

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “Regularização fundiária urbana como elemento de sustentabilidade nas cidades”, elaborado pelo acadêmico “Andrey Martins Kilkamp”, defendido em 12/05/2021 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (**dez**) cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 12 de maio de 2021



Documento assinado digitalmente
Pedro de Menezes Niebuhr
Data: 14/05/2021 13:56:22-0300
CPF: 003.836.799-82
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Professor Doutor Pedro de Menezes Niebuhr
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente
Marina Demaria Venancio
Data: 17/05/2021 11:11:01-0300
CPF: 089.382.179-90
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Professora Marina Demaria Venâncio
Membro de Banca



Documento assinado digitalmente
William Hamilton Leiria
Data: 12/05/2021 17:11:54-0300
CPF: 092.738.209-13
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

William Hamilton Leiria
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno: Andrey Martins Kilkamp

RG: 5940712

CPF: 089.328.909.43

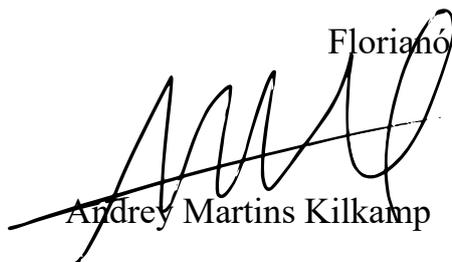
Matrícula: 14201225

Título do TCC: Regularização fundiária urbana como elemento de sustentabilidade nas cidades

Orientador: Professor Doutor Pedro de Menezes Niebuhr

Eu, Andrey Martins Kilkamp, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 12 de maio de 2021.


Andrey Martins Kilkamp

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CAMPUS TRINDADE - CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

Andrey Martins Kilkamp

Regularização fundiária urbana como elemento de sustentabilidade nas cidades

Florianópolis

2021

Andrey Martins Kilkamp

Regularização fundiária urbana como elemento de sustentabilidade nas cidades

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.
Orientador: Prof. Dr. Pedro de Menezes Niebuhr.

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Kilkamp, Andrey Martins

Regularização fundiária urbana como elemento de sustentabilidade nas cidades. / Andrey Martins Kilkamp; orientador, Pedro de Menezes Niebuhr, 2021.

172 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Regularização fundiária urbana. 3. Desenvolvimento sustentável. 4. Urbanização. 5. Informalidade. I. de Menezes Niebuhr, Pedro. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

Andrey Martins Kilkamp

Regularização fundiária urbana como elemento de sustentabilidade nas cidades

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito.

Prof. Dr. Luiz Henrique Cademartori
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Pedro de Menezes Niebuhr
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

William Hamilton Leiria
Avaliador Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito
Universidade Federal de Santa Catarina

Marina Demaria Venâncio
Avaliadora Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito
Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 30 de abril de 2021.

Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, é também o mundo que ele, a partir de então, está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem qualquer sentido claro da natureza de sua tarefa, ao fazer a cidade, o homem se refez. (SMITH; WHITE, 1929)

RESUMO

O processo de urbanização no Brasil foi intenso durante o século XX e continua até o presente. No decorrer do processo de desenvolvimento urbano, as instituições e os planos de desenvolvimento urbanos não foram capazes de conter o fenômeno da informalidade habitacional dentro do espaço urbano, gerando como consequência ambientes urbanos precarizados, tanto no sentido registral como em relação às infraestruturas necessárias ao correto desenvolvimento da cidade. Frente à situação sob a qual milhões de pessoas vivem, durante a última década, foram editadas normas que endereçam soluções para o problema mencionado e, no ano de 2017, foi instituído o marco legal nacional para a regularização fundiária (Lei 13.465/17), em especial a regularização fundiária urbana, que propõe, através de um procedimento administrativo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais, para que se regularize imóveis e, além disso, qualifique-se os espaços precarizados, por meio de melhorias habitacionais e implantação de infraestrutura essencial. Confronta-se a situação abordada com os conceitos de sustentabilidade presentes nos diplomas legais nacional e internacional com o fim de concluir se a Lei 13.465/17, também chamada de “Reurb”, pode ser considerada um instrumento que orienta a cidade ao desenvolvimento sustentável. Ou seja, o problema é “Frente aos problemas de informalidade presentes nas cidades e suas consequências territoriais, a Lei 13.465/17 (Reurb) oferece soluções que orientem as cidades ao desenvolvimento urbano sustentável?” e a hipótese é que sim, o modelo de regularização fundiária urbana, instituído pela Lei 13.465/17, oferece uma série de instrumentos normativos que possibilitam que as cidades resolvam os problemas relacionados à informalidade presentes no território urbano, de forma a direcioná-las no cumprimento da maioria dos requisitos de sustentabilidade presentes tanto no inc. I, art. 2º, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), como no Objetivo 11, da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas. Através do método de procedimento bibliográfico e de análise de instrumentos legislativos, por meio do método de abordagem dedutivo, concluiu-se que o instrumento coaduna-se com a maioria das diretrizes de cidades sustentáveis dentro da legislação vigente.

Palavras-chave: Urbanização. Regularização fundiária. Sustentabilidade.

