento um processo de subordinação (do norte sobre o sul), ele contém, na sua essência, a necessidade de que, para que uns tenham acesso à abundância de

bens essencial para satisfazer as necessidades dos seus mercados, haverá sempre a necessidade de haver outros que são excluídos do acesso à abundância desses bens.

Assim ressalta o autor:

A teoria crítica do desenvolvimento, ao apontar estas contradições e realçando a complexidade dos problemas que procuram ser resolvidos, interroga-se sobre o que é necessário fazer, partindo do princípio que não há uma única solução. Recusando o determinismo unidirecional propõe examinar vias alternativas a partir da diversidade cultural de cada local e actor. É a partir da observação do local que devem ser problematizados as distintas opções. Mas optar a partir do local, não implica necessariamente rejeitar os benefícios que as tecnologias e a investigação científica trouxeram ao bem-estar e à saúde pública. Defende que é necessário colocar esse saber disponível para as diferentes capacidades individuais e colectivas nas comunidades (LEITE, 2015).

A teoria crítica do desenvolvimento manifesta que em nome dos princípios do desenvolvimento se acabou por criar mais desigualdades e novas formas de distribuição das riquezas dos territórios, novos problemas sociais e novas ambições que afetam a relação entre os povos (Rist, 2002). A crítica feita permite entender que o ponto de formulação da narrativa sobre o desenvolvimento e o lugar de enunciação dos projetos deve deixar de ser feita a partir dos valores dos países do norte, e procurar definir quais são as necessidades dos outros.

Latouche (2009), em crítica feita ao modo de pensar a sociedade de crescimento, denuncia a ocultação egoística de uma sociedade fagocitada por uma economia cuja única finalidade é o crescimento pelo crescimento. Para o autor, é significativa a ausência de uma verdadeira crítica da sociedade de crescimento na maioria dos discursos ambientalistas, que só fazem enrolar nas suas colocações sinuosas sobre o desenvolvimento sustentável. Refere-se à atividade dos teóricos como sendo uma esquizofrenia que o coloca diante de uma situação paradoxal: ele tem simultaneamente a impressão de chover no molhado e a sensação de pregar no deserto.

Dizer que um crescimento infinito é incompatível com um mundo finito e que tanto nossas produções como nossos consumos não podem ultrapassar as capacidades de regeneração da biosfera são evidências facilmente compartilháveis. Em compensação, são muito menos bem-aceitas as consequências incontestáveis de que essas mesmas produções e esses mesmos consumos devem ser reduzidos (em cerca de dois terços no caso da França), e que a lógica do crescimento sistemático e irrestrito (cujo núcleo é a compulsão e a adição ao crescimento do capital financeiro) deve, portanto, ser questionada, bem como nosso modo de vida. Quanto à designação dos principais responsáveis, ela parece francamente blasfematória (LATOUCHE, 2009, p. 14).

O autor aborda o carácter dominador que há por traz do imaginário de crescimento e traz a noção de decrescimento como alternativa, uma bandeira levantada por aqueles que

procederam a uma crítica radical do desenvolvimento e querem desenhar os contornos de um projeto alternativo para uma política do após-desenvolvimento. Sua meta é uma sociedade em que se viverá melhor trabalhando e consumindo menos; uma proposta necessária para que volte a se abrir o espaço da inventividade e da criatividade do imaginário bloqueado pelo totalitarismo economicista, desenvolvimentista e progressista (LATOUCHE, 2009).

Relevante, ainda, trazer o alerta trazido por ele para a não confusão entre decrescimento e desenvolvimento sustentável, conceito que, segundo ele, significa verdadeiro oxímoro, uma vez que o desenvolvimento não é nem duradouro, nem sustentável (LATOUCHE, 2009, p. 8). Retrata, portanto, como a sustentabilidade virou tão somente slogan para empresas que visam, tão somente, conservar os lucros e evitar mudança de hábitos quase sem alterar o rumo.

Para Leff, o discurso da sustentabilidade é um simulacro que nega os limites do crescimento para afirmar a corrida desenfreada em direção à morte entrópica do planeta e ante a impossibilidade de assimilar as condições de sustentabilidade e os princípios que orientam a construção de uma racionalidade ambiental, a política de desenvolvimento sustentável vai desativando, diluindo e pervertendo as perspectivas abertas pelo conceito crítico de ambiente e um desenvolvimento alternativo. Para o autor, o discurso do desenvolvimento sustentado promove o crescimento econômico negando as condições ecológicas e termodinâmicas que estabelecem os limites e possibilidades de uma economia sustentável (LEFF, 2006, p. 139). Segundo ele, as políticas de desenvolvimento sustentado/sustentável procuram:

As políticas de desenvolvimento sustentado procuram conciliar os lados opostos contrários da dialética do desenvolvimento: o meio ambiente e o crescimento econômico. A tecnologia seria o meio instrumental que poderia reverter os efeitos da degradação entrópica nos processos de produção, distribuição e consumo de mercadorias (o monstro devora seus próprios desejos e os reintegra às suas entranhas; a máquina anula a lei natural que a cria). O discurso do crescimento sustentado ergue uma cortina de fumaça que mascara as causas da crise ecológica. Ante o aquecimento global do planeta, é ignorada a degradação entrópica produzida pela atividade econômica — cuja forma mais degradada é o calor — e nega-se a origem antropogênica do fenômeno ao qualificar seus efeitos como desastres "naturais". Dessa maneira, o discurso do desenvolvimento sustentado não significa apenas mais uma volta na porca da racionalidade econômica, mas um salto mortal, um voo e um aperto na razão: seu móvel não é internalizar as condições ecológicas da produção, e sim postular o crescimento econômico como um processo "sustentável", sustentado nos mecanismos do livre mercado e na tecnologia, que seriam meios eficazes para garantir o equilíbrio ecológico e a justiça ambiental (LEFF, 2006, p. 143).

Assumindo posição crítica ao discurso da sustentabilidade, Leff adverte que estratégias fatais de capitalização da natureza penetraram o discurso oficial das políticas

ambientais e de seus instrumentos legais e normativos e com base nos objetivos do desenvolvimento sustentável, convocam-se todos os atores sociais para uma operação que procura estabelecer uma política de consenso capaz de integrar os diferentes interesses de países, povos e classes sociais que plasmam o campo conflitivo da apropriação da natureza.

Ante as pertinentes críticas sobre a real chance de o conceito de sustentabilidade ser desvirtuado e passar a servir como mero discurso enganoso, para BOSSELMAN (2015, p. 15), todos sentem que um mundo justo e sustentável é bastante necessário, não importa o quão distante de um ideal possa estar. E FREITAS (2019, p. 42), por sua vez, diz que a sustentabilidade não é um termo de ocasião, mas terá que se mostrar capaz de dissolver as patologias comportamentais na raiz, sob pena de servir como enganoso discurso de propaganda, geralmente difundido nas novas legislações pátrias.

Locatelli (2021, p. 15), ao tratar sobre a evolução do conceito de sustentabilidade diz que o termo provém do latim *sustentare*, que significa sustentar, defender, conservar, cuidar e, na oportunidade, cita Gabriel Real Ferrer, que defende que o paradigma atual da humanidade é a sustentabilidade e afirma que o desenvolvimento é inevitável e inerente à condição humana, mas que fazê-lo sustentável é o desafio e, ainda, que “la imprescindible metamorfoses que debe hacer el futuro necesita, imperativamente, tener la liberdar de cuestionar todo, incluso la inexorabilidade del desarrollo” (REAL FERRER, 2013, p. 10)<sup>9</sup>.

A sustentabilidade pode se consolidar como o novo paradigma indutor do Direito na pós-modernidade, funcionando como uma espécie de princípio fundador, com vocação de aplicabilidade em escala global (SOUZA, 2014). Freitas (2019, p. 55), que defende a sustentabilidade enquanto princípio constitucional que determina promover o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político, no intuito de assegurar as condições favoráveis para o bem-estar das gerações presentes e futuras, assim diz:

A sustentabilidade não é um princípio abstrato, elusivo ou de observância facultativa: vincula plenamente e se revela inconciliável com o reiterado descumprimento da função socioambiental dos bens e serviços, traduzindo-se como dever fundamental de, com mira no bem-estar intergeracional, produzir e compartilhar o desenvolvimento limpo e propício à saúde, em todos os sentidos, aí abrangidos os componentes primordialmente éticos, em combinação com os elementos sociais, ambientais, econômicos e jurídico-políticos (FREITAS, 2019, p. 43-44).

---

<sup>9</sup> Em uma tradução livre: “A imprescindível metamorfose que deve fazer o futuro viável necessita, imperativamente, ter a liberdade de questionar tudo, incluída a inexorabilidade do desenvolvimento”.

O autor conclui, portanto, que apesar de alguns o considerarem um conceito amórfico e cercado de subjetivismo, a sustentabilidade deve prevalecer de forma clara e objetiva vinculando plenamente toda e qualquer política pública, Freitas (2019).

Fato é que há estreita relação entre a bandeira da sustentabilidade e uma maior movimentação lucrativa das empresas, conforme ficou evidente em pesquisa realizada pela agência de pesquisa norte-americana, Union + Webster, divulgado pela Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep). No ano de 2019, dados colhidos na pesquisa apontaram que 87% da população brasileira prefere comprar produtos e serviços de empresas sustentáveis e 70% dos entrevistados disse que não se importa em pagar um pouco mais por isso (AGÊNCIA SISTEMA FIEP, 2019). Ou seja, a sustentabilidade é uma bandeira que gera lucros em meio às atividades mercantis.

No meio industrial, a sustentabilidade assume o objetivo de equilibrar o desenvolvimento econômico e bem-estar humano, enquanto tenta mitigar os impactos negativos sobre meio ambiente e a sociedade. “Os gestores industriais têm percebido que, para seus negócios perdurarem, é fundamental gerenciar os recursos de toda a sua cadeia produtiva, além de atuar de maneira transparente e responsável, gerando maior competitividade e diferenciação no mercado”, comenta MACHADO (2019), pesquisador no observatório do Sistema Fiep.

A sustentabilidade nas empresas e corporações tem sido associadas à adoção de políticas de meio ambiente, responsabilidade social e governança, nos moldes do chamado ESG (Environmental, Social and Governance), sigla em inglês que corresponde às práticas ambientais, sociais e de governança de uma organização, cunhada em 2004, em uma publicação do Pacto Global em parceria com o Banco Mundial, chamada Who Care Wins.

Estudos sobre a evolução do ESG no Brasil, produzido pela Rede Brasil do Pacto Global e Stilingue apontam que segundo relatório da PwC, até 2025, 57% dos ativos de fundos mútuos na Europa estarão em fundos que consideram os critérios ESG, o que representa US\$ 8,9 trilhões, em relação a 15,1% no fim do ano passado. Além disso, 77% dos investidores institucionais pesquisados pela PwC disseram que planejam parar de comprar produtos não ESG nos próximos dois anos (PACTO GLOBAL REDE BRASIL, 2021).

Importante dizer que a pesquisadora não entende que este modelo, por si só, possa promover sustentabilidade. Percebe, portanto, que o apelo para a incorporação dos critérios de sustentabilidade nas empresas continua sendo o aumento da competitividade e, conseqüentemente, do lucro. Trata-se, em verdade, de conferir aspectos de sustentabilidade

para auferir lucro em cima da mera reprodução da lógica destrutiva do capitalismo, sem que importe em efetiva mudança dos padrões e da racionalidade liberal que apenas se perpetua.

Aqui convém lembrar a crítica de Leff (2006), no sentido de que a economia do desenvolvimento sustentado funciona dentro de um jogo de poder que outorga legitimidade à ficção do mercado, conservando os pilares da racionalidade do lucro e o poder de apropriação da natureza fundado na propriedade privada do conhecimento científico-tecnológico.

Todavia, a incorporação dos critérios ESG pelas empresas sugere que passem a ser considerados o ambiente, o social e a governança nas análises de riscos das decisões de investimentos, colocando alguma pressão no setor empresarial com vistas à adequação e sustentabilidade da empresa. A despeito de ser a sustentabilidade utilizada como discurso retórico ou não, é relevante pensar na importância em reconhecer o esgotamento do atual modelo de desenvolvimento e sobre a necessidade de mudar o paradigma de como as atividades econômicas interagem com o mundo natural<sup>10</sup>.

O apoio multinacional à adoção dos critérios ESG deu um grande passo em 2015, quando os 193 países da Assembleia Geral da ONU adotaram os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável/ODS, da ONU. Nesse sentido, a despeito de se dizer que os critérios ESG estão relacionados a tais objetivos e voltam-se para a construção de um mundo mais inclusivo, ético e ambientalmente sustentável, que garanta a qualidade de vida e bem-estar para todos, entende que há uma distância interessada entre discurso e prática, de modo que o que se busca é, tão somente, oferecer aparência de sustentabilidade ao que é reprodução de um modelo de práticas capitalistas destrutivas.

Assim, ao acolher as colocações da teoria crítica, percebe-se que o desenvolvimento é permeado por meandros que implicam numa dificuldade nata de conceituação, planejamento e execução. Todavia, acredita que é processo necessário e importante a ser fomentado pelo Estado visando a melhoria das condições de habitabilidade do homem na terra, visto que objetiva enfrentar soluções de melhoria em aspectos relacionados à superação das desigualdades humanas, mesmo a despeito de todas as conceituações e abordagens possíveis acerca do Desenvolvimento.

Em completa harmonia com a perspectiva adotada nesta pesquisa, Dias alerta que:

De fato, o paradigma do desenvolvimento sustentável vem atestar que o crescimento econômico sem desenvolvimento humano não gera o progresso. O desenvolvimento

---

<sup>10</sup> A fundação da rede interdisciplinar do Clube de Roma, em 1968, e seu relatório (The Limits to Growth, 1972) deu um importante passo com vistas à percepção crítica sobre o modo como as atividades econômicas interagem com o mundo natural.

econômico deve ter por fim o bem-estar humano, e para isto, deve ser considerado na realização do crescimento econômico, analisando-se que benefícios efetivos estão se reproduzindo em sociedade, se as políticas de crescimento se coadunam com o desenvolvimento humano. Em suma, o desenvolvimento sustentável requer o crescimento econômico, com a justa e equânime distribuição de seus benefícios a todos os cidadãos (DIAS, 2002, p. 39).

Assim é que entende como pertinentes as críticas de que o IDH não seria parâmetro suficiente para caracterizar esta expressão que se denomina desenvolvimento sustentável, uma vez que algo muito mais amplo deveria ser considerado para que o desenvolvimento em bases econômicas levasse a uma produtividade racional, com pouca degradação ambiental e diminuição das diferenças e desigualdades econômicas, sociais e políticas entre cidadãos e entre países, como afirma Dias (2002, p. 40).

Desse modo, concorda que há uma marginalização histórica do meio ambiente nos estudos sobre desenvolvimento, de modo a se perceber que é imprescindível que se dê maior protagonismo para galgar melhores condições de desenvolvimento. Desse modo, traz adiante temática que entende positiva no processo de superação ao atual modelo estagnado de desenvolvimento, a partir da proposta de um novo índice que mede o desenvolvimento humano, considerando as pressões que o homem exerce sobre a terra, o índice de Desenvolvimento Humano ajustado às Pressões Planetárias (IDHP).

Defende na pesquisa, portanto, que a perspectiva conceitual da abordagem da sustentabilidade no âmbito dos espaços urbanos pressupõe o planejamento interessado e a efetiva implantação de políticas públicas que concretizem os objetivos constitucionais de garantia de bem estar social e com cada vez mais qualidade nos espaços urbanos.

#### 4.2 DIREITO À CIDADE E À MORADIA DIGNA NO ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNO E INTERNACIONAL

Proposto por Henri Lefebvre, em seu livro de 1968 *Le Droit à la Ville*, o direito à cidade é expressão que traduz o ideal de um acesso renovado e transformado à vida urbana". David Harvey assim o define:

O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual para acessar os recursos urbanos: é o direito de mudar a si mesmos por mudar a cidade. É, sobretudo, um direito coletivo, ao invés de individual, pois esta transformação inevitavelmente depende do exercício de um poder coletivo para dar nova forma ao processo de urbanização. O direito a fazer e refazer nossas cidades e nós mesmos é, como quero argumentar, um dos mais preciosos, e ainda assim mais negligenciados, de nossos direitos humanos (HARVEY, 2008, 23-40).

Nesse sentido, Amanajás e Klug (2018), definem-no como sendo um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras, revelando que a interpretação do direito à cidade deve ocorrer à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente e sem distinção a todos.

O direito à cidade é entendido como um novo paradigma que permite repensar as cidades e a urbanização, com base nos princípios da justiça social, da equidade, do efetivo cumprimento de todos os direitos humanos, da responsabilidade para com a natureza e as futuras gerações, e da democracia local (NELSON, 2016, p. 74).