ABSTRACT

The urbanization process in Brazil was intense during the 20th century and continues until the present days. During the urban development process, the institutions and urban development plans were not able to contain the phenomenon of housing informality within the urban space, generating as a consequence precarious urban environments, both in the registry sense and in relation to the necessary infrastructure for the proper development of the city. Facing the situation under which millions of people live in, during the last decade, regulations addressing solutions to the mentioned problem have been edited and, in the year 2017, the national legal framework for land regularization was instituted (Law 13.465/17), especially the urban land regularization, which proposes, through an administrative procedure that includes legal, urbanistic and environmental measures, to regularize properties and, in addition, to qualify the precarious spaces, through housing improvements and implementation of essential infrastructure. The situation addressed is confronted with the concepts of sustainability present in national and international legal diplomas in order to conclude whether Law 13.465/17, also called “Reurb”, can be considered an instrument that guides the city towards sustainable development. Through the bibliographic method and law analysis and using the deductive method of approach, the conclusion was that the law 13.465/17 is in line with the sustainability guidelines provided by Brazil’s legal framework.

Keywords: Urbanization. Urban land regularization. Sustainability.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	A PERIFERIA: A QUESTÃO DA PRECARIZAÇÃO URBANÍSTICA.....	16
2.1	A CIDADE E A URBANIZAÇÃO.....	16
2.2	O MERCADO FORMAL E O MERCADO INFORMAL DE HABITAÇÃO.....	21
2.3	OS PROGRAMAS HABITACIONAIS.....	26
2.4	OS PARCELAMENTO E LOTEAMENTOS.....	31
2.5	O DESENVOLVIMENTO URBANO HORIZONTAL.....	33
2.6	A SEGREGAÇÃO ESPACIAL.....	35
3	RECONHECIMENTO DO DIREITO À MORADIA	37
3	O PROVIMENTO DE INFRAESTRUTURA ADEQUADA E ACESSÍVEL, REDUÇÃO DE RISCOS E POLÍTICA HABITACIONAL COMO COMPONENTES DA SUSTENTABILIDADE NAS CIDADES.....	47
3.1	O CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE APLICADO ÀS CIDADES.....	48
3.2	O CONCEITO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS NO INCISO I DO ART. 2º DO ESTATUTO DAS CIDADES.....	62
3.2.1	Direito à terra urbana e o direito à moradia.....	63
3.2.2	Direito ao saneamento ambiental.....	68
3.2.4	Direito à infraestrutura urbana.....	69
3.2.5	Direito ao transporte e aos serviços públicos.....	71
3.2.6	Direito ao trabalho e ao lazer.....	71
3.3	O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 11 DA ONU..	73
3.3.1	Meta 11.1: acesso à habitação e urbanização das favelas.....	75
3.3.2	Meta 11.2: transporte seguro e acessível.....	77
3.3.3	Meta 11.3: urbanização inclusiva.....	79
3.3.4	Meta 11.4: proteção do patrimônio cultural e natural.....	81
3.3.5	Meta 11.5: catástrofes, perdas econômicas e de vida.....	82
3.3.6	Meta 11.6: Qualidade do ar e gestão dos resíduos para reduzir impactos da urbanização.....	84
3.3.7	Meta 11.7: espaços públicos seguros, inclusivos e verdes.....	85
3.3.8	Metas de implementação.....	86
4	A SOLUÇÃO LEGISLATIVA: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA LEI Nº 13.465/17.....	93

4.1	ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.....	96
4.2	CONCEITO.....	106
4.3	OBJETIVOS.....	108
4.4	MODALIDADES.....	110
4.5	LEGITIMADOS.....	111
4.6	PRINCIPAIS INSTRUMENTOS.....	112
4.6.1	Legitimação fundiária e Legitimação de posse.....	112
4.6.2	Usucapião.....	114
4.6.3	Desapropriação em favor dos possuidores.....	116
4.6.4	A arrecadação de bem vago.....	117
4.6.5	Consórcio imobiliário.....	118
4.6.6	Desapropriação por interesse social.....	119
4.6.7	Direito de preempção.....	120
4.6.8	Transferência do direito de construir.....	121
4.6.9	Requisição, em caso de perigo público iminente.....	121
4.6.10	Intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular..	122
4.6.11	Alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor.....	122
4.6.12	Concessão de uso especial para fins de moradia.....	123
4.6.13	Concessão de direito real de uso.....	124
4.6.14	Doação.....	124
4.6.15	Compra e venda.....	125
5	A REURB COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL.....	128
5.1	LEI 13.465/17 SOB A ÓTICA DE HERNANDO DE SOTO.....	128
5.2	TIPOS DE SOLUÇÕES QUE A REURB PODE IMPLEMENTAR PARA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE.....	136
5.3	A REURB CONCRETIZA A NOÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS CONSTANTE NO ESTATUTO DA CIDADE E NO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 11.....	152
6	CONCLUSÃO.....	159

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho irá abordar a questão da precarização urbanística ocorrida no processo de desenvolvimento urbano brasileiro. Através do método de pesquisa bibliográfica e análise de instrumentos legislativos, estabelecer-se-á as conclusões parciais em cada capítulo e, ao final, será feita a conclusão final da análise da sustentabilidade da Lei 13.465/17, através do método de abordagem dedutivo.

Em um primeiro momento, abordar-se-á a cidade e seu desenvolvimento, em especial as cidades brasileiras e seu desenvolvimento mais expressivo durante o Século XX, época em que o fenômeno da informalidade passou a ser generalizado, podendo ser percebido em todo o território nacional, sob diversas formas. Sendo esses espaços onde a insegurança da posse e a falta de infraestruturas são generalizados. Também trata este capítulo do Direito à moradia, analisando seu conteúdo através do instituto da posse e suas teorias subjetiva e objetiva. O primeiro capítulo delimitará o problema a que o trabalho se propõe a analisar.