Segundo Locatelli (2021), as normas de direito urbanístico são de ordem pública, cogentes, gerais e, portanto, impessoais, não se lhes podendo contrapor, em muitos casos, nem mesmo o direito adquirido. Isso porque a Constituição Federal prevê que a propriedade urbana deve cumprir sua função social, por meio da política de desenvolvimento urbano:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [...]

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. [...]

O ideal urbanístico é, de fato, propiciar a melhor ocupação possível dos espaços citadinos e a proteção constitucional às cidades, advém dos artigos 182 e 183 da carta magna, que disciplinam a política urbana, e instituem que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A regulamentação dos citados artigos constitucionais deu-se com a edição da Lei nº 10.257/2001, que instituiu o chamado Estatuto das Cidades, bastante significativa por estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos do art. 2º, caput.

Para todos os efeitos, o Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da

segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. A política urbana, por sua vez, disciplinada no art. 2º do Estatuto das Cidades, objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante, dentre outras, a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, percebe-se que o direito à cidade é fundamental, especialmente por abraçar em seu conceito outros tantos direitos fundamentais, tais como direito à moradia digna, ao ambiente equilibrado, a mobilidade, a segurança, e outros. Assim, é possível constatar que a promoção do direito à cidade, como também das funções sociais desta, se insere no contexto de proteção à ordem urbanística, o que pressupõe a defesa dos direitos materiais previstos na CRFB/88, no Estatuto da Cidade, bem como nas demais normas relacionadas à política urbana (BUENO, 2002, p. 405).

Importante mencionar que, dentro do contexto de regulamentação do direito à cidade, a Lei nº 13.089/2015, que institui o Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam tal governança no campo do desenvolvimento urbano.

Relevante destacar, ainda, que Saule Jr. (2016) elenca documentos de referência internacional imprescindíveis para a compreensão do direito à cidade como um direito humano emergente na nova agenda urbana, fazendo referência aos seguintes:

- Carta Mundial do Direito à Cidade (2005);
- Carta Europeia dos Direitos Humanos nas Cidades (Saint-Denis, 2000);
- Direitos Humanos nas Cidades – Agenda Global (Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU, do inglês United Cities and Local Governments – UCLG, 2009);
- Carta da Cidade do Direito à Cidade (México, 2009);
- Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade (Fórum Urbano Mundial, 2010);
- Por um Mundo de Cidades Inclusivas (Comitê de CGLU sobre a Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos, de 2013);
- Inclusão Social e Democracia Participativa e os Princípios Gwangju para uma Cidade dos Direitos Humanos (2015).

O direito à cidade foi abordado em documentos técnicos para fundamentar a Nova Agenda Urbana (NAU) para a Conferência Habitat III, como elemento da *Policy Unit I*<sup>11</sup>. No documento, a legislação do Brasil e do Equador são indicadas como referências de legislações nacionais de proteção do direito à cidade. Ressalta o documento que a sua efetivação implica uma aliança estratégica em diversos níveis e escalas, do local ao global (AMANAJÁS et al, 2018, p. 30).

É bem verdade que ao pensar meios de gerir as desigualdades urbanas, o Estatuto da Cidade reforçou a importância dos planos diretores como principal instrumento de efetivação deste direito que criou diversos institutos jurídicos e políticos, como parcelamento, edificação e utilização compulsórios (AMANAJÁS et al, 2018, p. 29).

Pensar as cidades, seu ordenamento, e a efetivação do direito fundamental à cidade sob a ótica do planejamento urbano é especialmente desafiador em um país com dados de desigualdade e concentração tão marcantes como o Brasil.

A irregularidade fundiária, por sua vez, constitui problemática que desafia a efetivação do direito à cidade e reclama solução assertiva dos projetos sociais pensados e executados pelo poder público, em colaboração com a sociedade. Nesse sentido, a urbanização, se conectada às perspectivas de melhoramento urbano, pode contribuir para a superação dos desafios urbano-ambientais a ela inerentes.

O crescimento desordenado das cidades resulta na proliferação destes assentamentos irregulares e as consequências advindas dessa situação tangenciam problemas de várias ordens: urbanística, humana, ambiental, social, econômica e tributária. Tal irregularidade desnuda questões sociais que geram e fortalecem a desigualdade no país e desafia a efetivação do direito à cidade, especialmente no que tange à moradia digna, reclamando soluções efetivas de pautas comprometidas com a superação do problema.

No Brasil, o reconhecimento legal e institucional do direito à cidade contrasta com a realidade urbana cotidiana de negação de direitos; em especial, aos “invisíveis” ao processo

---

<sup>11</sup> As Unidades de Política Habitat III foram formadas para identificar prioridades políticas, questões críticas e desafios, incluindo restrições estruturais e políticas, que serviriam como insumos para a Nova Agenda Urbana. Eles também foram encarregados de desenvolver recomendações orientadas para a ação para sua implementação. Cada Unidade de Política foi liderada por duas organizações e composta por no máximo 20 especialistas com conhecimentos diferentes e transversais, cada um dos quais foi nomeado pelos Estados Membros e partes interessadas de todas as regiões. Os especialistas provinham de vários grupos constituintes e origens, e sua seleção foi guiada por considerações geográficas e de equilíbrio de gênero, bem como critérios qualitativos relativos à especialização e experiência em cada área política relevante. Os Documentos de Política Habitat III são o resultado final do trabalho das Unidades Políticas Habitat III. Os Documentos serviram como insumos oficiais no processo Habitat III e foram uma parte fundamental da formulação do rascunho zero da Nova Agenda Urbana. São também parte do legado da Habitat III e um valioso recurso de informação e conhecimento que vários atores urbanos podem considerar úteis no seu trabalho em habitação e desenvolvimento urbano sustentável (UNITED NATIONS, 2016).

de planejamento e produção do espaço urbano. Fatores como gênero, raça, idade, etnicidade e renda distribuem desigualmente os ônus e os benefícios da urbanização entre os indivíduos no território (GORS DORF et al., 2016). Donde se infere que as condições de vida têm sido extremamente prejudiciais em termos de perdas de bem-estar entre grupos mais vulneráveis, visto que pessoas menos abastadas, em geral, possuem moradias que se constituem em abrigos inseguros e vivem em condições alheias ao mínimo existencial necessário à sadia qualidade de vida.

Classificado como um direito social, o direito à moradia só veio a ser incluído expressamente no rol dos direitos sociais da Constituição da República por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. E ainda depende bastante de ações legislativas de proteção e de programas governamentais, tanto no plano nacional quanto no plano internacional, em razão da própria demanda que possui, tendo em vista o já explorado déficit habitacional e a exclusão fundiária, realidades brasileiras. A retratar o direito à moradia, Costa (2013) assim descreve:

Teto, lar, asilo inviolável. Todo ser humano mora. Morar vai além da necessidade de se abrigar das intempéries. Morar significa abrigar não apenas o corpo, mas a individualidade, a intimidade, o patrimônio mínimo, a existência saudável. Direito dependente de espaço físico, restringido pelo direito de propriedade que por vezes tantas tenta impedir a sua concretização. Direito que acompanha a referência histórica da má distribuição de terras, da falta de acesso ao seu mercado regular e todo o seu legado de exclusão. Direito que possui especificações técnicas, uma vez que não basta o simples abrigo, por não ser o homem simples animal – moradia digna, moradia adequada, padrões que acompanhem as diferenças culturais e ao mesmo tempo preze por uma condição de vida digna (CARLOS, 2013, p. 152-153).

A moradia digna é, nesse sentido, compreendida como direito fundamental constitucionalmente protegido que apresenta conceito complexo, pois demanda o acesso a um espaço físico que sirva como ponto de referência para o indivíduo, de maneira que a regularidade imobiliária integra essa garantia de maneira indispensável (CALIL et al, 2022, p. 2369).

Diversos são os dispositivos constitucionais que dispõem sobre o direito à moradia. Assim, está expresso no art. 6º da CRFB/88 que "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição". O art. 23, inciso IX, por sua vez, estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico". Ao dispor

sobre a ordem econômica e financeira, os artigos 182 a 191 preveem a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo poder público, bem como a política agrícola e fundiária e a reforma agrária.

O direito à moradia digna é de todo cidadão e por essa razão a regularização fundiária é tida como um instrumento de promoção efetiva da cidadania. A própria Lei 13.465/2017 e o Decreto Federal n. 9.310/2018 garantem isso ao dizer que é uma prioridade essa regularização, principalmente para famílias e cidadãos de baixa renda.

Internacionalmente, não se pode deixar de mencionar a grande contribuição das Conferências da ONU sobre Habitação (Habitat) – Habitat I, II e III -, para o reconhecimento da moradia enquanto direito e o fortalecimento das políticas voltadas a tal. As reuniões vêm ocorrendo no ciclo bi-decenal e ocorreram datam de 1976, 1996 e 2016, até então.

Entre 31 de maio e 11 de junho de 1976, realizou-se em Vancouver, Canadá, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I. O evento resultou na “*Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos*”, documento que resume as principais questões tratadas no encontro. Convocada pelas Nações Unidas quando os governos começaram a reconhecer a magnitude e as consequências da rápida urbanização, esta declaração apresenta um plano de ação aprovado no Habitat I, com 64 recomendações de ações nacionais para promover políticas adequadas nos âmbitos locais e regionais, urbanos e rurais.

A Habitat II a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, foi realizada em Istambul, Turquia, de 3 a 14 de junho de 1996. Essa conferência produziu um Plano de Ação Global, A Agenda Habitat, que fornece diretrizes para a criação de assentamentos humanos sustentáveis durante o século XXI, tendo em conta a sua relação com o meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento social, direitos das mulheres, questões demográficas e outros apêndices.

O plano de ação da Conferência, a Agenda Habitat, tem por objetivo ser uma mobilização global de ação em todos os níveis, a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável de todas as cidades, vilas e aldeias em todo o mundo durante as primeiras duas décadas do século próximo. O programa contém uma declaração de princípios e objetivos, um conjunto de compromissos assumidos pelos governos e, finalmente, estratégias para a implementação do Plano de Ação.

Os objetivos do Habitat II foram declarados como: a longo prazo, deter a deterioração das condições dos assentamentos humanos globais e, finalmente, criar as condições para alcançar melhorias no ambiente de vida de todas as pessoas de forma sustentável, com

atenção especial às necessidades e contribuições das mulheres e dos grupos sociais vulneráveis cuja qualidade de vida e participação no desenvolvimento foram prejudicadas pela exclusão e pela desigualdade, afetando os pobres em geral; adotar uma declaração geral de princípios e compromissos e formular um plano de ação global relacionado capaz de orientar os esforços internacionais durante as duas primeiras décadas do próximo século.

A Habitat III foi a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável que aconteceu em Quito, Equador, de 17 a 20 de outubro de 2016. Acolheu a participação e contribuições de todos os Estados Membros e partes interessadas relevantes, nela estiveram presentes mais de 30.000 pessoas de 167 países participaram da Conferência. A Habitat III teve a participação mais forte da sociedade civil, partes interessadas e autoridades locais na história das Nações Unidas. Mais de 2.000 representantes de governos locais e regionais foram credenciados.

A conferência resultou na adoção do documento intitulado “Nova Agenda Urbana”, que representa uma visão compartilhada para um futuro melhor e mais sustentável. Se bem planejada e bem administrada, a urbanização pode ser uma ferramenta poderosa para o desenvolvimento sustentável, tanto para países em desenvolvimento quanto para países desenvolvidos (ONU-Habitat).

Diante do exposto, urge que a gestão democrática dos municípios inclua em seu planejamento urbano a integração de assentamentos precários às cidades, através da garantia do direito à moradia digna e de outras medidas de melhoramento urbanístico, tais como o meio ambiente equilibrado, a segurança, a mobilidade urbana e outros. E, nesse sentido, a regularização fundiária urbana figura como um dos meios para se garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito a cidades sustentáveis, democráticas e socialmente justas, pelo que adiante se aprofundará sobre a temática.

Todavia, não se pode olvidar que nem todos os espaços podem ser “regularizados”, ou ao menos não podem ter implementados os procedimentos administrativos propostos pela REURB. Reporta-se, aqui, especificamente, às áreas que impõe restrições ambientais à Reurb, pois defende que tão importante quando promover acesso à moradia digna, é assegurar um processo respeitoso de interação do homem com o meio ambiente.

### 4.3 RESTRIÇÕES AMBIENTAIS À REURB E A PROTEÇÃO DO CAPITAL NATURAL

A Reurb, grosso modo, é um procedimento que, valendo-se de flexibilização, tem o objetivo de ampliar o acesso à terra urbanizada pela população e a garantir o direito social à moradia com dignidade e às condições de vida satisfatórias e tem entre seus objetivos: “identificar núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior”, conforme disposto no art. 10, I, da Lei nº 13.465/2017 – LRF.

Todavia, a ampliação do acesso à terra urbanizada de maneira regular dispensa bastante cuidado diante da indiscutível necessidade de conferir protagonismo ao meio ambiente nas discussões que pensam, planejam e buscam implementar políticas públicas para o desenvolvimento urbano, especialmente através da garantia de moradia digna.

Por tal razão, abre espaço da pesquisa para discorrer sobre os espaços territoriais especialmente protegidos, dispostos no art. 225, §1, III, da CRFB/88 e regulamentado pela Lei Federal nº 9.985/2000, e trazer abordagem sobre os condicionantes legais de proteção ambiental impostos à regularização fundiária urbana brasileira.

Segundo Moreira, a proteção dos recursos naturais no Brasil começou com a criação do Código de Águas, de Minas e o Código Florestal Brasileiro, todos de 1934. Em 1937 foi criado o primeiro Parque Nacional brasileiro, o de Itatiaia, e em 1939, os Parques Nacionais do Iguaçu e o da Serra dos Órgãos. Em 1948 o Congresso Nacional Brasileiro editou o Decreto Legislativo nº 3, que ratificou o texto da Convenção de Washington, tornando-o parte do ordenamento jurídico na condição de lei ordinária.

O tratamento dispensado ao meio ambiente na atual constituição federal é esparso e pode ser identificado a partir da leitura de diversos artigos, tal como o art. 225, CRFB/88, que o apresenta enquanto direito fundamental difuso de terceira dimensão e estabelece ser dever da coletividade e do poder público mantê-lo sadio, com especial atenção para a responsabilidade intergeracional. É, nos termos constitucionais, um bem de todos e essencial à sadia qualidade de vida, havendo que se reconhecer que se sujeita a um regime jurídico especial. A Constituição de 1988 foi inovadora ao tratar deliberadamente da questão ambiental e criar um capítulo exclusivo para o meio ambiente e trazer mecanismos para sua proteção e controle, inclusive sendo tratada por alguns autores como “Constituição Verde” (SILVA, 2009, p.46).

O direito à propriedade, igualmente fundamental, nos termos constitucionais, não se encontra restrito aos interesses individuais, especialmente porque o livre uso, gozo e disposição da propriedade deve atender ao princípio da função social, conforme estabelecido pelo art. 5º, XXII e arts. 182 e 186, todos da Constituição Federal/1988. Para Silveira (1988), o princípio da função social não é elemento extrínseco ao direito de propriedade, ao contrário, ele o integra, pois tal direito só existe se aquele é respeitado, sendo a base de legitimação do direito a mesma. De igual modo, Perlingieri (1997, apud DERANI, 2002, p.61) afirma que: “Se o proprietário não cumpre e não se realiza a função social da propriedade, ele deixa de ser merecedor de tutela por parte do ordenamento jurídico, desaparece o direito de propriedade”.

Nota-se, então, que o cumprimento da função social permite harmonização entre os dois direitos em questão, a medida em que a propriedade cumpre sua função social quando respeita o meio ambiente ecologicamente equilibrado, dentre outros compromissos. Nesse sentido, a constituição estabeleceu como uma das incumbências dadas ao poder público para assegurar a efetividade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, em seu art. 225, §1º, III: “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

O estabelecimento de áreas naturais protegidas é tido como estratégia chave para preservação da riqueza natural. O art. 225, § 1º, III da Constituição da República prevê como dever do Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. A Constituição de 1988 elevou ao nível constitucional, portanto, a proteção de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEPs), tais como as unidades de conservação da natureza, as áreas de preservação permanente e a reserva legal.

Acerca da classificação doutrinária dos ETEPs, José Afonso da Silva identifica uma classificação prévia denominada espaços ambientais, sendo estes, porções do território que necessitam de proteção ambiental que deveriam ter um regime jurídico específico. Dentro desses espaços estariam os ETEP's e o Zoneamento Ambiental. Na divisão de acordo com a dimensão estariam outros três tipos de ETEP: os Espaços Protegidos não incluídos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), os de manejo sustentável e o de zoneamento ambiental (Silva, 2004, p. 230).