Após esta análise, partir-se-á para os conceitos de sustentabilidade, principalmente institucionais, trazidos pelo Estatuto da Cidade, instrumento-guia do planejamento urbano das cidades brasileiras, que foi positivado de forma a complementar o capítulo da política urbana na Constituição Federal e também as metas presentes no Objetivo 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, trazido pela Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, que tem por objetivo guiar as cidades e assentamentos humanos, em geral, em direção à sustentabilidade. Além dos conceitos institucionais, traz-se um conceito não ligado ao Direito, do autor Henri Ascelrad, que propõe uma análise da sustentabilidade através da eficiência do uso de recursos, que auxiliará no entendimento da importância geral do tema tratado. A cidade será tratada como a base sobre a qual o método de desenvolvimento deve orientar-se pela sustentabilidade.

O inciso I, art. 2 do Estatuto da Cidade trata a cidade sustentável como uma diretriz da política urbana a ser seguida pelas cidades brasileiras. Considera direitos diversos como necessários ao conceito de cidade sustentável, como o direito à terra urbana e à moradia, direito à infraestrutura urbana, ao saneamento ambiental, ao transporte, trabalho e lazer. Ou seja, a cidade sustentável deve atender a demandas características de um cidadão urbano de forma satisfatória para que se atinja a sustentabilidade.

As metas contidas no Objetivo 11, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, também trazem diretrizes à cidade sustentável como, por exemplo, a urbanização dos

assentamentos informais, a urbanização inclusiva, o direito aos transportes seguros e acessíveis, também o direito à moradia adequada e redução do impacto da urbanização. Demonstrando o caráter de cidade sustentável como aquela que oferece os serviços urbanos necessários à administração dos recursos e dos rejeitos gerados dentro do espaço urbano de maneira a tornar a cidade mais sustentável.

Dessa forma, a sustentabilidade será o elo entre o problema, a questão da informalidade habitacional, e a solução, a regularização proposta pela Lei 13.465/17. Surge neste momento a hipótese de trabalho: frente aos problemas de informalidade presentes nas cidades e suas consequências territoriais, a Lei 13.465/17 (Reurb) oferece soluções para o desenvolvimento urbano sustentável?

Apresentar-se-á os antecedentes legislativos e os instrumentos trazidos pela Reurb no capítulo três e, através de análise de texto legal, demonstrar-se-á as potencialidades da Lei 13.465/17, bem como modalidades de aplicação e legitimados à proposição, ou seja, analisar-se-á as possibilidades de regularização dos espaços informais presentes no texto legal.

A Reurb enuncia o procedimento administrativo que deverá ocorrer na instância municipal, sendo o Município o ente encarregado de emitir a Certidão de Regularização Fundiária, e também positiva diversos instrumentos que podem ser utilizados nesse procedimento para concretizar a segurança da posse, como a legitimação fundiária e de posse, a usucapião, até mesmo institutos clássicos do Direito Civil como a doação ou a compra e venda.

Após a delimitação dos campos de atuação da norma, como objetivo final, confrontar-se-á o conteúdo das três primeiras partes em um derradeiro e conclusivo capítulo. Colocar-se-á a Reurb no banco dos réus a fim de concluir se ela preenche os requisitos de sustentabilidade e se tem capacidade de guiar nossas cidades a um caminho mais sustentável, frente à ocupação do solo urbano.

Dessa forma, o objetivo geral será concluir se, frente ao desenvolvimento urbano desenfreado presenciado pelas cidades brasileiras, causador de precariedades diversas, de ordem jurídica, urbanística e ambiental, os institutos da Reurb (Lei 13.465/17) colocam-se como uma alternativa ao enfrentamento dos problemas presentes nos assentamentos informais e se está em conformidade com o que se tem, conceitualmente e legalmente, como cidade sustentável.

Pretende-se demonstrar que a Reurb, por apresentar soluções que oferecem a oportunidade para que se reconheça esses espaços como parte do ordenamento territorial,

permite que a cidade, de maneira formal, passe a oferecer mais espaços para habitação, serviços e lazer, logo, aproveitando espaços existentes já ocupados e qualificando-os, promovendo obras de infraestrutura e provendo qualidade de vida aos seus habitantes.

2 A PERIFERIA: A QUESTÃO DA PRECARIZAÇÃO URBANÍSTICA

Neste capítulo trata-se do histórico de desenvolvimento das cidades brasileiras, tendo como prioridade a análise de como os diferentes espaços se desenvolveram, principalmente aqueles que se consolidaram de forma mais precária e desqualificada, bem como trata-se da importância do reconhecimento do Direito à moradia, como um dos pontos centrais e que perpassa todas as questões levantadas no presente trabalho.

2.1 A CIDADE E A URBANIZAÇÃO

A cidade é objeto de estudo de diversas ciências, sendo entendida de forma diferente por cada uma delas a considerar diferentes aspectos. A sociologia urbana conceitua cidade como “uma organização geral da sociedade”, segundo Mario Liverani (1986) em seu livro *L’Origine delle Città*; como “um centro de consumo em massa”, segundo a doutrina de Max Weber (1922) no livro *Economia e Sociedade*; ou mesmo como uma “multiplicidade de sistemas”, idealizado por Di Franco Ferrarotti (1975) no livro *La Città come Fenomeno di Classe*, utilizando-se, consecutivamente, de concepções demográficas, econômicas ou de subsistemas. Ou seja, a conceituação ultrapassa um critério quantitativo e qualitativo: vai além do número de habitantes e se esses habitantes se ocupam de atividades não rurais.

Do ponto de vista urbanístico, passa a ser considerada cidade a localidade que reúne unidades edilícias, de habitação e de trabalho, por exemplo, e equipamentos públicos, que dão suporte à satisfação das necessidades das unidades edilícias, como os sistemas de serviços públicos de abastecimento de água e energia, coleta de resíduos sólidos e esgoto, as áreas de lazer, os prédios públicos como as escolas e os hospitais, assim como as áreas destinadas ao comércio (DA SILVA, p. 26).

Através da observação dos fenômenos e através de diferentes lentes ideológicas, tenta-se traduzir o que se dá no cotidiano, porém, muito além de um conceito estático, o conceito de cidade é dinâmico. Ademais, deve-se compreendê-la além de seus conceitos, ou seja, não só como um conjunto de edifícios e pessoas, mas incorporando toda a sua estrutura de suporte, já que “a estrutura mantém o conceito e fornece um conjunto de instrumentos para trazê-lo ao mundo dos fatos e da ação” (SUMNER, 1906, p. 54). Dessa forma, o conceito de cidade e os instrumentos através dos quais ela se consolida estão intrinsecamente conectados.

A cidade passa a ser entendida como uma instituição. Além do ser humano, é acrescido todo o maquinário e outros instrumentos através dos quais a natureza humana atua. É algo mais do que um simples aglomerado de artefatos e pessoas: é o mecanismo através do qual os interesses particulares e políticos encontram expressão. A partir do momento que esse conjunto de coisas são utilizadas como ferramentas, através da vitalidade presente na cidade, é então que ela passa a funcionar como uma verdadeira instituição (PARK, 2017).

Assim, a organização surgida em resposta às necessidades humanas, quando constituída, dá a impressão de ser um acontecimento natural, de sempre ter existido; no entanto, a estrutura visível das cidades tem uma base essencialmente social, e é formada de acordo com o projeto e os interesses que ela incorpora, tal qual qualquer instituição. Além da organização física, tem-se uma organização moral nessa instituição-cidade, de modo que essas duas facetas interagem de maneira específica para moldar e modificar uma a outra constantemente (PARK, 2017, p. 40).

Entender a cidade como uma instituição traz-nos uma análise global que importa para entender a produção dos espaços. Estes são produzidos tanto de forma oficial como informal, com base no que a cidade, enquanto instituição, incorpora como metas e planos de desenvolvimento. A precarização urbanística é um produto do desenvolvimento urbano instituído pela cidade, seja de forma ativa, quando é promovido pelo próprio ente público, ou de forma passiva, quando aquele se ausenta de prover a infraestrutura necessária.

A cidade como instituição também estabeleceu limites para as modificações arbitrárias possíveis de serem feitas em suas ordens moral e principalmente física. O planejamento divide a cidade entre os usos possíveis, impõe regras de construção e determina um arranjo ordenado dos prédios tanto privados quanto públicos, com ressalvas a considerar que os processos da natureza humana continuam (PARK, 2017).

O instrumento de planejamento dessas instituições tem como um de seus objetivos antecipar a concentração de pessoas em cada localidade, a fim de controlar a expansão urbana, ao passo que seja possível que a ocupação aconteça acompanhada de infraestrutura. Porém, o preço da terra não é uma variável controlável; dessa forma, não raramente, são os entes privados que, em última instância, determinam com base no preço da terra onde se localizarão os novos distritos – portanto, onde a população da cidade se alojará, já que são eles os encarregados da execução dos programas habitacionais. Assim, conseqüentemente, a expansão da cidade e de todos os seus subsistemas dá-se de maneira aleatória. O tema será tratado detalhadamente adiante neste trabalho, mas é importante ter em mente que, por consequência dessa expansão,

a cidade adquire uma forma de desenvolvimento que não é controlada e nem planejada. E esse modo de desenvolvimento, com base no preço da terra e na valorização dela, setoriza a cidade de acordo com suas classes sociais, deixando marcas dessa espécie de desenvolvimento pela cidade.

Ocorre uma fissura entre os espaços da cidade formal, representada pelos bairros regulares, dentro dos padrões urbanísticos e edifícios estabelecidos, e a parcela da cidade informal, representada pela periferia urbana – podendo estar localizada perto ou longe do centro urbano –, que não segue os regulamentos urbanísticos e edifícios, caracterizadas, em sua maioria, como espaços de precariedade urbanística.

Sutilmente, com a linha guia do valor da terra, os grupos são divididos dentro do espaço urbano; com o tempo, cada bairro passa a adquirir um pouco da dinâmica e das qualidades de seus habitantes, marcado pelo sentimento de sua população. Park (2017) explica, dessa forma, como surge o sentimento de vizinhança: o que era apenas uma expressão geográfica, após ocupado, passa por um processo de consolidação e criação de um sentimento de pertencimento local. Diz o autor:

Dentro dessa vizinhança, a continuidade dos processos históricos é, em alguma medida, mantida. O passado se impõe sobre o presente, e a vida de cada localidade se move com um certo dinamismo próprio, mais ou menos independente do círculo mais amplo de vida e de interesses em torno dela. (PARK, 2017, p. 41)

A cidade é, então, o conjunto das vizinhanças que, uma a uma, cada qual com suas características, formam o tecido urbano e dão a ele vitalidade, característica que acompanha a cidade durante seu desenvolvimento.

De forma panorâmica, através dos tempos, as cidades passam por diferentes formas de organização que refletem diferentes dinâmicas sociais e espaciais. Essas formas de organização estão intimamente ligadas com essas dinâmicas sociais e, sendo a cidade a expressão física dos desejos dos seus habitantes, estas mudam conforme os meios de produção e tecnologias também mudam.