Para Milaré, há dois conceitos de espaços territoriais especialmente protegidos: os espaços em sentido estrito (*stricto sensu*) e os em sentido amplo (*lato sensu*). Os ETEP's em sentido estrito são as áreas que estão previstas de modo expresse na CRFB/88, enquanto que os em sentido amplo, seriam as demais áreas protegidas. (MILARÉ, 2007, p. 651). Assim, embora as unidades de conservação (UCs) sejam uma espécie de espaço territorial especialmente protegido, nem toda área definida como tal será uma unidade de conservação, como, por exemplo, as áreas de preservação permanente (APP) e as reservas legais (RL).

No que tange à UCs, a Lei 9985/2000 estabelece em seu art. 7º que estas podem ser de proteção integral, no seu I inciso, cujo objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na referida Lei, ou de uso sustentável, no seu II inciso, cujo objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Nos termos do art. 8º, o grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

As APPs são áreas de utilidade pública e interesse comum à coletividade, localizadas dentro do imóvel rural, urbano, público ou particular, às quais existem restrições quanto à supressão total ou parcial da vegetação existente de forma a garantir sua preservação, definidas no Novo Código Florestal Brasileiro (Lei nº12.651/12), como áreas protegidas, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a biodiversidade, a paisagem, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Desse modo, as áreas desprovidas de vegetação também podem ser consideradas de preservação permanente.

É preciso ressaltar, que, originalmente, a Lei Federal nº 4.771/1965, ao definir as áreas de preservação permanente, expressamente fez remissão a “florestas e demais formas de vegetação”. Tal redação ensejou a interpretação de que só seriam espaços territoriais especialmente protegidos aqueles providos de algum tipo de vegetação. Dessa forma, a aplicabilidade da proteção se destinava às áreas rurais, tendo em vista a redação do art. 1º, que fazia referência às florestas, bem como o restante de suas disposições, que foram omissas em relação às áreas urbanas (MPF – 4ª Câmara de Coordenação e Revisão – Regularização Fundiária Urbana em áreas de Preservação Permanente).

Desse modo, diz-se que a redação original do Código Florestal de 1965 ensejou interpretações no sentido de que só seriam espaços territoriais especialmente protegidos aqueles providos de florestas. As florestas regulam o clima, isolam o carbono e sustentam a

oferta de bens e serviços ecológicos, o que é particularmente valioso no contexto de vulnerabilidades climáticas crescentes.

Se o crescimento econômico não trata dos custos externos para a sociedade da degradação ambiental e do esgotamento do capital natural que oferece bens e serviços do ecossistema, é um crescimento irreal. O capital natural da ALC é inestimável. A região abriga alguns dos ecossistemas de maior biodiversidade do mundo, incluindo os ricos recursos de água doce nos Andes e na Amazônia, os mais de 7% dos recifes de coral do mundo no Caribe e as dotações de minerais e combustíveis fósseis que proporcionaram aluguéis para os países vizinhos por décadas. Em 2017, cerca de 35,2% da área da região era agrícola; 46,5% eram áreas florestais e os 18,3% restantes eram dedicados a outros usos<sup>12</sup>.

Preservar os ecossistemas naturais é uma das estratégias mais custo-efetivas em resposta às ameaças das mudanças climáticas. As florestas regulam o clima, isolam o carbono e sustentam a oferta de bens e serviços ecológicos, o que é particularmente valioso no contexto de vulnerabilidades climáticas crescentes. O fluxo de umidade da Amazônia em direção aos Andes e regiões mais ao sul do Brasil e Cone Sul depende do fenômeno dos rios voadores, que decorre da capacidade dos ventos em transportar a umidade coletada em florestas bem protegidas. Essa interação de fatores ecológicos acaba afetando o abastecimento de água de uma região em que o grau de urbanização está se aproximando de 80%, criando desafios significativos para a proteção do capital natural (MELÉNDEZ, 2021, p. 96).

Desde a primeira legislação sobre o tema, já se tinha a ideia de conservação perene das florestas protetoras e remanescentes. O Código Florestal de 1934 (Decreto nº 23.793/1934), trouxe tratamento expresso da proteção da vegetação de margens dos rios. Com o Código Florestal de 1965 (Lei Federal nº 4.771/1965), disciplinou a definição de limites visando à proteção da vegetação ciliar e passou a utilizar a nomenclatura “áreas de preservação permanente”.

O Novo Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012) manteve a conceituação finalística de APP, tratando da sua função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. (art. 3º, II da Lei Federal nº 12.651/2012). A nova lei reforçou, de forma expressa, sua aplicabilidade para áreas urbanas e rurais e, em relação às faixas marginais de cursos d’água, e, embora tenha alterado o critério de medição, o Código manteve as metragens previstas na legislação anterior (art. 4º da Lei Federal nº 12.651/2012).

Também foram mantidas, em caráter excepcional, hipóteses de supressão de vegetação em área de preservação permanente, nos casos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental (art. 8º da Lei Federal nº 12.651/2012). Todavia, no que se refere às APPs

---

<sup>12</sup> Dados de FAOSTAT (painel), Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, Roma, disponíveis em: <http://faostat3.fao.org/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

urbanas, o novo Código Florestal inovou ao inserir na normatização jurídica ambiental a política pública de regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente. Segundo o MPF, o objetivo do legislador foi viabilizar a compatibilização da preservação do meio ambiente com as atividades antrópicas já desenvolvidas nas cidades, flexibilizando o dever de recuperação de áreas de preservação permanente.

Diga-se que a novel Lei 14.285/2021, passou a dispor sobre as APPs Urbanas e trouxe alterações ao CFlo/2012, atribuindo diretamente aos municípios a competência para dispor sobre as faixas marginais de cursos d'água, fazendo com que diversos setores passassem a entender que foi outorgada aos municípios a possibilidade de redução das faixas marginais de proteção dos recursos hídricos, interpretação que deve ser tida como inconstitucional segundo Antunes (2023)<sup>13</sup>. A lei 14.285/2021 já é objeto de impugnação perante o STF pela ADI 7146, pendente de julgamento.

A Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano, Lei Federal nº 6.766/1979, por sua vez, passou a regular o tema no tocante às áreas urbanas não suscetíveis a edificações. Referida lei trazia algumas limitações às edificações em seu art. 3º, parágrafo único, como a construção em áreas com declives maiores que 30%. Em seu art. 4, II, estabelecia que, ao longo das águas correntes e dormentes, deveria ser respeitada uma área de 15 m de cada lado sem edificações, salvo maiores exigências de legislação específica.

Em relação às áreas marginais de águas correntes e dormentes, o tratamento em área urbana era menos gravoso que nas áreas rurais, pois o Código Florestal revogado estabelecia áreas de preservação permanente que variavam de 5 m a 150 m, dependendo da largura do rio, podendo superar tal montante, no caso de rios com largura superior a 200 m, nos quais deveriam ser respeitadas áreas de cada lado com a largura equivalente do corpo hídrico. Todavia, com o advento da Lei Federal nº 7.803/1989, foi inserido parágrafo único ao art. 2º do então vigente Código Florestal, o qual dispunha que, no caso de áreas urbanas, deveriam ser respeitados os respectivos planos diretores e leis de uso do solo, porém observados os limites impostos no referido artigo do Código Florestal.

Ou seja, passou-se a exigir o respeito mínimo às áreas de preservação permanente definidas no Código Florestal também nas áreas urbanas. Para alguns doutrinadores, os limites de 15 metros a cada margem, indicados pela Lei Federal nº 6.766/1979, teriam vigido apenas até o ano de 1989, quando promulgada a Lei Federal nº 7.803/1989. Todavia, destaca-

---

<sup>13</sup> Ler mais no artigo, intitulado Limites Interpretativos da Lei nº 14.285, de autoria de Paulo de Bessa Antunes. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-01/paulo-bessa-limites-interpretativos-lei-14285>. Acesso em: 1 abr. 2023.

se que o art. 4º, inciso II da Lei Federal nº 6.766/1979, ao criar a faixa non aedificandi de 15 metros ao longo de cada margem dos corpos hídricos, faz ressalva expressa quanto a maiores exigências estabelecidas por legislação específica.

Dessa forma, inquestionável a aplicação da Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano desde sua edição, e vigente até o presente momento. Todavia, os limites nela definidos atualmente estão superados, em virtude da aplicação de norma específica ambiental. Dessa forma, ao analisar se uma construção situada em APP urbana é irregular, deve-se perquirir a data de sua construção. Caso esta tenha sido edificada antes de 18 de julho de 1989, deveria ser observada a Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano, mínimo 15 m, segundo a Lei Federal nº 6.766/1979 ((MPF – 4ª Câmara de Coordenação e Revisão – Regularização Fundiária Urbana em áreas de Preservação Permanente).

Porém, caso estas tenham sido edificadas a partir dessa data, devem-se observar os limites definidos no Código Florestal então vigente. Não há que se falar, portanto, de regularização das construções que foram erguidas sob a égide da Lei Federal nº 6.766/1979 e que tenham respeitados o limite de 15 m (bem como as respectivas leis municipais), pois, mesmo sendo estendida a metragem das áreas em razão da incidência do Código Florestal, há o dever de se preservar os atos jurídicos perfeitos, conforme art. 5º, XXXVI, da CRFB/1988. Por outro lado, aqueles que não construíram as edificações até o advento da Lei Federal nº 7.803/1989, passaram a ter o dever de respeitar os novos limites impostos pelo Código Florestal, ainda que fossem proprietários das áreas antes de tal termo, pois não há direito adquirido a determinado regime jurídico, estando sujeitos à modificação legal.

As áreas de reserva legal, por sua vez, não se confundem com as de preservação permanente, posto possuírem funções, localização e características diferentes. A reserva legal somente existirá em imóveis localizados em área rural, sejam públicos ou particulares. A lei restringe qualquer tipo de supressão total ou parcial da vegetação nativa existente nestas áreas, a fim de conservar e reabilitar os processos ecológicos, para que sirvam de abrigo e proteção da fauna e flora nativas e se preserve a biodiversidade existente. Para Milaré:

A reserva legal, por definição de lei, tem a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa. Há a possibilidade de exploração da reserva legal, mediante planos de manejo sustentável aprovado pela autoridade ambiental competente, conforme possibilita o artigo 17, parágrafo 1º do Novo Código Florestal. Mesmo sob o novo regime estabelecido pela legislação florestal, a Reserva Legal continua sendo obrigação do proprietário do imóvel e que recai sobre o imóvel, obrigando a todos que o sucederem (MILARÉ, 2007, p. 754).

A APP e a reserva legal, portanto, são limitações administrativas impostas pelo próprio Código Florestal, instrumento por meio do qual o Estado, no uso de sua autoridade, intervém na propriedade e nas ações dos particulares limitando o pleno direito de propriedade e intervindo em suas ações particulares (Santos, 2001, p. 1). Importante ressaltar que as limitações administrativas não geram indenização ao particular que as sofre. Se forem excessivas as limitações, podem ser consideradas servidões administrativas ou até desapropriação, ensejando, em ambos os casos, justa reposição pecuniária ao ofendido (Santos, 2001, p. 2).

Moreira (2016) defende que os proprietários dos imóveis devem obedecer às limitações administrativas que acarretam limites ao direito de propriedade, sob pena de descumprir a função socioambiental da propriedade. Desta forma, em regra, a instituição de APP ou Reserva Legal pela legislação florestal não implica a necessidade de desapropriação ou indenização, já que são consideradas limitações administrativas e são compatíveis com o regime privado da propriedade, desde que essa cumpra sua função social.

No que toca especialmente à reserva de lei para modificação ou supressão dos ETEPs, convém trazer o julgado do STF no sentido de que a dicção do texto constitucional não provoca maiores problemas quanto à definição de ato normativo apto à instituição/criação de espaços territorialmente protegidos, dentre os quais se pode destacar as unidades de conservação regulamentadas pela Lei 9.985/2000. Tendo a Carta Magna se referido à reserva de legislação somente como requisito de modificação ou supressão de unidade de conservação, abriu margem para que outros atos do Poder Público, além de lei em sentido estrito, pudessem ser utilizados como mecanismos de instituição de espaços ambientais protegidos [ADI 3.646, rel. min. Dias Toffoli, j. 20-9-2019, P, DJE de 2-12-2019.]

Importante ressaltar, também, que já se decidiu no âmbito do STF que as medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República [ADI 4.717, rel. min. Cármen Lúcia, j. 5-4-2018, P, DJE de 15-2-2019.] Seguindo esta linha de raciocínio, o ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), suspendeu a eficácia da Lei 13.452/2017, que alterou os limites e excluiu cerca de 862 hectares do Parque Nacional do Jamanxim, no Pará.

No que tange, especialmente à preservação do meio ambiente enquanto limitador da atividade econômica e outros direitos, igualmente fundamentais, já entendeu o STF no sentido de que à administração pública é dado autorizar, licenciar ou permitir obras e/ou atividades

nos espaços territoriais protegidos, desde que respeitada, quanto a estes, a integridade dos atributos justificadores do regime de proteção especial, como adiante se lê:

Meio ambiente. Direito à preservação de sua integridade (CF, art. 225). Prerrogativa qualificada por seu caráter de metaindividualidade. Direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão) que consagra o postulado da solidariedade. Necessidade de impedir que a transgressão a esse direito faça irromper, no seio da coletividade, conflitos intergeracionais. Espaços territoriais especialmente protegidos (CF, art. 225, § 1º, III). Alteração e supressão do regime jurídico a eles pertinente. Medidas sujeitas ao princípio constitucional da reserva de lei. Supressão de vegetação em área de preservação permanente. Possibilidade de a administração pública, cumpridas as exigências legais, autorizar, licenciar ou permitir obras e/ou atividades nos espaços territoriais protegidos, desde que respeitada, quanto a estes, a integridade dos atributos justificadores do regime de proteção especial. Relações entre economia (CF, art. 3º, II, c/c art. 170, VI) e ecologia (CF, art. 225). Colisão de direitos fundamentais. Critérios de superação desse estado de tensão entre valores constitucionais relevantes. Os direitos básicos da pessoa humana e as sucessivas gerações (fases ou dimensões) de direitos (RTJ 164/158, 160-161). A questão da precedência do direito à preservação do meio ambiente: uma limitação constitucional explícita à atividade econômica (CF, art. 170, VI). Decisão não referendada. Consequente indeferimento do pedido de medida cautelar. A preservação da integridade do meio ambiente: expressão constitucional de um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas. [ADI 3.540 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-9-2005, P, DJ de 3-2-2006.]

Feitos os devidos esclarecimentos, o estudo abre espaço para discutir as restrições ambientais à REURB e pretende contribuir com propostas de compatibilização voltadas ao desenvolvimento do país através da garantia dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia digna, afinal se o crescimento econômico não tratar dos custos externos para a sociedade advindos da degradação ambiental e do esgotamento do capital natural que oferece bens e serviços do ecossistema, está-se diante de um crescimento irreal (MELÉNDEZ, 2021, p. 96).

Nesse ínterim, convém lembrar que a proteção ao meio ambiente se impõe como um grande desafio para a sociedade moderna, visto que as práticas efetivamente sustentáveis exigem maior compromisso social alinhado à utilização racional dos recursos naturais. Contudo, é ainda mais complexa a relação em países marcados por grande desigualdade, a exemplo do Brasil, especialmente porque esta condição pode reduzir a oportunidade de proteger o capital natural.

Segundo destaca Meléndez (2021), a desigualdade é fator que está ligado à concentração de terras para especulação nos mercados de terras, gerando rápido desmatamento por meio de incêndios e extração de madeira, seguido por mudanças no uso da terra com base na pecuária e colheitas de curto prazo. Para a autora, a situação cria incentivos para a consolidação de lotes, e estabelece um ciclo vicioso de degradação do meio ambiente e

concentração da propriedade. Assim, à medida que fica mais difícil para as famílias rurais menos abastadas encontrarem terras aráveis produtivas por causa dessa concentração, novas frentes de desmatamento surgem nas áreas florestadas, renovando assim o ciclo.

Em segundo lugar, a autora aponta que a desigualdade também é responsável pela corrosão do capital social local e da confiança, gerando distância social entre os atores econômicos locais. Essa distância afeta a possibilidade de as comunidades se engajarem em ações coletivas, o que é fundamental para resolver os desafios da gestão de recursos naturais compartilhados, como florestas, recursos hídricos ou pesqueiros. Nas áreas mais distantes que são institucionalmente carentes, a governança dos recursos naturais torna-se mais dependente da capacidade das comunidades de se engajarem em soluções autogeridas. Essa dinâmica torna mais caro o alcance de soluções colaborativas entre os usuários locais (MELÉNDEZ, 2021, p. 96).

Viu-se que o crescimento desordenado dos centros urbanos carrega consigo alto grau de irregularidades, especialmente em razão das diversas ocupações em topos de morros e margens de rios que se consolidaram ao longo do tempo. São irregularidades de ordens variadas, seja do ponto de vista imobiliário registral, seja do ponto de vista ambiental. Dantas e Crippa (2021) lembram que os primeiros povoados se desenvolveram espontaneamente no litoral, por razões socioeconômicas relevantes, relacionadas, principalmente, ao comércio exterior e que tal situação fomentou a proliferação de moradias irregulares, especialmente em áreas significativas do ponto de vista da proteção ambiental.

Os núcleos urbanos informais se proliferaram e para conferir o direito social à moradia à população destas localidades, a legislação vem amadurecendo no sentido de permitir que os interessados realizem a regularização fundiária destes imóveis. Contudo, em meio à implementação de uma política pública nesse sentido, a pesquisadora defende que é imprescindível que o meio ambiente conquiste espaço e reconfigure as ações no sentido de se fazer privilegiar não só a moradia digna, como também o ambiente equilibrado.

O crescimento das cidades, a proteção ao meio ambiente e o fenômeno desenvolvimentista passaram a fazer parte de um objetivo em comum, pressupondo a convergência de objetivos das políticas de desenvolvimento econômico, social, cultural e de proteção ambiental (FIORILLO, 2011, p. 84). Assim, passa a tratar de aspectos ambientais envolvidos no curso da regularização fundiária de núcleos urbanos informais, de modo que Aquino e Farias destacam que:

O elemento central na análise da possibilidade da regularização é a demonstração de melhoria nas condições ambientais. Da mesma forma que o instituto flexibiliza as normas urbanísticas para, ao fim, tentar concretizar os objetivos do urbanismo (cidade mais planejada com acesso a diferentes serviços e condições que garantam o bem-estar), a exceção à norma protetiva ambiental, instituindo coleta de lixo, promovendo o saneamento básico da área, protegendo Área de Preservação Permanente de futuras ocupações (AQUINO; FARIAS, 2021, p. 114).

Em se tratando dos desafios impostos à proteção do capital natural, portanto, cumpre destacar que há áreas de proteção ambiental que justificam uma série de restrições legais relacionadas ao seu uso e ocupação, a exemplo das áreas de preservação permanente, das unidades de conservação e áreas de risco. A proteção jurídica ambiental, de modo geral, não se limita somente a estas áreas específicas, pois abrange o amplo direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no caput do art. 225 da Constituição Federal, posto que visa proteger todas as formações sociais e preservar a vida presente e futura, de forma difusa, segundo Cascaes (2022).

Acerca das disposições da legislação ambiental que versam sobre restrições impostas à REURB, deve-se esclarecer que a Resolução nº 369/2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente permitia que algumas intervenções incidissem sobre áreas de preservação permanente, como obras de utilidade pública (descritas no art. 2º, I), de interesse social (referidas no art. 2º, II) e as de baixo impacto ambiental (art. 2º, III). Dessa forma, excepcionando-se as intervenções em APP mencionadas na Resolução nº 369/2006 do Conama e aquelas realizadas de acordo com a Lei Federal nº 6.766/1979 antes do dia 18 de julho de 1989, as intervenções urbanas situadas em áreas de preservação permanente são irregulares, infringindo as leis ambientais vigentes e, consequentemente, sendo passíveis de demolição e obrigação de recuperação ambiental da área.

A Resolução nº 369/2006 do CONAMA, hoje revogada, permitiu a regularização das construções em áreas de baixa renda predominantemente residenciais e nas áreas situadas em Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), quando inseridas em áreas urbanas consolidadas até 10 de julho de 2001. Veja-se que a resolução estabelecia, ainda, em seu art. 9º, VI, que deveria ser apresentado, pelo Poder Público Municipal, de Plano de Regularização Fundiária Sustentável que contemplasse diversos estudos, como especificação dos sistemas de infraestrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, outros serviços e equipamentos públicos, áreas verdes com espaços livres e vegetados com espécies nativas que favoreçam a infiltração de água de chuva e contribuam para a recarga dos aquíferos, dentre outros.

Com a Lei Federal nº 11.977/2009, estabeleceu-se uma série de possibilidades de regularização fundiária nas chamadas áreas urbanas consolidadas, tratadas em seu Capítulo III, atualmente revogado pela Lei nº 13.465/2017. Posteriormente, a Lei nº 12.651/2012 passou a tratar de questões ambientais relativas à regularização de imóveis em alguns de seus dispositivos. Mais recentemente, a lei de regularização fundiária simplificou o procedimento e fez referência a algumas questões ambientais, como é o caso da regularização fundiária de imóveis que englobam áreas de preservação permanente.

Assim, considerando os diferentes e conflitantes entendimentos em relação à previsão da legislação federal sobre a aprovação ambiental no âmbito da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) em imóveis localizados em APPs, por exemplo, faz-se necessária uma breve reflexão sobre o tema. A Lei 13.465/2017 deu tratamento específico àqueles núcleos urbanos informais situados, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios. Nestes casos, a Reurb observará o constante nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012, com nova redação dada pela LRF, situação em que se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso (art. 11, §2º, da Lei 13.465/2017).

Nos termos dos §§3º e 4º, do artigo 3º do Decreto nº 9.310/2018, constatada a existência de núcleo urbano informal situado em APP, no âmbito da Reurb, será obrigatória a elaboração de estudos, em conformidade com os artigos 64 e 65 do Código Florestal, que comprovem que as intervenções da Reurb implicarão melhorias das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, cabendo ao município a aprovação do projeto de Reurb de núcleo urbano informal situado em APP, in verbis:

Artigo 3º [...]

§3º. constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela união, pelos estados, pelo distrito federal ou pelos municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos artigo 64 e artigo 65 da lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 , e será obrigatória a elaboração de estudo técnico que comprove que as intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas, inclusive por meio de compensações ambientais, quando necessárias.

§4º. cabe aos municípios e ao distrito federal a aprovação do projeto de regularização fundiária do núcleo urbano informal de que trata o § 3º.

O art. 64 do Código Florestal prevê que na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana, enquanto que o art. 65 da mesma lei dispõe que na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. Aos artigos referidos, Paulo de Bessa Antunes faz duras críticas, alegando ser confissão de falência da administração do território, ao mesmo tempo em que serve de cobertura para milhares de prefeitos e vereadores que, seguidamente, incentivaram e promoveram a ocupação de APPs (ANTUNES, 2014, p. 318-319).

No que pertine à ocupação em áreas de risco, vale lembrar que não obstante a proibição expressa do Código Florestal (art. 65, caput), a questão deve ser observada em consonância com o art. 39 da Lei nº 13.465/2017, que condiciona a aprovação da Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, à existência de estudos técnicos que deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.

Constata-se, portanto que o Código Florestal estabelece os requisitos mínimos do estudo técnico, que diferem de acordo com a modalidade da Reurb pretendida. Alguns destes requisitos já eram exigidos pela Resolução CONAMA nº 369/2006.

Na Reurb-S, o estudo técnico deverá conter os seguintes requisitos:

I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; II – especificação dos sistemas de saneamento básico; III – proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água. (art. 64, §2º, da Lei nº 12.651/12).

Na Reurb-E, o estudo técnico conterá:

I – a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área; II – a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; III – a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e

equipamentos públicos; IV – a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas; V – a especificação da ocupação consolidada existente na área; VI – a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico; VII – a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; VIII – a avaliação dos riscos ambientais; IX – a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e X – a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d’água, quando couber” (art. 65, §1º, da Lei nº 12.651/2012).

Caso a Reurb abranja área de unidade de conservação de uso sustentável passível de regularização, a lei de regência exige a anuência do órgão gestor da unidade, desde que o estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam efetiva melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anteriormente constatada (art. 11, §3º, da Lei nº 13.465/2017).

O decreto regulamentador da REURB prevê que a aprovação ambiental municipal no âmbito do processo de Reurb, tratado no §4º, do artigo 3º, corresponde à aprovação do estudo técnico ambiental a que se refere o inciso VIII, do caput do artigo 30, e será realizada pelo município se este tiver um órgão ambiental capacitado.

Artigo 4º A aprovação municipal e distrital da Reurb de que trata o §4º do artigo 3º corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, e à aprovação ambiental, se o município tiver órgão ambiental capacitado.

§1º. a aprovação ambiental a que se refere o caput corresponde à aprovação do estudo técnico ambiental a que se refere o inciso viii do caput do artigo 30.

§2º. Considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua, em seus quadros ou à sua disposição, profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no artigo 3º, independentemente da existência de convênio com os Estados ou com a União.

§3º. A aprovação ambiental poderá ser feita pelos Estados, na hipótese de o Município não ter órgão ambiental capacitado.

Nos termos do artigo 12, da Lei nº 13.465/17, a aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de Reurb e, na hipótese de o município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental.

Para os efeitos da lei, considera-se órgão ambiental capacitado o órgão que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e aprovação dos estudos técnicos, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União (art. 12, §1º, Lei nº 13.465/2017). Desse modo, o órgão ambiental capacitado deverá ser composto por uma equipe técnica multidisciplinar, recomendando-se

que tenha em seus quadros, entre outros técnicos, no mínimo, um engenheiro florestal (Resolução nº 218/73 — CONFEA) ou engenheiro ambiental (Resolução nº 447/00 — CONFEA), e um biólogo (Lei nº 6.684/79).

Os estudos referidos no artigo 11 da LRF, deverão ser elaborados por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de Reurb e conter, os elementos constantes do artigo 65, da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), conforme previsto no artigo 12, da LRF. Ressalte-se que a aprovação ambiental prevista no artigo 12, da LRF, é um procedimento que ocorrerá exclusivamente no âmbito da Reurb e não se confunde com o procedimento de licenciamento ambiental.

Nos termos do artigo 12, §3º, da LRF, os estudos técnicos acima mencionados se aplicam somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas APPs, nas UCs de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente.

Destaca-se que, apesar do artigo 13, parágrafo único, da lei nº 6.766/79, exigir a anuência prévia do Estado para aprovação, pelos municípios, e loteamentos e desmembramentos de áreas de município integrante de região metropolitana, o artigo 70, da Lei nº LRF exclui, expressamente, a referida norma no âmbito da Reurb. Ou seja, mesmo na região metropolitana, não se exige a anuência do Estado para a aprovação ambiental do projeto de Reurb, cuja competência é municipal: “Artigo 70. As disposições da lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, não se aplicam à Reurb, exceto quanto ao disposto nos artigos 37, 38, 39, no caput e nos §§1º, 2º, 3º e 4º do artigo 40 e nos artigos 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51 e 52 da referida Lei”.

A única exceção prevista na legislação para aprovação ambiental da Reurb pelo Estado, está prevista no artigo 4º, §3º, do Decreto nº 9.310/2018, na hipótese de o município não ter órgão ambiental capacitado.

Artigo 4º A aprovação municipal e distrital da Reurb de que trata o §4º do artigo 3º corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, e à aprovação ambiental, se o município tiver órgão ambiental capacitado.

[...]

§3º. A aprovação ambiental poderá ser feita pelos Estados, na hipótese de o Município não ter órgão ambiental capacitado.

Não dispondo o Município de capacidade técnica para a aprovação dos estudos, a aprovação ambiental da Reurb poderá ser feita pelos Estados (art. 12, §4º), respeitada sempre a competência para o licenciamento urbanístico do Município. No que diz respeito à regularização de núcleos informais que ocupam APPs, não se olvide que a regularização fundiária deverá ser admitida através da aprovação do projeto de regularização fundiária, com o já mencionado estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior.

Há, conforme leitura, a despeito de uma flexibilização, uma exigência imposta pela lei às autoridades licenciadoras no sentido de que exijam equivalências e compensações urbanísticas e ambientais, por meio de termo de compromisso com validade de título executivo extrajudicial, termos estes que deverão compor a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), a ser expedida pelo Município ao final do procedimento da Reurb.

Segundo Kryminice (2023), a competência municipal para a emissão da aprovação ambiental no âmbito do processo da Reurb em APP está em consonância com a Lei Complementar nº 140/2011, que regulamentou a competência administrativa ambiental, fixando normas para a cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente e outros e teve por escopo promover a descentralização da gestão ambiental de forma a contribuir para a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado.

Importante ressaltar que a LC 140/2011 teve sua constitucionalidade questionada através da ADI 4.757, cujo julgamento terminou por referendar a sua constitucionalidade, consagrando de forma unânime a ideia do modelo federativo ecológico e da descentralização da Política Nacional do Meio Ambiente, tal como se extrai da leitura de Farias, Marcondes e Struchel (2023).

Em matéria de licenciamento ambiental, sabe-se que é instrumento de proteção do capital natural, conforme se extrai do art. 2º, da LC 140/2011, e instrumentaliza os princípios ambientais da precaução e prevenção, sendo exigência prévia para as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras a partir da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei nº6.938/1981. Dentro desse contexto, destaca-se a redação do art. 2º da LC 140/2011:

Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:

I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

Nesse sentido, a construção jurisprudencial mais atualizada da suprema corte caminha no sentido de reconhecer, inclusive, a competência administrativa originária dos municípios em matéria ambiental nos assuntos de interesse local predominante, tal como se pode extrair da supracitada ADI e também das ADIs 6.288/CE e 2.142/CE, cujas ementas seguem para leitura:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. RESOLUÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ COEMA/CE Nº 02, DE 11 DE ABRIL DE 2019. DISPOSIÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS, CRITÉRIOS E PARÂMETROS APLICADOS AOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – SEMACE. CABIMENTO. ATO NORMATIVO ESTADUAL COM NATUREZA PRIMÁRIA, AUTÔNOMA, GERAL, ABSTRATA E TÉCNICA. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PARA NORMATIZAR PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS E SIMPLIFICADOS. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. PRECEDENTES. CRIAÇÃO DE HIPÓTESES DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE POLUIDORES. FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA. VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. RESOLUÇÃO SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO TERRITÓRIO DO CEARÁ. INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA RESGUARDAR A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO LOCAL. PROCEDENCIA PARCIAL DO PEDIDO.

DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. RESGUARDO À COMPETÊNCIA MUNICIPAL. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 264 da Constituição do Estado do Ceará. Alegação de que o dispositivo impugnado, ao exigir a anuência de órgãos estaduais para o licenciamento ambiental, viola o princípio federativo e a autonomia municipal. 2. O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal). Tema 145/STF. 3. Cabe aos municípios promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos possam causar impacto ambiental de âmbito local. Precedentes. 4. Procedência do pedido, para dar interpretação conforme ao art. 264 da Constituição do Estado do Ceará a fim de resguardar a competência municipal para o licenciamento de atividades e empreendimentos de impacto local. Tese de julgamento: “É inconstitucional interpretação do art. 264 da Constituição do Estado do Ceará de que decorra a supressão da competência dos Municípios para regular e executar o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local”

Assim, é importante ressaltar que enquanto o licenciamento ambiental instrumentaliza os princípios ambientais da precaução e prevenção, sendo um procedimento prévio, a autorização ambiental no âmbito da Reurb trata de aprovação de núcleo urbano informal

consolidado. Ou seja, uma situação já existente que deve ser regularizada, não podendo ocorrer confusão entre os referidos instrumentos (KRYMINICE, 2023).

Ainda sobre as restrições ambientais à Reurb, relevante observar que, quanto aos rios federais, naqueles considerados navegáveis, a União possui uma faixa de domínio de 15 m em cada lado, a partir das linhas médias das enchentes ordinárias (LMEO), com base nos arts. 1º e 4º do Decreto-Lei nº 9.760/1946. Nestes casos, deve haver participação da Secretaria do Patrimônio da união na regularização.

E, finalmente, é importante verificar o limite temporal para a regularização de ocupações em áreas de preservação permanente. Neste ponto, é preciso dizer que com a introdução dos arts. 64 e 65 do Código Florestal, permitiu-se a regularização de ocupações em áreas de preservação permanente urbanas sem, no entanto, deixar explicitado um limite temporal que indicasse as construções passíveis de regularização.

As legislações pretéritas – Resolução CONAMA nº 369/06 e Lei nº 11.977/2009 – estabeleceram marcos temporais que não podem ser levados em conta, pois estas legislações atualmente encontram-se revogadas. Diante desta omissão, em que pese entendimentos outros, deve-se levar em consideração o entendimento trazido pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (2017), segundo o qual o marco temporal deve ser fixado na data da vigência do Novo Código Florestal, em 28 de maio de 2012.

Os motivos que levam a este entendimento passam pela interpretação do art. 8º, §4º, da Lei nº 12.651/2012, que esclarece que “Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta lei”. Salienta-se ainda que “apesar de o art. 11, §2º, da Lei Federal nº 13.465/2017 fazer remissão expressa apenas aos arts. 64 e 65 do Novo Código Florestal ao tratar da Reurb em APP, o escopo da lei foi, claramente, manter incólumes os preceitos da referida lei ambiental, inclusive não tendo revogado o dispositivo supracitado”. O melhor entendimento é, portanto, a possibilidade de se considerar o marco temporal do código florestal, levando-se em conta que a entrada em vigor da Lei nº 13.465/2017 em nada modificou o marco temporal trazido pelo código florestal.