Analisa-se a formação da cidade moderna a partir do marco histórico da Revolução Industrial, período em que ocorreram modificações em diversas estruturas sociais. Foi nesse momento também que a cidade passou a ter um novo significado dentro do sistema socioeconômico capitalista.

O período de nascimento do capitalismo moderno, no que se convencionou chamar de Revolução Industrial, trouxe como efeito imediato a urbanização, a migração da população, que anteriormente estava espalhada pelo território, para um único lugar: a cidade, que a partir deste

momento passaria a sediar as grandes fábricas e ser o centro do sistema econômico (SCOTT, 2010). Como parte desse processo de mudança, houve também a troca da produção artesanal para a produção industrial, produção em escala.

A distribuição dos habitantes no solo, após a dita revolução industrial e, conseqüentemente, demográfica, impactou as condições de vida nesses novos locais de fixação. Os recém-chegados alocavam-se nos espaços vazios dentro dos antigos burgos ou nas zonas periféricas, que rapidamente se multiplicavam, formando bairros novos ao redor de núcleos primitivos. Portanto, com a urbanização da sociedade também surgiram as periferias, pois, com a migração em massa, os centros urbanos começaram a ficar cada vez mais lotados e a cidade começou a expandir-se territorialmente em direção às bordas externas, levando os novos moradores, necessariamente, a morarem mais afastados dos centros urbanos, sob a mesma lógica de produção espacial baseada na renda (SPOSITO, 2010, p. 55-57).

O adensamento populacional que a urbanização trouxe veio acompanhado de problemas inerentes à vida urbana. As ruas dos extensos bairros operários, assim como as dos centros das cidades, serviam para, além da circulação, para o escoamento dos detritos. O esgoto corria a céu aberto, o lixo se acumulava pelas vielas, a intensa atividade industrial poluía o ar e os rios. A profunda mudança no modo de produção e de organização da sociedade teve sua consequência no espaço físico, originando problemas sem precedentes (ABIKO; ALMEIDA; BARREIROS, 1995, p. 37/38).

A urbanização aconteceu, portanto, como um reflexo da industrialização. O termo urbanização designa a migração do campo para a cidade, que passou a ter mais importância econômica frente aos novos meios de produção e às novas tecnologias surgidas com a Revolução Industrial. Assim, o termo expressa mais que o crescimento, abrangendo também o adensamento das cidades.

Nos países do capitalismo central, na Europa Ocidental e nos Estados Unidos e Canadá, segundo Maricato (2013), a urbanização conjugou-se à oferta de emprego e moradia mais constante, possibilitando um crescimento urbano controlado, diferente do que ocorreu nos países da América Latina.

Os migrantes dos países latinos mudavam-se para as cidades não somente pela oferta de empregos, mas pelas más condições de vida no campo, pela mecanização do trabalho na lavoura e pela crescente destinação de terra para a pecuária extensiva, ou seja, a urbanização da sociedade não se deu de forma desenvolvimentista, mas sim pela precariedade das condições de vida no meio rural (WILHEIM, 1969, p. 24-28).

A massa de trabalhadores latino-americanos, em sua maioria, sem formação, migrou para as cidades em busca de um incremento na qualidade de vida, e não foi absorvida pela economia formal de forma eficaz. Sem encontrar trabalho, não tinham rendimentos; sem rendimentos, não podiam acessar o mercado imobiliário formal, levando os recém-chegados a buscarem alternativas informais, tanto para habitar, como para trabalhar. Nas palavras de Anthony Giddens (2001, p. 589):

À medida que num número crescente de agricultores e trabalhadores desqualificados imigra para os centros urbanos, a economia formal luta, muitas vezes, para absorver esse fluxo como força de trabalho. Na maioria das cidades do mundo em desenvolvimento, é a economia informal que permite aos que não conseguem encontrar trabalho sobreviverem. Do trabalho ocasional nas fábricas às atividades de comércio de pequena escala, o setor informal não regulamentado oferece oportunidades de ganhar a vida aos trabalhadores pobres e sem formação.

Para ilustração da massa de pessoas movendo-se para os centros urbanos, coloca-se em números: enquanto na década de 1950 o Brasil possuía 36,2% da população morando em cidades, segundo as estatísticas históricas do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE, 1990), em 70 anos saltamos para 84,4%, segundo o Censo Demográfico de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE, 2010), o último publicado até a presente data.

Considerando números absolutos o aumento é ainda mais impressionante, tomando-se as informações dos anuários estatísticos publicados pelo IBGE: enquanto na década de 50 do século passado 18,815 milhões de pessoas viviam em centros urbanos (IBGE, 1960), segundo os dados do último Anuário Estatístico, do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística, que utiliza dados de 2010, o número passou a ser de 161 milhões, aproximadamente (IBGE, 2019). Esses montantes representam um crescimento populacional somado ao movimento migratório para os centros urbanos que, em 60 anos, teve um aumento em 8,5 vezes.

O período compreendido entre as décadas de 1980 e 1990 ficou conhecido como “décadas perdidas” que, por sua vez, influenciaram no declínio em alguns dos índices sociais do Brasil, principalmente no aumento das desigualdades de rendimento entre as famílias. Se observarmos a parcela de renda apropriada pelos 50% mais pobres, houve uma diminuição de 12,2% para 11,7% da renda nacional – o número, que já era baixo, ficou ainda menor. Além da diminuição da renda circulando entre a faixa mais pobre da população, a aceleração da inflação impactou no poder de compra de forma muito mais dramática (OMETTO; FURTUOSO; VIEIRA DA SILVA, 1995).

A pobreza no Brasil passa a ser representada pelas massas urbanas, com grandes contingentes vivendo sob condições precárias de infraestrutura. As cidades não desenvolveram suficientemente sua capacidade produtiva para absorver a população ao mercado formal de trabalho, resultando em uma massa de desempregados. Ambos os fatores levam o cidadão a uma situação de informalidade (fundiária e trabalhista).

A crise sofrida pelo país no final do século XX agravou ainda mais a situação de quem vivia na insegurança de trabalho e em moradia informais, das multidões concentradas em regiões de morros e várzeas onde a pobreza passa a ser homogênea.

Assim, a ocupação desordenada do solo se deu sob a falta de amplitude das ações públicas destinadas a enfrentar a questão, as políticas públicas de habitação destinadas à população de baixa renda não foram capazes de alcançar todas as camadas sociais e, através das décadas, o problema se agravou de forma labiríntica com a dimensão que os centros urbanos atingiram física e demograficamente.

O movimento migratório em direção à cidade trouxe consigo uma imediata demanda por habitação e emprego, bem como pela disposição dos serviços públicos de saneamento, saúde, educação e transporte, indispensáveis à vida urbana sadia. Frente à situação, as decisões da Administração Pública não responderam satisfatoriamente às necessidades, gerando o que MARICATO (2013) teoriza como “tragédia urbana”.

A realidade se impôs, bem ou mal, na formalidade ou na informalidade, de modo improvisado ou planejado. Assim sendo, sob as vistas da Administração Pública e sem embargos, o território foi ocupado. Legal ou ilegalmente, as condições mínimas para a sobrevivência nesses espaços marginais foram criadas (MARICATO, 2013, p. 16).

2.2 O MERCADO FORMAL E O MERCADO INFORMAL DE HABITAÇÃO

O movimento em direção à cidade teve sua demanda atendida por, principalmente, dois meios de oferta de moradias formais: (1) através do mercado privado de habitação, que se desenvolvia através de prédios residenciais e dos condomínios e loteamentos seguindo as regras estritas estabelecidas pelo poder público, ou (2) com subsídio do Estado, por meio da provisão de moradia popular a baixo custo para famílias de baixa renda. No entanto, houve quem não conseguiu se encaixar em nenhum dos dois sistemas.

O mercado formal era direcionado às classes médias e os conjuntos habitacionais às classes baixas, porém havia um grupo representativo de pessoas extremamente pobres, que não

conseguiam fazer parte nem do mercado formal, nem dos programas habitacionais, fazendo com que se desenvolvesse uma terceira via de reprodução do espaço dentro da cidade, uma provisão informal de moradia.

Lado a lado, na cidade, desenvolveram-se dois tipos de vida urbana: o mercado formal, destinado às classes médias e baixas, que oferecia moradia com maior qualidade construtiva, dentro das normas, tanto edificações como registrais, possibilitando o direito de propriedade a quem pudesse pagar o preço da terra; à margem desta, desenvolve-se um outro tipo de cidade, onde a produção se dá através da autoconstrução dos edifícios e da autourbanificação do espaço público, onde a posse irregular toma o lugar da propriedade, ocorrendo a precarização urbanística passiva, por omissão do Estado. Não é o mercado ou o Estado que fornecem os serviços que tornam a vida urbana possível, são os indivíduos que tornam ela minimamente viável (MARICATO, 1996).

Este é um sistema de duas lógicas de produção do espaço: a formal e a informal, que se retroalimenta. No que foi descrito como cidade formal, juntamente ao mercado, o Estado atua para oferecer toda sorte de serviços públicos que, por sua vez, tornam a vida urbana mais adequada. Tanto o investimento privado quanto o público elevam os valores dos lotes, o que tem como efeito afastar ainda mais aqueles que não podem adequar-se aos valores praticados na região, possibilitando a ocupação para um grupo restrito de pessoas, classificando o espaço urbano e tornando a sutil disputa territorial em algo visível e estatístico.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) da Organização das Nações Unidas, divulgado em 2019, o Brasil é o segundo país do mundo com a maior concentração de renda – 1% dos 209 milhões de brasileiros acumulam 28,3% da renda nacional. Esse dado se manifesta no espaço físico, observando que alguns bairros dispõem de todos os subsistemas de serviços públicos, utilizando as mais modernas técnicas, têm alta disponibilidade de acesso aos transportes, tanto particular quanto público, além de passeios públicos, infraestrutura verde e áreas de lazer, como parques ou praças. No entanto, há o lado oposto da moeda, que neste caso é menos cintilante.

Há quem viva nas cidades brasileiras e tenha à sua disposição um padrão de vida elevado, como o descrito acima. No entanto, existe uma parcela da população que vive ainda sob padrões construtivos extremamente precários e sob condições insalubres de habitação, vivendo em moradias autoconstruídas, que raramente respeitam os padrões urbanísticos (tanto funcionais, como de segurança e higiene), os serviços públicos são residuais, o espaço público é abandonado, as vias muito estreitas dificultam o transporte e muitos desses assentamentos

localizam-se em áreas de risco ou de proteção ambiental. Todo tipo de irregularidade é encontrada nesses espaços, resultado de décadas de abandono pelas autoridades de todos os níveis da federação, visto que é um problema monumental, que persiste por quase um século, e exige esforços mútuos.

Na maior parte dos países pobres, ou em desenvolvimento, os assentamentos informais tornaram-se a principal forma de abrigar as populações de baixa renda, já que essa parcela populacional está excluída do mercado formal e fora das políticas públicas de provisão.