Por fim, é louvável o fomento à regularização fundiária de imóveis, de maneira a garantir o direito social à moradia aos ocupantes de núcleos informais consolidados. No entanto, as questões ambientais que envolvem o procedimento, sobretudo no que diz respeito a ocupação em áreas de preservação permanente, têm de ser analisadas de forma restritiva, de maneira a não se incentivar novas ocupações em áreas de proteção permanente, sob pena de afronta ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A degradação do meio ambiente talvez seja o mais importante alerta para as tendências destrutivas e autodestrutivas do nosso modo de vida. Se o homem quiser avançar como espécie e como cultura, precisa comprometer-se com esse grave prenúncio: só preservando alcançaremos a nossa própria conservação. A discussão ambiental é tarefa incontornável para o jurista, não se trata apenas de compromisso ético ou de engajamento político (ALMEIDA FILHO, Agassis Almeida, em prefácio à obra *Introdução do Direito Ambiental* de Talden Farias).

Tal situação infelizmente recorrente nos grandes centros urbanos brasileiros provoca a marginalização social, política e cultural de um grande contingente da nossa população, na medida em que tais pessoas se veem impossibilitadas de formatar as suas relações sociais e jurídicas em condições de igualdade com os demais indivíduos e os próprios entes e agentes estatais, tornando-se imperativa a atuação do Estado e da sociedade no sentido de incluir (integrar) tais indivíduos e grupos sociais no pacto social, agora também ecológico (SARLET, 2021).

Sarlet (2021) ressalva que para além de um mínimo existencial social, também está em jogo hoje o que se pode denominar de mínimo existencial ecológico, tema, aliás, que mostra particularmente sensível no contexto urbano, na medida em que um patamar mínimo de qualidade ambiental (do ar, da água, do solo, dos alimentos etc.), tal como consignado expressamente em passagem da OC 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, coloca-se como premissa ao exercício dos demais direitos fundamentais (e humanos), para além do próprio direito fundamental a viver em um meio ambiente sadio e equilibrado consagrado no art. 225 da CRFB/88.

Diante do exposto, nota-se que o cenário em questão concretiza o marco constitucional ecológico estabelecido no Estado Democrático (Social e Ecológico) de Direito edificado pela Lei Fundamental de 1988, inclusive pela ótica de uma cidadania ecológica a ser exercida de modo especial nas cidades. A democracia participativa ecológica, à qual a REURB deve ser sensível, impõe a criação de condições políticas, econômicas, educacionais, culturais, jurídicas etc. que permitam a participação de todos e em condições de igualdade na vida pública da Polis, o que é fundamental para conferir efetividade às normas ambientais e garantir efetivo desenvolvimento aos países.

## **5 HÁ POSSIBILIDADES DE GERENCIAMENTO DOS DESAFIOS URBANO-AMBIENTAIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA?**

Diante de tudo quanto se estudou e escreveu até aqui, a resposta para a pergunta feita não tem uma resposta no campo do sim ou não. Até pode parecer uma pergunta de resposta óbvia, ao se pensar que sim, a regularização fundiária urbana permite o gerenciamento dos desafios urbano-ambientais decorrentes da estruturação desordenada dos espaços urbanos brasileiros.

Todavia, aquele que ler detidamente esta pesquisa constata que há, nas entrelinhas, aspectos que devem ser considerados para que, de fato, a regularização fundiária permita o gerenciamento destes desafios, especialmente porque, em não sendo levadas em conta as suas múltiplas dimensões, o resultado pode ser de violação de direitos constitucionalmente garantidos travestida de desburocratização dos procedimentos de regularização.

Aliado à teoria crítica urbana de Neil Brenner, o presente estudo rejeita formas de análise urbana instrumentalistas, tecnocráticas e guiadas pelo mercado que promovem a manutenção e a reprodução de formações urbanas existentes (BRENNER, 2021), pelo que esta tese se preocupou em prospectar as possibilidades de formas de urbanismo que estão latentes nas cidades contemporâneas, ainda que sistematicamente suprimidas.

Assim, entende que somente é possível prospectar possibilidades de urbanismo sustentável nas cidades contemporâneas ao se implantar uma nova agenda urbana voltada para a REURB plena enquanto política pública que congloba aspectos legais e práticos. Os programas de regularização fundiária, como visto, devem ter por objetivo não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes, mas, e principalmente, a integração dos assentamentos informais e de seus moradores no ambiente urbano. Integrar, de forma plena, o cidadão informal à cidade formal, assegurando-o toda a gama de direitos exposta, deve ser o objetivo dos atuais e futuros programas de regularização fundiária implementados no Brasil, como adverte Miranda (2016).

Para balizar esta constatação, aborda a nova agenda urbana voltada para o urbanismo sustentável, o fortalecimento da autonomia municipal e a relevância do federalismo por cooperação para, ao final, trazer elementos legais da regularização fundiária plena que devem auxiliar na incorporação do urbanismo sustentável, dentro da perspectiva de mudança de paradigma proposta pela nova agenda urbana voltada ao desenvolvimento urbano sustentável.

## 5.1 POR UMA NOVA AGENDA URBANA VOLTADA PARA O URBANISMO SUSTENTÁVEL

A Nova Agenda Urbana (NAU) foi adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) em Quito, Equador, em 20 de outubro de 2016. Ela representa uma mudança de paradigma baseada na ciência das cidades, definindo padrões e princípios para o planejamento, construção, desenvolvimento, gestão e melhoria das áreas urbanas. O documento foi traduzido para mais de 30 idiomas, incluindo os seis idiomas oficiais das Nações Unidas (ONU – Habitat Brasil, 2023).

No Brasil, o Ipea foi convidado pelo Conselho Nacional das Cidades a ser o relator do Relatório brasileiro para a Habitat III e, a partir de então, intensos debates envolveram a busca pela formulação de um entendimento oficial do Brasil sobre seu processo urbano nos últimos vinte anos, pós-Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat II), e sobre os compromissos do país para os próximos vinte anos – ou seja, a contribuição oficial do país para a formulação do documento Nova Agenda Urbana (NAU), conforme se lê em Balbim (2018).

A Nova Agenda Urbana propõe uma ampla ligação da questão urbana com os dezessete Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), além da inclusão do tema do direito à cidade (FAVARÃO e COSTA, 2018, p. 45). Por ser uma agenda do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), diz-se que foi criada para a promoção dos direitos humanos e da paz entre as nações e os países e deve ter como ponto de partida a promoção destes direitos para o estabelecimento de um novo paradigma para o desenvolvimento urbano.

Segundo Dias (2016), a NAU é um documento extenso de 175 pontos nos quais se enumeram políticas urbanas que pretendem que as cidades sejam resilientes diante das mudanças climáticas; que tenham planejamento urbano adequado; uma coordenação entre os governos subnacionais (estados e municípios) e nacionais que assegurem o financiamento para o cumprimento da nova agenda; que gerem cidades inclusivas, equitativas, produtivas, seguras, sustentáveis e com oportunidades para todos, entre os principais pontos abordados.

As reflexões críticas urbanas se apresentam como movimento que coopera com alternativas à estruturação desordenada das cidades. Ao escrever sobre as linhas de evolução histórica do direito urbanístico, Correia (1989) pondera que a origem de um ramo do direito voltado às questões urbanísticas é reportada por alguns autores ao século XIX:

A origem do direito urbanístico é reportada por um certo número de autores ao século XIX, quando se tomou consciência da necessidade de uma intervenção correctora da Administração Pública dos efeitos negativos provocados no tecido urbano por dois fenómenos ocorridos no século anterior: o aumento da população, devido fundamentalmente à queda acentuada da taxa de mortalidade, e a revolução industrial, cujas manifestações mais salientes se verificaram na Inglaterra e na França. Estes dois fenómenos estão na base de consequências assaz importantes. Em primeiro lugar, põem termo ao mecanismo multissecular de sucessão de várias gerações, com base no qual a geração seguinte ocupava o lugar da antecedente e procurava repetir o seu destino. Agora surgem novas formas de vida, novas ocupações derivadas da gênese e desenvolvimento das novas indústrias. Em segundo lugar, rompem o antigo equilíbrio entre a cidade e o campo, assistindo-se a uma deslocação em massa das pessoas das aldeias para as cidades, muitas delas nascidas improvisadamente nas proximidades das oficinas. É inegável que o século XIX trouxe consigo um incremento da legislação urbanística, com a finalidade de minorar os males decorrentes das chamadas cidades industriais, também apelidadas de “cidades carvão”<sup>5</sup>, repletas de bairros operários, construídos pelos “Jerry Builders” e pelas “Company Towns” mesmo junto das minas e das fábricas, caracterizados pelas condições desumanas e carecidos dos requisitos mínimos de higiene e de habitabilidade (CORREIA, 1989, p. 95).

Todavia, o próprio Correia diz que não concorda com a tese do nascimento do direito urbanístico no século XIX. Para o autor, não se pode esquecer que em épocas históricas anteriores existiram normas jurídicas aplicáveis à abertura de ruas e praças e à construção de edifícios, muitas delas destinadas a garantir que a atividade privada de construção respeitasse os ditames do interesse público, de modo que se compreende que o direito urbanístico remonte a muito antes do século XIX, podendo ser analisado com base numa tradição de vários séculos (CORREIA, 1989, p. 95).

Balxim (2018) diz que a cidade, na atualidade, é, antes de mais nada, um grande mercado. Capturada pelos interesses do sistema financeiro e por sua inimaginável velocidade de troca, a cidade vê seu uso assegurado, antes de mais nada, como um serviço. Nessa perspectiva, o debate acerca do direito à cidade – como valor de uso, e não de troca (apud Lefebvre, 1968) – teria consequência apenas se tratado em perspectiva de libertação, de autonomia dos povos, em condição revolucionária dos modelos atuais, transformadora das estruturas sociais e econômicas de produção.

Como se lê em Saule Jr. (2016), o modelo de desenvolvimento urbano atual tem falhado com a maioria dos habitantes das cidades em lhes conferir uma vida urbana digna. O autor defende que este modelo tem promovido a mercantilização da cidade que privilegia os grupos financeiros e de investidores em detrimento dos interesses e das necessidades da maioria da população urbana.

Pensa que, na esteira de entendimento de Balxim e Saule Jr., esta pesquisa traz grande contribuição no sentido de pensar criticamente sobre o que é tido por regularização fundiária urbana, em meio a um processo de mercantilização da terra, amparada em uma racionalidade

econômica que acoberta ações estatais que mitigam a proteção a direitos constitucionalmente garantidos com ações e legislações que fazem prevalecer o valor de troca da terra. Apresenta, portanto, formas de urbanismo que, ainda que suprimidas por um capitalismo destrutivo, estão latentes nas próprias conformações das cidades contemporâneas, a exemplo da via da incorporação urbanismo sustentável ao planejamento e ordenamento das cidades pela via da regularização fundiária plena.

Hoje a ideia de que a diversidade é o motor da vitalidade urbana soa auto-evidente — mas só porque Jacobs venceu sua batalha teórica e alimentou uma nova ortodoxia ao debate da cidade sustentável, hoje fixada, qual seja o New Urbanism (Gordon e Ikeda, 2011). É de Jacobs a sugestiva afirmação de que “as cidades têm capacidade de oferecer algo a todos, mas só porque e quando são criadas por todos” (JACOBS, 2007, p. 263).

Nesse sentido, Balbim (2018) ressalta a importância da construção de ideários urbanos que respeitem a diversidade que lhe é inerente, suas particularidades e respeito à produção de políticas e soluções urbanas mais incluídas e ambientalmente sustentáveis, que de fato atendam aos clamores locais, posto que produzidos pela diversidade daqueles que efetivamente vivem a cidade, resultante do engajamento social via escala dos processos participativos da comunidade.

Como já demonstrado, é alto número de imóveis irregulares e esta é uma questão histórica e complexa que remete ao modo de apropriação e tomada de posse da terra sem qualquer título, com invasões, loteamentos clandestinos, vendas, doações com registros insuficientes e, ainda mais, sabe-se dos inúmeros desafios os quais devem ser enfrentados por qualquer medida que pretenda superação desse quadro.

Ocorre que, em meio a este processo, são legítimos os questionamentos acerca do envolvimento do marco legal da REURB em uma lógica ultraliberal da financeirização da terra, afastando-se da perspectiva de uma política pública pensada a partir da necessidade de lidar com os determinantes estruturais da desigualdade, apto a garantir o pleno direito à cidade por meio do fomento ao desenvolvimento humano e socioambiental.

A superação das desigualdades sociais e espaciais depende da reconstrução dos espaços físicos – rurais e urbanos – de forma a superar as desigualdades e a diversas formas de segregação e a REURB tem o papel de permitir tal reconstrução através da REURB Plena, aquela que, para além do valor de troca, considera dimensões outras que permitem desenvolvimento urbano de forma a buscar integração de medidas de proteção o capital humano e o capital natural.

No Estatuto das Cidades é possível constatar que o direito a cidades sustentáveis é compreendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2º, inciso I). No Relatório brasileiro para a Habitat III, a expressão “direito à cidade” foi substituída pela expressão “direito a cidades sustentáveis”, tal como aparece no citado estatuto (BALBIM, 2018, p. 22).

Nas palavras de Saule Jr. (2016):

O direito à cidade é um novo paradigma que fornece uma estrutura alternativa de repensar as cidades e a urbanização, com base nos princípios da justiça social, da equidade, do efetivo cumprimento de todos os direitos humanos, da responsabilidade para com a natureza e as futuras gerações, e da democracia local. O direito à cidade como um direito humano coletivo emergente cumpre esse papel de ser o coração da nova agenda urbana constituída por princípios, ações, metas, indicadores e formas de monitoramento destinados ao modelo de cidades inclusivas, justas, democráticas e sustentáveis.

Ocorre que, no Brasil, diz-se que o reconhecimento legal e institucional do direito à cidade contrasta com a triste realidade urbana cotidiana de negação de direitos; em especial, aos “invisíveis” ao processo de planejamento e produção do espaço urbano. Fatores como gênero, raça, idade, etnicidade e renda distribuem desigualmente os ônus e os benefícios da urbanização entre os indivíduos no território (GORS DORF et al., 2016).

Nessa perspectiva, há, ao longo dos anos, movimentação para construção de uma nova agenda urbana para o Brasil, a despeito de todos os desafios que sua implementação traz. As discussões de uma NAU englobam necessariamente questões que permeiam esta pesquisa, tais como o direito à cidade e a estrutura socioambiental urbana, as políticas nacionais de desenvolvimento urbano, a governança urbana, a capacidade e o desenvolvimento institucional, dentre outros.

Desse modo, é possível perceber que a nova agenda urbana deve perceber que ao desenvolvimento das cidades se impõem preocupações acerca dos efeitos do padrão de urbanização, como a gentrificação, a privatização dos espaços públicos e dos serviços básicos, a segregação urbana, a precarização dos bairros, o aumento dos assentamentos informais, a utilização de investimentos públicos para promover projetos de infraestrutura que atendem aos interesses econômicos dos negócios imobiliários, dentre outros. Frise-se que tais questões devem ser objeto de reflexão quando da conformação com a regularização fundiária plena, entendida como mecanismo que busca implementação de ações concretas em múltiplas frentes, que não somente a titulação das terras.

A nova agenda urbana deve reconhecer que os atuais padrões de desenvolvimento urbano com base nas premissas de cidades competitivas para atração de negócios e “mercantilização da terra e especulação resultante” não serão capazes de criar um modelo sustentável de inclusão social, de cidadania, de democracia, de diversidade cultural e de qualidade de vida em nossas cidades (SAULE JR., 2016, p. 73).

Essa agenda precisa ter outro paradigma para estabelecer a ligação entre a inclusão social, a democracia participativa e os direitos humanos com o território para tornar as cidades inclusivas, justas, democráticas e sustentáveis. Deve, portanto, pensar o novo urbano integrado com a sustentabilidade, tal como orienta o objetivo 11 dos ODS, de modo que defende na pesquisa que a regularização fundiária urbana plena, considerada em sua multidimensionalidade, permite condições de gerenciamento dos desafios urbano-ambientais decorrentes da estruturação desordenada das cidades.

## 5.2 O FORTALECIMENTO DA AUTONOMIA MUNICIPAL E O FEDERALISMO POR COOPERAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 instituiu que a política de desenvolvimento urbano deve ser instituída pelo poder público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei. A política urbana, portanto, passou a ser regulamentada pelo Estatuto da Cidade, que regulamentou os arts. 182 e 183, da CF. Até o advento da lei que dispõe sobre o parcelamento do solo, a Lei nº 6.766/79, os municípios não dispunham de instrumental que lhes permitisse regularizar loteamentos irregulares, salvo a movimentação de ação para compelir o loteador a efetuar o registro de acordo com o Decreto-lei nº 58/37 ou a executar as obras (SILVA, c2023).

Assim, considerando a distribuição constitucional e legal de competência dada aos municípios para atuarem como agentes centrais no processo de regularização fundiária, há que se trazer à baila as possibilidades e reais condições de atuação que são lhes são dadas para que desempenhem a sua missão constitucional.