As *barriadas* peruanas, os *bustees* indianos, as favelas no Brasil – seja qual for a nomenclatura que essas comunidades informais assumam, estão crescendo rapidamente pelo mundo em desenvolvimento. Tomando-se o relatório *The Challenge of Slums*, realizado pela UN-HABITAT, agência da Organização das Nações Unidas para assentamentos humanos, vê-se que, em 2001, cerca de um terço da população vivia de forma irregular (BALTRUSIS, 2004, p. 52).

Como dito anteriormente, nos países latino-americanos a produção do espaço formal dá-se, geralmente, através das lógicas tradicionais de provisão através do mercado imobiliário e através de programas estatais, mas a reprodução territorial nesses países tem uma terceira via, fora dos regramentos estabelecidos, que responde a um critério de necessidade. Nas palavras de Abramo (2003, p. 26):

Foi a lógica da necessidade que moveu, e continua a mover, um conjunto de ações individuais e coletivas que promoveram a produção das “cidades populares” com o seu habitual ciclo ocupação/autoconstrução/auto-urbanização e, por fim, o processo de consolidação dos assentamentos populares informais. Recentemente, surge uma nova variante da produção da cidade popular que articula a lógica do mercado com a lógica da necessidade, e se manifesta socialmente como o “mercado informal de solo”.

Ao contrário do que acontece no mundo industrializado, onde o Estado ou o mercado formal proveem os equipamentos urbanos de forma mais abrangente, no mundo em desenvolvimento acontece o que Abramo (2003) chama de “cidades populares”: a iniciativa individual ou coletiva é quem ocupa, constrói e urbaniza os assentamentos urbanos informais através de uma lógica simples, a da necessidade. Frente à inércia do Estado, a urgência de ter um abrigo fez com que se criasse um “mercado informal de solo”, nas palavras do autor, onde articulam-se as lógicas da necessidade e a lógica do mercado em um ambiente precarizado, sem as formalidades impostas pelo Estado e, por isso, informais (BALTRUSIS, 2004, p. 52).

O fenômeno da cidade informal não é recente, porém o processo de urbanização acontecido no século XX teve um papel central no crescimento das áreas irregulares dentro do espaço urbano. Na direção de procurar uma vida mais digna e mais oportunidades oferecidas

pela aglomeração resultante da vida na cidade, os migrantes necessitavam criar os meios de ter acesso à vida urbana. Nos termos de Agamben (2004, p. 130), *há um movimento de reafirmação da vida em relação a um direito que apenas incorporava a vida na medida da sua exclusão.*

Tratou-se sobre a cidade informal, mas no que consiste a informalidade? A informalidade é um termo genérico e pode ser utilizado em vários contextos. Por isso, cabe delimitar seu sentido para o melhor entendimento do tema tratado. Empresta-se a definição de Bagnasco (1999):

Se chamamos de economia formal o processo de produção e de trocas de bens e serviços regulados pelo mercado e promovidos e realizados por empresas industriais e comerciais com o objetivo do lucro e que atuam submetidas às regras do direito comercial, fiscal, do trabalho, etc, podemos chamar economia informal todo o processo de produção e de troca que não se submete a um desses aspectos.

Portanto, a formalidade na cidade corresponde ao enquadramento nos regramentos estabelecidos pelo Estado através do direito urbanístico, comercial, registral e de propriedade; por outro lado, toda a estrutura regulamentar e a economia informais acontecem à margem do processo estabelecido pelos regulamentos estatais. Nessa linha, o mercado informal de solo tem duas dimensões principais, segundo Abramo (2007, p. 30): a *informalidade econômica*, relativa aos contratos mercantis que tornam possível a comercialização desse bem de capital, e a *informalidade urbana*, ligada à falta de registro e de controle estatal sobre aqueles lotes informais.

Sendo assim, a informalidade é conceituada em oposição à formalidade, constituindo-se quando não se submete a uma ou mais regras impostas pela burocracia estatal. Nas palavras de Abramo (2007, p. 29), a economia informal urbana:

seria um ato mercantil de comercialização e/ou locação do solo (edificado) que estaria fora do marco institucional do direito urbanístico, do direito econômico e comercial, do direito de propriedade e dos outros direitos civis que regulariam o uso e a propriedade do solo urbano. Ou seja, o mercado informal transaciona um bem (material ou imaterial) à margem do marco regulatório da esfera jurídico-política do Estado de Direito moderno.

Nesse sentido, da mesma forma com a qual o mercado formal está amparado em um Estado forte que garante os direitos através de um sistema jurídico, ou seja, um conjunto de instituições e normas formais que garantam a reprodução do sistema, o mercado informal, segundo Abramo (2007), dispõe de normas informais, produzidas historicamente nos assentamentos populares, que regulam de forma informal as transações mercantis informais.

Como não é válido que um imóvel que possui irregularidades urbanísticas e registrares figure como objeto contratual, isso significa que os conflitos envolvendo imóveis contidos em assentamentos informais não podem ser instrumento de mediação e de execuções legais. Na

falta da lei como parâmetro de garantia e de segurança para transações comerciais, desenvolvem-se outros institutos para o funcionamento deste mecanismo de troca, já que nenhum mercado se reproduz se não há confiança que os contratos serão respeitados e se não há mecanismos coercitivos de cumprimento contratual entre as partes (ABRAMO, 2007, p. 30).

Nos contratos mercantis informais, tanto de compra e venda como de locação, a confiança-lealdade é um requisito fundador da possibilidade de existência da troca mercantil informal, porém, como uma forma de garantia, tem-se a necessidade da *personalização* das relações contratuais. Elimina-se a impessoalidade para tentar suprir a falta de um intermediário que, em caso de descumprimento de alguns dos lados, fará cumprir o contrato (papel do Judiciário, nos contratos mercantis formais).