Como abordado no capítulo 3 deste estudo, a regularização fundiária urbana consiste num procedimento complexo, posto ser composta de várias fases, desde o início até sua conclusão. Contudo, sabe-se que há um alto custo para a promoção das medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais necessárias e previstas pela Reurb. Este é, portanto, um fator de grande impacto principalmente para os municípios, responsáveis em grande medida

pelo levantamento das condições favoráveis para que se levem a cabo as medidas de regularização de núcleos urbanos informais.

A Reurb trata de uma operação de cunho técnico e jurídico de natureza complexa e custosa, que demanda não só a mobilização de solo urbano como também de recursos financeiros em montantes que frequentemente superam a capacidade financeira dos Municípios, levando ao acionamento de linhas de financiamento federais e estaduais (SOTTO, 2021, p. 7).

O município é o responsável pela classificação da modalidade da Reurb, se de interesse social ou interesse específico, nos termos da LRF. Há, nessa classificação, duas implicações diretas relacionadas ao custeio da regularização, a primeira ao definir os responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial, a segunda ao definir o reconhecimento da gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas (CARVALHO, 2021, p. 43).

Vale registrar que na Reurb-S, cabe ao poder público municipal ou o Distrito Federal, se for o caso, a elaboração e custeio tanto do projeto, quanto da implantação da infraestrutura essencial. Na Reurb-E, os responsáveis por contratar e custear as atividades necessárias para a regularização são os potenciais beneficiários ou requerentes. Uma recente alteração na LRF, todavia, permitiu que os municípios se responsabilizem pela elaboração e custeio do projeto de Reurb e da implantação da infraestrutura essencial na Reurb-E, mediante interesse público e com posterior cobrança aos beneficiários, nos termos dos incisos II e III, § 1<sup>a</sup>, art. 33 da Lei 13.465/2017).

Convém lembrar, além de tudo, que é necessário que estes entes políticos reúnam pessoal com capacidade técnica suficiente para operar regularizações fundiárias urbanas, o que implica em mais gastos com capacitação de pessoal e investimento passivo em planejamento urbano com vistas à tomada de medidas mais assertivas voltadas ao ordenamento das cidades.

Em verdade, a reconstrução dos espaços urbanos almejada pela Reurb depende de um planejamento integrado e de políticas públicas que possam viabilizar a cooperação e a interconexão entre os entes políticos. O federalismo político, portanto, pressupõe a técnica de participação dos entes políticos, de forma descentralizada, para a realização dos interesses da nação. Apesar de localizada, a Reurb se enquadra como sendo de interesse e aproveitamento de todos os entes, haja vista que contribui para a promoção das bases democráticas voltadas para o desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, assim discorre Dias:

A ordem urbanística deve ter por objetivo precípua a necessária proteção à dignidade humana, em suas diversas dimensões, o que pressupõe a criação de políticas públicas que possibilitem a realização do desenvolvimento sustentável por meio da proteção ao meio ambiente, do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade e, sobretudo, por meio da práxis democrática, que ganha novos contornos a partir da existência de inovadores institutos, que fazem da abertura democrática uma necessidade (DIAS, 2012, p. 110).

Políticas de desenvolvimento urbano pressupõem a articulação de políticas de ações nos âmbitos federal, estadual e local, de modo que consiga conciliar progresso econômico, equilíbrio ecológico e a justiça social. Assim, a composição de uma política pública voltada para a regularização fundiária plena é completamente dependente do fortalecimento do federalismo cooperativo. Como afirma Dias (2012, p. 110), urge que a Federação brasileira pense a problemática urbana e os complexos fatores decorrentes do processo de periferização urbana como questões cuja resolução depende do planejamento integrado e da vivência do federalismo por cooperação.

A respeito do papel da União nas políticas de desenvolvimento urbano, em suas relações com os demais entes federativos, COSTA aduz:

É bem verdade que, do ponto de vista jurídico-normativo, o Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal no 10.257, de junho de 2001, estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana no país. O EC tem sido observado, sobretudo pelos governos municipais, no tocante às atribuições que foram conferidas a seus gestores. Contudo, do ponto de vista da estruturação de uma política nacional, há ainda um percurso a ser vencido, no qual seja mais bem explicitado o papel da União para o desenvolvimento urbano, em suas relações com os demais níveis da Federação, com vistas à construção de um marco de cooperação que contribua para a efetividade das diretrizes gerais da política urbana (COSTA et al., 2020, p. 184).

Vê-se, portanto, que mesmo a despeito de a instituição de uma política nacional voltada para o desenvolvimento urbano atender ao preceito constitucional insculpido no art 21, XX, que diz ser da competência da União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, ainda há um percurso a ser vencido.

Como expressão do reconhecimento de que o federalismo por cooperação pode levar a números exitosos quando se fala em investimentos destinados à execução de ações integradas em habitação, saneamento e inclusão social, Carvalho (2021) diz que um dos legados positivos do PAC, mesmo com todos os seus problemas, foi a disponibilização de recursos financeiros não onerosos em montante significativo, para urbanização de assentamentos

precários. Funcionou como articulador de investimentos, projetos e obras, contribuindo para ampliação da capacidade institucional dos municípios. Destaca-se, assim, o papel significativo dos recursos federais (financeiros e institucionais) na elaboração e desenvolvimento dos programas habitacionais e urbanos.

Infelizmente, em 2016, a Emenda Constitucional nº EC nº 95 instituiu um novo regime fiscal para vigorar nos próximos 20 anos (até 2036) e estabeleceu o conhecido teto dos gastos públicos federais, de modo que, já a partir de 2015 começou-se a perceber significativa redução dos gastos públicos federais destinados ao enfrentamento das situações de precariedades habitacionais e urbanas no Brasil e a execução das políticas de desenvolvimento urbano e habitação só é viável para a maior parte dos municípios brasileiros com a conjugação de recursos dos três âmbitos da federação, com investimentos perenes e estáveis, tanto financeiros, quanto institucionais, de gestão e planejamento.

Buscando soluções alternativas à conformação da realidade do custeio da Reurb, Sotto resgata a importância de trazer à cena os agentes jurídicos privados, como a sociedade e o mercado, aqui entendidos em sentido lato, mesmo que pela via da eficácia constitucional indireta e discorre sobre a aplicação do princípio do benefício também na Reurb-S, já que é expressamente previsto na Reurb-E, de modo que os empreendedores assumam o ônus de arcar com os custos de instalação da infraestrutura e serviços demandados por novos empreendimentos. O princípio do benefício, ou “o urbanizador urbaniza”, permite ao Poder Público obter o solo urbano necessário ao atendimento de necessidades coletivas essenciais sem incorrer nos altos custos sociais e financeiros da desapropriação (ACOSTA, 2010).

Desse modo, conclui que todas as benesses prometidas por uma regularização fundiária urbana dependem, em grande medida, de altos investimentos, visto se tratar de procedimento complexo e bastante custoso. Aos municípios, as condições favoráveis para que, de fato, consigam conduzir tais processos restam bastante comprometidas, caso não haja investimento conjunto de todas as esferas federativas, bem como uma interconexão de ações com empreendedores de Reurb e os agentes de mercado.

Há que se colocar em pauta a elaboração de uma política de desenvolvimento a partir das conexões entre todos os entes federativos, de forma a contribuir para que se equilibrem os benefícios e ônus do processo de urbanização, de modo que União e Estados apoiem os municípios a implementarem a agenda local de desenvolvimento urbano. Esse apoio será feito por meio do suporte técnico, ferramental e programático na tarefa municipal de elaborar políticas municipais de desenvolvimento urbano adequadas a cada realidade.

Diante da realidade de mitigação das liberdades individuais e de restrições crescentes a direitos constitucionalmente garantidos, no cotidiano das grandes cidades contemporâneas, vê-se que é preciso pensar alternativas para ampliar os espaços democráticos, mesmo em meio a condições estruturais adversas. Em meio a este contexto, o desenvolvimento urbano sustentável se propõe como um processo de ocupação urbana orientada no tripé da proteção ambiental (ecológica), redução das desigualdades (social) e prosperidade econômica (economia).

Como organismos vivos e complexos, as cidades podem transformar o cotidiano das pessoas no maior dos pesadelos ou na melhor das experiências, Cassilla (2016). A busca de vias de enfrentamento aos nefastos efeitos do crescimento desordenado das cidades acontece nos municípios, mas não é uma luta só deles, deve ser abraçada e guiada pela cooperação em todas as esferas da federação.

### 5.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA E MECANISMOS DE CONSECUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

O significado de Desenvolvimento Urbano é denso e pressupõe a articulação de políticas e ações nos âmbitos federal, estadual e municipal, que consigam conciliar o progresso econômico, o equilíbrio ideológico e a justiça social. O gerenciamento das desigualdades sociais e espaciais depende da reconstrução dos espaços físicos, urbanos e rurais, de forma a equacionar as questões provenientes das experiências de segregação e desigualdade, especialmente urbana, foco desta tese.

A regularização fundiária plena, por sua vez, pressupõe ações de urbanização, bem como ambientais e sociais. Ela deve permitir ao cidadão sua integração à cidade e garantir o direito à moradia digna e à cidadania plena, proporcionados através de garantia de acesso a serviços de infraestrutura básica, equipamentos coletivos, escolas, postos de saúde, transporte e lazer. Para Vasques (2017, p. 13), a Reurb plena consiste na metajunção de interesses individuais, coletivos (da comunidade da área a ser urbanizada), do meio ambiente (posto que se deve preservar o princípio do desenvolvimento sustentável) e da polis (integração da área na cidade), onde o resultado final é maior e mais abrangente do que o simples somatório de interesses individuais.

Pesquisas revelam que a análise da construção do ideário urbano é essencial para o entendimento do campo geopolítico das cidades, na medida em que sua produção coordena as ações de investimento e as políticas públicas. Assim, parece haver a necessidade de

transformar o paradigma de circulação internacional de ideias, com o objetivo de reconhecer os limites da dependência e valorizar a riqueza da interdependência na produção do conhecimento e das soluções urbanas (Klink, 2016).

Ao pensar dessa forma, vê-se que a Reurb plena se apresenta como alternativa que possui elementos que contribuem positivamente com a produção de soluções urbanas, especialmente focadas na garantia dos direitos inerentes ao direito à cidade. Não é necessário ir muito além do que está positivado pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade, como também nas legislações que tratam de regularização. Há, em todos eles, mecanismos que se congregam e dão subsídio ao ordenamento das cidades de modo a respeitar os princípios da sustentabilidade urbana, ambiental e social.

Contudo, é preciso dizer que há uma distância entre o que se faz constar da lei e o que, de fato, é trazido para a prática do ordenamento citadino. Razão pela qual se diz que a política pública não se reveste apenas de caráter legal, pois é necessário que se reforcem seus aspectos práticos rumo à consecução dos seus objetivos. Este é, portanto, o desafio imposto à regularização fundiária, ao pretender constituir-se em uma política pública.

Do ponto de vista legal, insta mencionar que é possível prospectar possibilidades de adoção de um novo paradigma com vistas ao planejamento urbano preocupado com o urbanismo sustentável. Mesmo com todas as críticas levantadas ao atual marco legal da Reurb, pensa que a LRF, em si, não se desincumbe completamente de tratar de tais elementos, ainda mais quando interpretada em conjunto com o Estatuto da Cidade e a própria Constituição Federal.

Vale trazer que a Lei nº 13.465/2017, informa que a REURB possui como princípios a sustentabilidade econômica, social e ambiental, da ordenação territorial e da ocupação do solo de maneira eficiente, combinando o seu uso de forma funcional (art. 9, §1º), os quais devem orientar a interpretação da norma como um todo. Pelo que se verifica que a sustentabilidade deve ser almejada nas práticas de regularização fundiária.

Nos termos da LRF, a construção do um projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso e deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:

Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:  
I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade

Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

IV - projeto urbanístico;

V - memoriais descritivos;

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

Da leitura decorre, portanto que o projeto deverá conter estudos que exigem um diagnóstico da situação a qual se encontra o NUI, através do levantamento das desconformidades das situações jurídicas, urbanísticas e também ambientais, além de propostas de soluções de tais questões e um projeto urbanístico que traga a indicação: I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver; III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada; IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver; V - de eventuais áreas já usucapidas; VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias; VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias; VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias; IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município (BRASIL, art. 36, LRF).

O art. 36, §1º, LRF dispõe que se considera infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

Ou seja, consta da legislação correlata inúmeros elementos de potencial contribuição para a eficácia no levantamento de um diagnóstico que, de acordo com a realidade, permita a

identificação e proposição de meios de incorporação de um projeto de regularização voltado para a urbanização digna de assentamentos irregulares e de maneira sustentável. Todavia, aqui vai mais uma crítica ao que dispõe a Lei 13.465/2017, a lei é permissiva ao permitir que as obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb. Ora, admite que a “regularização” se proceda, sem que de fato se concretize tudo quanto se exigiu para fins de projeto de regularização e posterior liberação da certidão de regularização.

Quanto doutrinadores asseveram que, dentre as alterações mais importantes trazidas pela legislação atual, em um primeiro sentir, estaria a desburocratização do procedimento e priorização da regularização fundiária registral-dominial, esta pesquisadora se ressentida do espaço que fica aberto para que violações a direitos se perpetuem, valendo-se da máxima de “desburocratização” da regularização. Regularizar é somar forças em prol da coletividade, o que não necessariamente acontece com o somatório de interesses individuais, ainda mais quando desconsidera aspectos socioambientais e reforça o alcance da garantia do título de propriedade e para por aí.

A correta aplicação da LRF e a eficiente incorporação do urbanismo sustentável ao planejamento e ordenamento das cidades implica na necessidade de se reunir o direito, o urbanismo, o meio ambiente e a sociologia para incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Assim, segundo Correia (2017), a regularização fundiária plena deve ter integral efetividade quando se interpreta a nova lei a partir dos princípios constitucionais e dos positivados na própria norma, de modo a manter a visão progressista e holística da regularização fundiária plena.

Conclui que a regularização fundiária deve ser compreendida e desenvolvida como uma ação que conjuga a política habitacional e as políticas de desenvolvimento urbano voltadas para intervenções que buscam ressaltar a importância do espaço coletivo e público para a cidade e sociedade, numa perspectiva de transformação efetiva das condições socioespaciais que reforcem o direito à cidade, respeito ao meio ambiente e a permitem inclusão social.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Lidar com os determinantes estruturais da desigualdade, especialmente urbana, exige uma percepção crítica da eficácia das matrizes de planejamento urbano, ordenamento das cidades e das políticas públicas destinadas a este fim. A garantia de efetividade ao direito à cidade e o fortalecimento dos governos locais estão fortemente ligados às medidas de superação das disparidades e fomento ao desenvolvimento urbano sustentável, especialmente pelo fato de que o local e a forma onde as pessoas nascem e crescem têm uma influência duradoura nas oportunidades as quais elas terão acesso.

A presente tese está alinhada ao campo teórico dos estudos críticos urbanos e, voltada para a incorporação do urbanismo sustentável ao planejamento e ordenamento das cidades, busca possibilidades de enfrentamento aos desafios urbano-ambientais decorrentes do crescimento desordenado das cidades e meios de compatibilização dos direitos à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado, insertos em uma perspectiva de regularização fundiária urbana plena.

Visando a redução das desigualdades e mitigação dos efeitos deletérios dos muitos fatores de crise urbana, a tese adotou com objeto a multidimensionalidade da regularização REURB brasileira, com o fito de responder em que medida a regularização fundiária urbana oferece mecanismos que possam contribuir para a incorporação do urbanismo sustentável ao planejamento e ordenamento das cidades.

O trabalho abordou, portanto, as complexas interações de fatores que estão por trás do ciclo vicioso oriundo da alta desigualdade e baixo crescimento, que ceifa as possibilidades de avançar num processo necessário de desenvolvimento e reproduz modelos perenes de estagnação e manutenção e agravamento das desigualdades no Brasil.

A regularização fundiária urbana se apresenta nesse cenário como mecanismo de grande relevância dado que o país é marcado por significativos números de irregularidades fundiárias, situação que advém da experiência histórica e complexa sobre o modo de apropriação e tomada de posse da terra, ao longo dos anos. A irregularidade fundiária é uma questão que desafia a efetivação do direito à cidade, sem esquecer que também submete o próprio meio ambiente a condições de degradação ambiental decorrente do crescimento desordenado e socialmente desigual das cidades.

Ao tratar sobre aspectos da informalidade urbana, esta contribuição se presta ao avanço e ao aperfeiçoamento das políticas públicas no país, além de fornecer elementos jurídicos valiosos para que as comunidades envolvidas nessas possam vigorosamente

defender os seus direitos. Nesse sentido é que o presente trabalho contribui para a solução da problemática, apontando a necessidade de que os programas de regularização fundiária urbana sejam levados a efeito de modo que abracem as suas múltiplas dimensões, para além da perspectiva da concessão de titulação aos detentores de posse precária de bens imóveis.

Viu-se, portanto, que é necessário que se busque soluções urbanas, que, por sua vez, requerem um equilíbrio de poder na área de definição de regras de planejamento e políticas públicas, erradicando a violência nas suas mais variadas formas e redefinindo o ambiente institucional que constitui a essência do contrato social: melhores condições de habitabilidade do homem, oportunidades no mercado de trabalho, tributação e proteção socioambiental.

Em meio a uma discussão interessada nas interconexões entre Direitos Humanos, Desenvolvimento e, ainda, na regulação econômica estatal, acredita que a tese viabiliza a formação e capacitação profissional no sentido de tornar-se apta a intervir no processo de desenvolvimento humano e socioambiental, conforme ditames do paradigma constitucional do Estado Socioambiental Democrático de Direito que deve guardar compatibilidade e compromisso com um processo de desenvolvimento plural e participativo com fins de alcançar justiça social, por meio da valorização das capacidades humanas e da proteção de direitos, sendo contrário aos seus fins utilizar o escudo de um discurso desenvolvimentista para legitimar a violação a direitos humanos, especialmente em matéria de sustentabilidade.

Com a finalidade de prospectar possibilidades de gerenciamento dos desafios urbano-ambientais decorrentes da estruturação desordenada das cidades, e fomento ao desenvolvimento urbano sustentável através da regularização fundiária urbana, a tese explorou a questão urbana e o desafio de tornar as cidades resilientes e sustentáveis, procedeu com uma contextualização sobre a REURB brasileira, suas múltiplas dimensões, marcos legais e procedimento, como também trouxe abordagem sobre o desenvolvimento urbano sustentável e a compatibilização dos direitos constitucionais à moradia digna e ao meio ambiente sob a ótica da regularização fundiária urbana. Por fim, propôs que a efetiva contribuição da Reurb deve levar em consideração o atendimento às suas múltiplas dimensões, dado que, em não sendo levadas em conta, pode-se estar diante de violação de direitos constitucionalmente garantidos travestida de desburocratização dos procedimentos de regularização.

Subsidiado pela contribuição da teoria crítica urbana de Neil Brenner, o presente estudo rejeita formas de análise urbana meramente instrumentalistas e se preocupa em prospectar formas de urbanismo que estão latentes nas cidades contemporâneas, ainda que sistematicamente suprimidas, defendendo, para tanto, que somente é possível prospectar

possibilidades de urbanismo sustentável nas cidades contemporâneas ao se implantar uma nova agenda urbana voltada para a REURB plena enquanto política pública que congloba aspectos legais e práticos, a partir do fortalecimento da autonomia municipal e do federalismo por cooperação.

Ressaltou que, mesmo considerando que as prestações sociais devem realizar objetivos que emanam diretamente da noção de Estado como principal agente garantidor de justiça material, é importante pensar, em meio ao contexto da regularização fundiária urbana, uma maior atuação dos agentes jurídicos privados, como a sociedade e o mercado, aqui entendidos em sentido lato, amparada numa ideia cooperação com vistas ao atingimento do bem comum, desonerando o poder público da custosa responsabilidade levar a efeito as regularizações fundiárias.

A participação deve se voltar à concretização da ideia de cidade sustentável, pois a regularização fundiária urbana (Reurb) se volta à concretização desta, de modo que a própria lei da regularização fundiária urbana determina a obediência ao princípio da sustentabilidade econômica, social e ambiental, à ordenação do território e da ocupação eficiente e funcional do solo.

A título de resultado, defende que a REURB plena se apresenta como um caminho para a melhoria das condições de sustentabilidade dos núcleos urbanos informais e da qualidade de vida da população, posto que tem em pauta a regularização fundiária urbana a partir de medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais, contribuindo para tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, nos termos do que orienta o objetivo n.º 11 da Organização das Nações Unidas (ODS 11).

Importante ressaltar que a regularização fundiária não visa apenas titular os ocupantes, embora essa seja uma preocupação cada vez mais presente na evolução legislativa que trata do tema. A titulação é um dos resultados de um procedimento complexo em que os poderes públicos voltam a atenção para as questões ambientais e o fornecimento de infraestrutura urbanística para esses núcleos habitacionais, através de estudos de viabilidade e obras necessárias.

Conclui que a pesquisa abrange a compreensão da regularização para além da geração de propriedades imobiliárias regulares tributáveis e transacionáveis. Acredita ser a pesquisa reveladora da maneira como, a partir da atuação dos municípios, o planejamento e as práticas de políticas de preservação das cidades e do meio ambiente impactam o desenvolvimento urbano sustentável e a proteção aos direitos humanos, compatibilizando as pretensões dos interesses tanto urbanísticos, quanto ambientais, que são direitos igualmente fundamentais.

## REFERÊNCIAS

- ACOSTA, Claudia. La expropiación en las prácticas públicas de obtención de suelo en América Latina. Una primera aproximación. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (coord.). **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 57-81.
- AGÊNCIA SISTEMA FIEP. 87% dos consumidores brasileiros preferem comprar de empresas sustentáveis. **Agência Sistema Fiep**, Curitiba-PR, 28 fev. 2019. Disponível em: <https://agenciafiep.com.br/2019/02/28/consumidores-preferem-empresas-sustentaveis/>. Acesso em: 6 mar. 2023.
- ALFONSIN, Betânia. Vídeo observatório das metrópoles, 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BjZQTNVThhw>. Acesso em: 10 jul. 2022.
- AMANAJAS, Roberta e KLUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. *In*: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, César Bruno. **A Nova Agenda Urbana e o Brasil**: Insumos para a sua construção e desafios a sua implementação. Brasília, IPEA, 2018. 133 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2022.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. Limites Interpretativos da Lei nº 14.285. **ConJur**, São Paulo, 1 ago. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-01/paulo-bessa-limites-interpretativos-lei-14285>. Acesso em: 1 abr. 2023.
- AQUINO, Vinicius Salomão de; FARIAS, Talden. **Regularização Fundiária em áreas de preservação permanente sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. ISBN 978-65-5518-169-2. 162 p.
- AVELÃS NUNES, António José. **Industrialização e Desenvolvimento**: a Economia Política do Modelo Brasileiro de Desenvolvimento. São Paulo: Quartier Latin, 2005.
- AVELÃS NUNES, António José. **O Estado Capitalista e suas Máscaras**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- AZEVEDO, Aluísio. **O cortiço**. São Paulo: Expressão Popular, 2014.
- BALBIM, Renato. A Nova Agenda Urbana e a Geopolítica das Cidades. *In*: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, César Bruno. **A Nova Agenda Urbana e o Brasil**: Insumos para a sua construção e desafios a sua implementação. Brasília, IPEA, 2018. 133 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2023.
- BALBIM, Renato. **Avanços recentes no quadro normativo federal da regularização fundiária**. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/176/189>. Acesso em: 12 jul. 2023.

BARBER, Benjamin. Entrevista. CONJUR, [S.l.], 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mai-02/ideias-milenio-benjamin-barber-cientista-politico-city-university-ny>. Acesso em: 4 jan. 2023.

BRENNER, Neil. **Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018. 356 p.; il. Disponível em: [https://professor.ufrgs.br/dagnino/files/brenner\\_2018\\_espacos-da-urbanizacao-estudos-em-teoria-critica-urbana.pdf](https://professor.ufrgs.br/dagnino/files/brenner_2018_espacos-da-urbanizacao-estudos-em-teoria-critica-urbana.pdf). Acesso em: 4 jan. 2023.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. [S.l.: s.n.], 1994. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-17052022-100206/pt-br.php>. Acesso em: 27 fev. 2023.

BOSSELMAN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade**: Transformando Direito e Governança. Tradução de Phillip Gil França. Título Original: The principle os sustainability: transforming law and governasse. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 10649, 25 jul. 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm). Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8357, 1 jul. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8437.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8437.htm). Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.507, de 20 de dezembro de 1997. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 26025, 13 nov. 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9507.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9507.htm). Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 10 ago. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm). Acesso em: 10 mar. 2017.

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**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 12 jul. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: O que é a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a PNDU? **MIDR**, Brasília, c2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano>. Acesso em: 4 jan. 2023.

BUENO, C. S. Ação civil pública e estatuto da cidade: arts. 55 a 57. *In*: DALLARI, A.; FERRAZ, S. (coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 380-396.

CALIL, Mário Lucio Garcez; MARTINS, Robson; MARTINS, Érika Silvana Saquetti. A Regularização Fundiária Urbana como concretização do Direito à Moradia. **Rev. Dir. Cid.**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, p. 2366-2393, 2022.

CAMPINA GRANDE. Casa Legal. **Prefeitura de Campina Grande**, Campina Grande, c2023. Disponível em: <https://campinagrande.pb.gov.br/casa-legal/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

CANÇADO TRINDADE, Antonio. **Tratados de Direito Internacional dos Direitos Humanos**, v. 1. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997.

CANÇADO TRINDADE, Antonio. Direitos humanos e desenvolvimento: evolução e perspectiva do direito ao desenvolvimento como um direito humano. *In*: CANÇADO TRINDADE, Antonio. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**, v. 2. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997. p. 261-329.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Espaço-Tempo da Vida Cotidiana na Metrópole**. Tese de doutorado. 2. ed. rev. São Paulo: Labur Edições, 2017. 317 p.

CASSILHA, Gilda A. **Planejamento urbano e meio ambiente**. 1. ed, rev. Curitiba, PR: IESDE Brasil, 2012. 180 p.

CARDOSO, Adauto; DENALDI, Rosana. **Urbanização de Favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARVALHO, Cláudio; RIBEIRO, Guilherme; RODRIGUES, Raoni. **Em busca da cidade**: a luta pela moradia adequada como força motriz da reforma urbana. Rio de Janeiro: Lune Juris, 2016.

CASCAES, Nicole. A Regularização Ambiental de Núcleos Urbanos Informais ou de Áreas Urbanas Consolidadas que Ocupam Áreas de Preservação Permanente. **Análise Editorial**, São Paulo, 21 set. 2022. Seção: Conteúdo DNA+. Disponível em: <https://analise.com/dna/artigos/9778>. Acesso em: 20 jul. 2023.

CAVALCANTI, Eugênia Giovanna Simões Inácio. **Estatuto da metrópole e governança interfederativa**: bases para o desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano. Curitiba: Juruá, 2022.

COELHO, Yeska. Retrofit: o que é, como funciona e exemplos no Brasil. **Casacor**, São Paulo, 28 maio 2021. Disponível em: <https://casacor.abril.com.br/arquitetura/retrofit/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

CONRAD, Robert. **Os últimos anos da escravidão no Brasil**: 1850-1888. Tradução de Fernando de Castro Ferro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; Brasília: INL, 1975.

CORREIA, Arícia Fernandes; PAGANI, Vitória Dal-Ri. Regularização Fundiária Plena: uma reinterpretação através da teoria do reconhecimento de Nancy Fraser. **Rev. Quaestio Iuris.**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 149-170, 2022.

CORREIA, Fernando Alves. **O plano urbanístico e o princípio da igualdade**. Coimbra: Livraria Almedina, 1989.

COSTA, Fernanda Carolina Vieira da; ROMEIRO, Paulo Somlanyi. Marcos Regulatórios da Regularização Fundiária Urbana. *In: Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional*. 2022 Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11549/13/218229\\_LV\\_Nucleos-Urbanos\\_Cap09.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11549/13/218229_LV_Nucleos-Urbanos_Cap09.pdf). Acesso em: 6 dez. 2022.

COSTA, Emília Viotti. **Da Monarquia à República: momentos decisivos**. 6. ed. São Paulo: brasiliense, 1994.

COSTA, Maria Amélia da. Direito à Moradia na Constituição da República: considerações a respeito da sua positivação e fundamentação. *In: CONPEDI/UNICURITIBA*; coordenadores: Jonathan Barros Vita, Valéria Ribas do Nascimento, Daniela Menengoti Ribeiro. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 152-170. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/unicuritiba/livro.php?gt=124> Acesso em 04 mar 2023.

COSTA, Marco Aurélio. LUI, Lizandro. O Apoio à Construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, IPEA, Brasília, n. 24, jul.-dez. 2020. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10702/1/BRUA24\\_21\\_notas\\_pesquisas\\_art\\_19.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10702/1/BRUA24_21_notas_pesquisas_art_19.pdf). Acesso em: 4 jan. 2023.

COURA, Bernardo César. **O que é regularização fundiária?** 2016. Disponível em: <https://bernardocesarcoura.jusbrasil.com.br/noticias/226964347/o-que-e-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 6 jan. 2023.

CRUZ, José Aurélio da., LISBOA, Herbert. Regularização fundiária urbana. Noções teóricas e práticas. [S.l.]: **Programa moradia legal**, 2017. Disponível em: PROGRAMA-MORADIA-LEGAL.pdf (tjpb.jus.br). Acesso em: 10 jan. 2023.

CUNHA, Euclides da. **Os sertões**. Brasil, Centro Edelstein, 2010. 516 p. Livro digital.

DANTAS, Denis Rodrigues. **Regularização urbanística-fundiária e provisão habitacional: as ZEIS em Campina Grande (2009-2018)**. 2019. 173 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

DANTAS, Marcelo Buzaglo e CRIPPA, Fernanda de Oliveira. A Regularização Fundiária Urbana – REURB em Áreas de Preservação Permanente como Instrumento para a busca do Desenvolvimento Sustentável. *In: GUERRA, Sidney; FARIAS, Talden e AVZARADEL, Pedro. Política Nacional do Meio Ambiente: 40 anos da Lei 6938/1981*. Curitiba: Instituto Memória Editora. 2021. p. 579-606.

DE SOTO, Hernando. **The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else**. New York: Basic Books, 2000. Kindle Edition.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. Planejamento e ordenamento territorial no sistema jurídico brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 49, n. 194, p. 107-115, abr.-jun. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496581/000952688.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento Urbano**. Curitiba: Juruá, 2002.

DIAS, Jean Carlos. O direito ao desenvolvimento sob a perspectiva do pensamento jurídico contemporâneo. In: DIAS, Jean Carlos. **Direito e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI**. Organização de Vladimir Oliveira da Silveira, Samyra Napolini Sanches e Monica Benetti Couto. Brasília: Ipea, CONPEDI, 2013.

DIAS, Reinaldo. **Sustentabilidade na Nova Agenda Urbana da Habitat III**. 2016. Disponível em: <https://www.pensamentoverde.com.br/sustentabilidade/sustentabilidade-na-nova-agenda-urbana-da-habitat-iii/>. Acesso em: 11 fev. 2023.

DUARTE, Fellipe. **Aspectos Ambientais da Regularização Fundiária Urbana**. 2019. Disponível em: <https://direitoambiental.com/aspectos-ambientais-da-regularizacao-fundiaria-urbana-ambiental/>. Acesso em: 7 jan. 2023.

EITERER, Luiz Henrique. **O método da análise do discurso**. Disponível em: <http://lheiterer.blogspot.com.br/2008/07/o-mtodo-da-anlise-do-discurso.html>. Acesso em: 28 mar. 2017.

FARIAS, André Rodrigo. Identificação, mapeamento e quantificação das áreas urbanas do Brasil. **Embrapa**, Comunicado Técnico, Campinas, SP, maio 2017. Disponíveis em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/176016/1/20170522-COT-4.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2023.

FAVARÃO, César B.; COSTA, Marco Aurélio. Governança e Políticas Nacionais Urbanas: Capacidade e Desenvolvimento Institucional. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, César Bruno. **A Nova Agenda Urbana e o Brasil: Insumos para a sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília, IPEA, 2018. 133 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2023.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. ed. atual. e ampl. São Paulo: USP, 2012.

FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer; SILVA, Paulo Henrique. Indicadores de Desenvolvimento Humano e Efetivação de Direitos Humanos: da acumulação de riquezas à redução da pobreza. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 11, p. 119-147, jan.-jun. 2012.

FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Direito Econômico do Desenvolvimento e Direito Humano ao Desenvolvimento. Limites e Confrontações. *In*: FEITOSA, M. L. A. et al. **Direitos Humanos de Solidariedade**: avanços e impasses. Curitiba: Appris: 2013.

FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento. *In*: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. **Direito e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI**. Organização de: Vladmir Oliveira da Silveira, Samyra Napolini Sanches e Monica Benetti Couto. Brasília: Ipea; CONPEDI, 2013.

FERNANDES, Edésio. **Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da lei 13.465/17**. Conjur: [S.l.], 2022. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-set-08/edesio-fernandes-desafios-regularizacao-fundiaria-urbana-contexto-lei-1346517>. Acesso em: 14 set 2022.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey. 1998.

FERREIRA MAGALHÃES, A. É Possível Equacionar o Problema da Pobreza Via Economia de Mercado? A política de formalização da propriedade imobiliária em Hernando de Soto. **InSurgência**: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 6, n. 2, 2020. DOI: 10.26512/insurgencia.v6i2.32196. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/32196>. Acesso em: 14 set. 2022.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FRANK, A. G. Desenvolvimento do subdesenvolvimento latino-americano. *In*: PEREIRA, L. (org.). **Urbanização e Subdesenvolvimento**. 4. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1979. p. 25-38.

FREITAS, Eduardo de. **Estrutura Fundiária do Brasil**. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/estrutura-fundiaria-brasil.htm#:~:text=A%20desigualdade%20estrutural%20fundi%C3%A1ria%20brasileira,de%20vida%20dos%20trabalhadores%20rurais.https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/estrutura-fundiaria-brasil.htm#:~:text=A%20desigualdade%20estrutural%20fundi%C3%A1ria%20brasileira,de%20vida%20dos%20trabalhadores%20rurais>. Acesso em 15/09/2022.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; GONÇALVES, Thais Sales; RIBEIRO, Jessica Chaves. Aspectos urbanísticos da regularização fundiária e direito à cidade. **Revista Extensão em Ação**, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 14-31, jul.-dez., 2013.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, Celso. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**, [S.l.], v. 1, p. 5-19, ago. 1992.

FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p.: il. Disponível em: [https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

GOMES, R. C. C., SILVA, A. B., SILVA, V. P. Política habitacional e urbanização no Brasil. Scripta Nova. **Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, Barcelona: Universidad de Barcelona, v. 7, n. 146(083), 1 ago. 2003. Disponível em: [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(083\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(083).htm). [ISSN: 1138-9788].

GOERGEN, Pedro. 1981.

GORDON, P.; IKEDA, S. Does Density Matter? *In*: ANDERSSON, D.; ANDERSSON, A.; MELLANDER, C. **Handbook of Creative Cities**. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. p. 435-455.

GORSDORF, L. F. et al. Os silêncios da Nova Agenda Urbana da ONU. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, 6 jul. 2016. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/futuro-das-cidades/os-silencios-da-nova-agenda-urbana-da-onu-76kbvbnkybnqcov9ut0mw8jon/>. Acesso em: 4 jan. 2023.

REDAÇÃO de Habitability. ODS 11: conheça os objetivos da ONU para as cidades. Parte da Agenda 2030, o ODS 11 tem foco em criar cidades inclusivas, sustentáveis e justas. **Habitability**, [S.l.], c2023. Seção: Impacto Positivo. Disponível em: [https://habitability.com.br/ods-11-conheca-o-objetivo-da-onu-para-as-cidades/?utm\\_source=google\\_pago&utm\\_medium=&utm\\_content=&gclid=CjwKCAiAhKycBhAQEiwAgf19en0DBtACeA-AmCFWIHqy4ny5rkN1Kg8YXdMIaPie7TNJ7W6QHVeCtRoC8x0QAvD\\_BwE](https://habitability.com.br/ods-11-conheca-o-objetivo-da-onu-para-as-cidades/?utm_source=google_pago&utm_medium=&utm_content=&gclid=CjwKCAiAhKycBhAQEiwAgf19en0DBtACeA-AmCFWIHqy4ny5rkN1Kg8YXdMIaPie7TNJ7W6QHVeCtRoC8x0QAvD_BwE). Acesso em: 20 jul. 2023.

HARVEY, David. **Rebel Cities**: from the right to the city to the urban Revolution. London: Verso, 2012.

HOLSTON, J. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBGE. ODS #11: Cidades e comunidades sustentáveis. IBGE Explica. **IBGE**, Rio de Janeiro, 19 abr. 2018. [YouTube]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GCml3wU2g7g>. Acesso em: 4 jan. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação | IBGE. Acesso em: 3 jan. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à covid-19 – notas técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: Acesso em: 23 ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à covid-19 – apresentação dos resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 18 maio 2020b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicador 11.1.1** - Proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados. IBGE, Rio de Janeiro, 6 dez. c2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **ODS 11. Cidades e Comunidades Sustentáveis**. IPEA, Brasília, 2019. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html#coll\\_11\\_1](https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html#coll_11_1). Acesso em: 20 jul. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados Subnormais 2019**: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Notas Técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 19 maio 2020. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717\\_notas\\_tecnicas.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf). Acesso em: 6 dez. 2022.

JACOBS, Jane. **Morte e vida nas grandes cidades**. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva. Urbanização, Meio Ambiente e Vulnerabilidade Social. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, IPEA, 141-148, 2011.

JOSÉ, Joaquim. **Origem da palavra desenvolvimento**. Disponível em <https://origemdapalavra.com.br/palavras/desenvolvimento/#:~:text=Ela%20vem%20de%20desenvolver%2C%20que,%E2%80%9Crolar%2C%20fazer%20girar%E2%80%9D>. Acesso em 02 jul 2022.

KLINK, J. Trajetórias urbanas: circulação de ideias e construção de agendas no sul global – limites e potencialidades da Habitat III. In: BALBIM, R. (org.). **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016.

KRAUSE, Cleandro. Irregularidade fundiária e urbanística no brasil: bases para um projeto de pesquisa. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, IPEA, n. 21, jul.-dez. p. 187-189, 2019.

LAMANA PAIVA, Joao Pedro. Regularização fundiária e seus impactos no reassentamento: problemática urbana, propriedade e sistema registral. **Revista Síntese: Direito Imobiliário**, v. 6, n. 7, 2017.

LATOUCHE, Serge. **Pequeno Tratado do Decrescimento Sereno**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

LEFEBVRE, H. **Le droit à la ville**. Paris: Éditions Anthropos, 1968.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2006.

LEITE, Pedro Pereira. **Cidades Resilientes XVII**. 2017. Disponível em: <https://globalherit.hypotheses.org/6361>. Acesso em: 28 jan. 2023.

LING, Anthony. Cortiços eram melhores que as favelas. **ArchDaily Brasil**, [S.l.], 1 out. 2019. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/925627/corticicos-eram-melhores-que-as-favelas>. Acesso em: 27 fev. 2023.

LOCATELLI, Paulo Antônio. **Elementos para a Sustentabilidade da Regularização Fundiária Urbana nas Áreas de Preservação Permanente**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Direito na História**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LUCENA, Elis Formiga. **Desenvolvimento e criminalidade**: um estudo do perfil dos adolescentes em conflito com a lei penal internos no lar do garoto/pb. Disponível em: <https://tede.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/tede/2542/2/PDF%20-%20Elis%20Formiga%20Lucena.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2023.

MARICATO, Ermínia. **Cidade do Pensamento Único**. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**. São Paulo, Hucitec, 1996.

MEDEIROS, José Carlos de L. O PREZEIS e a Nova Política Urbana nacional. *In*: ALVES, Mércia; SOLER, Salvador; AZEVEDO, Luciana. **Prezeis em Revista**. Recife: Cendhec, 2005. 67 p.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral na regularização fundiária. *In*: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização Fundiária**. São Paulo: Forense; Gen, 2014.

MELÉNDEZ, Marcela. **Equipe do Relatório de Desenvolvimento Humano Regional para a América Latina e no Caribe 202**. Disponível em: <https://www.undp.org/latin-america/publications/regional-human-development-report-2021-trapped-high-inequality-and-low-growth-latin-america-and-caribbean>. Acesso em: 17 dez. 2022.

MEZZAROBÀ, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia de pesquisa em direito**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MILARÉ, Édís. **Direito do meio ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 6. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Câmara de Coordenação e Revisão. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. Brasília: MPF, 2017. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/05\\_18\\_Manual\\_de\\_Atuação\\_APP\\_ONLINE.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/05_18_Manual_de_Atuação_APP_ONLINE.pdf). Acesso em: 9 mar. 2023.

MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes. **Reforma Urbana e Direito à Cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

MIRANDA, Vitor da Cunha. Disponível em: [https://jus.com.br/artigos/48642/a-concessao-de-direito-real-de-uso-cdru-e-a-concessao-de-uso-especial-para-fins-de-moradia-cuem-como-instrumentos-de-regularizacao-fundiaria-em-areas-publicas-no-brasil#\\_ftnref8](https://jus.com.br/artigos/48642/a-concessao-de-direito-real-de-uso-cdru-e-a-concessao-de-uso-especial-para-fins-de-moradia-cuem-como-instrumentos-de-regularizacao-fundiaria-em-areas-publicas-no-brasil#_ftnref8) Acesso em 12 jul 2023.

MORAIS, Efraim. Município, o grande ausente na política brasileira. Uma contextualização histórica. **Estudos Legislativos do Senado Federal**. 2008.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. Resolução no 41/128, de 4 de dezembro 1986. **Nações Unidas**, Nova York, 1986. Disponível em: [http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/decl\\_direito\\_ao\\_desenvolvimento.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/decl_direito_ao_desenvolvimento.pdf). Acesso em: 6 dez. 2022.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. ONU-Habitat lança Nova Agenda Urbana Ilustrada em português. **Nações Unidas Brasil**, Brasília, 10 jan. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/214756-onu-habitat-lanca-nova-agenda-urbana-ilustrada-em-portugues>. Acesso em: 20 jul. 2023.

NETTO, Vinicius M. Jane Jacobs: a trajetória depois de Morte e Vida das Grandes Cidades. 2017. Disponível em: [https://caosplanejado.com/jane-jacobs-a-trajetoria-depois-de-morte-e-vida-das-grandes-cidades/?gclid=CjwKCAiAwc-dBhA7EiwAxPRylEzlDXT\\_h\\_OjH4VpSyrF9YlOJ8FYdMzVbhaPgcs1VpAlSDIi49Iw0RoCNAkQAvD\\_BwE](https://caosplanejado.com/jane-jacobs-a-trajetoria-depois-de-morte-e-vida-das-grandes-cidades/?gclid=CjwKCAiAwc-dBhA7EiwAxPRylEzlDXT_h_OjH4VpSyrF9YlOJ8FYdMzVbhaPgcs1VpAlSDIi49Iw0RoCNAkQAvD_BwE). Acesso em: 4 jan. 2023.

OLIVEIRA, Milena Fernandes. A teoria do desenvolvimento e a problemática da urbanização na América Latina: uma primeira aproximação. *In*: R. B. Estudos Urbanos e Regionais, v. 16, n. 2, p. 167-184, nov. 2014. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4846/4663>. Acesso em: 21 set. 2022.

ONGD. Tempos incertos, vidas instáveis. Relatório de Desenvolvimento Humano 2022. Disponível em: <https://www.plataformaongd.pt/noticias/tempo-incertos-vidas-instaveis-relatorio-de-desenvolvimento-humano-2022>. Acesso em: 17 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 15 fev. 2023.

OST, François. A tese de doutorado em Direito: do projeto à defesa. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 98-116, maio-ago. 2015.

OST, François. **O Tempo do Direito**. Bauru: EDUSC, 2005.

PACTO GLOBAL REDE BRASIL. A evolução do ESG no Brasil. **Pacto Global Rede Brasil**, [S.l.], abr. 2021. Disponível em: [https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms%2Ffiles%2F150560%2F1619627473Estudo\\_A\\_Evoluo\\_do\\_ESG\\_no\\_Brasil.pdf](https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms%2Ffiles%2F150560%2F1619627473Estudo_A_Evoluo_do_ESG_no_Brasil.pdf). Acesso em: 7 mar. 2023.

PEDROSO, Alberto.. Conceito de Núcleo Urbano Informal. Capítulo 10. *In*: PEDROSO, Alberto. **Regularização Fundiária Urbana e Seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes**: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018 – Vol V. Ed. 2022. São Paulo, SP: Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/1647232089/capitulo-10-conceito-de-nucleo-urbano-informal#a-292156387>. Acesso em: 6 dez. 2022.

PEIXINHO, M. M.; FERRARO, Suzani Andrade. Direito ao desenvolvimento como direito fundamental. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16., 2008. **Anais [...]**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. [Recurso eletrônico]. Disponível em: [http://www.conpedi.org/manuel/arquivos/anais/bh/manoel\\_messias\\_peixinho.pdf](http://www.conpedi.org/manuel/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf). Acesso em: 11 mar. 2016.

PENA, Rodolfo F. Alves. **Espaço Urbano Brasileiro**. 2023. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/urbanizacao.htm>. Acesso em: 25 fev. 2023.

PINTO, Victor Carvalho. **Mitos e verdades sobre a nova Lei da Regularização Fundiária Urbana**. Disponível em <https://caosplanejado.com/mitos-e-verdades-sobre-a-nova-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana/#X>. Acesso em: 11 jan. 2023.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Dimensão constitucional do direito à cidade e formas de densificação no Brasil**.

POMAROLI, Maria Isabel Santana. **Comentários à Lei de Regularização Fundiária**. Coordenação de Arícia Fernandes Correia, Emerson Affonso da Costa Moura e Maurício Jorge Pereira Mota. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

REAL FERRER, Gabriel Real. Sustentabilidade, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho. *In*: SOUZA, Maria Cláudia Antunes de et al. (org.). **Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade**, Itajaí: Univali, 2013. p. 7-30.

REDAÇÃO do Migalhas. Falta de política pública favorece crescimento de imóveis irregulares. Especialistas apontam que problema atinge todas as classes e traz diversos prejuízos econômicos. **Migalhas**, [S.l.], 8 jun. 2022. Seção: Moradia. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/367636/falta-de-politica-publica-favorece-crescimento-de-imoveis-irregulares>. Acesso em: 20 jul. 2023.

RIBEIRO, Luiz. Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo ministério. **Correio Braziliense**, Brasília, 28 jul. 2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>. Acesso em: 6 jan. 2023.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. A propriedade privada no capitalismo sob dominância financeira no Brasil: uma análise a partir do novo marco normativo nacional de regularização fundiária. *In*: UNGARETTI, Débora et al. **Propriedades em Transformação**: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil. São Paulo: Blucher, 2018. p. 241-259.

RIST, Gilbert. **The History of Development**: From Western Origins to Global Faith. 3. ed. London: Zed books, 2008.

ROHDE, Geraldo Mário. Mudanças de paradigma e desenvolvimento sustentado. *In*: CAVALCANTI, Clóvis (org.) **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortês; Recife: Fubdação Nabuco, 1998.

SACHS, Ignacy. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. **Estudos Avançados**, USP, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 213-242, maio-ago. 1997.

SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos. São Paulo: Companhia de letras, 2005.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Desigual**: a Especificidade do Fenômeno Urbano em Países Subdesenvolvidos. 2018.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2021.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico**: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção da Natureza. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

SAULE JR., Nelson. O Direito à Cidade como centro da Nova Agenda Urbana. **IPEA**, Brasília, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7114/1/BRU\\_n15\\_Direito.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7114/1/BRU_n15_Direito.pdf). Acesso em: 4 jan. 2023.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 2000.

SILVA, Gilberto Valente da. As Prefeituras Municipais e a Regularização dos Loteamentos. **IRIB**, São Paulo, c2023. Seção: Biblioteca. Disponível em: <https://www.irib.org.br/obras/as-prefeituras-municipais-e-a-regularizacao-dos-loteamentos>. Acesso em: 7 jan. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, Júlio César Lázaro da. O Processo de Urbanização. **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/urbanizacao-mundo.htm>. Acesso em: 14 fev. 2023.

STEINER, Achim. **Prefácio ao Relatório PNUD**. 2021.

SOLER, Salvador. PREZEIS, um exemplo de democracia participativa. *In*: ALVES, Mércia; SOLER, Salvador; AZEVEDO, Luciana, et.al. **Prezeis em Revista**. Recife: Cendhec, 2005, 67 p.

SOTTO, Débora. **Fontes de custeio da REURB**: o papel dos Municípios. Disponível em: <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/ReurbRegularizacaoFundiariaUrbanaaspectosteoricosepraticosABRAMPA.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2023.

SOUZA, Clara Cirqueira de. **Cidades de papel**: representações fundiárias de Belo Horizonte – A produção jurídica do espaço urbano e a irregularidade fundiária. 2021. Dissertação. Disponível em: [file:///C:/Users/ELIS/Downloads/2021\\_Disserta%C3%A7%C3%A3o-ClaraCirqueiradeSouza.PDFA%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/ELIS/Downloads/2021_Disserta%C3%A7%C3%A3o-ClaraCirqueiradeSouza.PDFA%20(2).pdf). Acesso em: 4 mar. 2023.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Prólogo. **A prisão e a Ágora**: Reflexões em Torno da Democratização do Planejamento e da Gestão das Cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TEMER, Michel. Cerimônia de lançamento do programa de regularização fundiária. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nak0DdsdIGU>. Acesso em: 11 jan. 2023.

UNITED NATIONS. Policy Unites. HABITAT III - 17-20 OCTOBER 2016

The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. UN, New York, 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/preparatory-process/policy-units/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Human Development Report 2021-22: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World. New York: UNDP, 2022.

VALLADARES, L. **A invenção da favela**: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: FGV editora, 2013.

VASQUES, Ana Beatriz. Apresentação do Tema. In: CONPEDI, 2017. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/0ds65m46/60572696/T40O22C8dD3d3iVM.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2023.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.