Ainda segundo Abramo (2007), analisando os dados do Infosolo Brasil, de 2006, dos moradores de assentamentos informais que compraram ou alugaram imóveis entrevistados, 73% tiveram ciência do imóvel através de amigos ou parentes. O que confirma a ideia de "argamassa interpessoal" como garantia na transação informal do solo, que se desenvolve em uma trama de relações de amizade e/ou parentesco que garantem estabilidade à execução do acordo firmado entre as partes (ABRAMO, 2007).

Apesar das relações pessoais garantirem certa estabilidade entre os negociantes, não garantem de forma perfeita a durabilidade e a confiança-lealdade nas transações informais de solo. Por esse motivo, segundo o autor, em hipótese levantada em 2005, como forma de garantia intertemporal e intergeracional e para garantir mais estabilidade às relações, as comunidades escolhem ou se submetem ao que ele chama de "autoridade local", que serve como figura mediadora dos conflitos nesses assentamentos. Essa figura possuiria uma legitimidade comunitária que, a depender da história e das características de cada comunidade, pode ter origem religiosa, étnica, cultural, política ou até mesmo através da violência e do uso da força (ABRAMO, 2007, p. 32).

Bagnasco (1999, p. 29), por sua vez, chama atenção para uma questão imprescindível para o entendimento de como o mercado informal da terra funciona e por que, apesar de estar à margem da proteção institucional oferecida pelos sistemas de justiça, onde se faz valer direitos, ele se sustenta como uma prática. Para o autor, o que deveria estar no centro das pesquisas deveria ser a relação entre o formal e informal nas estruturas reais de ação, já que a própria diferenciação entre o que é formal e o que é informal reside em estruturas de ação social.

De forma contínua, ambos os mercados coexistem, o formal e o informal, com instituições próprias. Paralelamente às ofertas de moradias formais, os núcleos urbanos

informais, que crescem à margem de toda a regulamentação urbanística, nunca pararam de crescer. A migração para os centros urbanos era intensa e a Administração Pública não era capaz de responder satisfatoriamente à demanda. A partir da década de 1980, as taxas do crescimento demográfico superaram as do crescimento do Produto Interno Bruto (MARICATO, 2013, p. 21), o que levou a um impacto direto no PIB per capita. Enquanto entre os anos 1970 e 1980 o produto interno bruto per capita crescia a uma taxa de 6,1% ao ano, apenas nos três primeiros anos da década de 1980 veio a diminuir 13% (OMETTO; FURTUOSO; VIEIRA DA SILVA, 1995).

2.3 OS PROGRAMAS HABITACIONAIS

Em suma, como mencionado anteriormente, a cidade desenvolve-se dentro de três modelos de ocupação do solo e oferta de moradia: (1) através do mercado formal, onde são comercializados, dentro das regras atinentes, lotes e unidades habitacionais (apartamentos ou casas), (2) por conjuntos habitacionais promovidos por políticas públicas onde são comercializados, com subsídios a depender da faixa de renda, unidades habitacionais (apartamentos ou casas) e, por último, parte da demanda habitacional é suprida pelo (3) mercado informal de habitação, através do qual são comercializadas ou ocupadas unidades habitacionais de diferentes tipologias, pois, como não seguem regulamentações, não há padrão; portanto, pode ser um quarto, uma laje, um fundo de quintal, uma casa, um imóvel público ou privado abandonado ou subutilizado.

Dentre os três modelos apresentados, dois deles funcionam dentro da lógica burocrática tradicional, submetendo-se aos regramentos instituídos pelas autoridades diversas que compõem a Federação, o mercado formal de solo compreendido pela oferta de unidades habitacionais no mercado imobiliário e a oferta, também no mercado formal, de unidades subsidiadas pelo Estado, os quais se passa a abordar.

Frente ao crescimento massivo das cidades brasileiras de maneira formal e informal, o inchaço urbano obrigou o governo a tomar atitudes quanto à rápida expansão desestruturada dos núcleos urbanos. Durante o século XX, partiram dos governos políticas endereçadas à habitação, que tinham como objetivos principais (1) o aumento do estoque de moradias para todas as faixas de renda e (2) fomentar a atividade econômica relacionada à construção civil que, historicamente, contribuiu como parte representativa do PIB nacional e também na geração de empregos de forma rápida.

Entre as décadas de 1940 e 1980, o Brasil experimentou um crescimento econômico expressivo, com taxa de crescimento de aproximadamente 7% ao ano. O país começou a industrializar-se visando a substituição das importações e o abastecimento do mercado interno, que tinham demandas crescentes tendo em vista o crescimento populacional nos centros urbanos e, também, de um estilo de vida baseado no consumo, passando a produzir bens duráveis e alguns bens de produção (MARICATO, 2013, p. 20).

Com a industrialização e a conseqüente urbanização em curso no século XX, foi endereçada uma política pública destinada a enfrentar o déficit habitacional. No ano de 1946, criou-se a Fundação Casa Popular (FCP), que tinha como principais funções proporcionar a aquisição ou a construção de moradia própria na zona urbana ou rural, financiar obras de abastecimento de água e captação de esgotos, de energia elétrica e outras que visassem à melhoria do bem-estar das camadas trabalhadoras, além de financiar indústrias de materiais de construção.

Anteriormente à criação da FCP, as operações imobiliárias e de financiamento pelos institutos e caixas de aposentadoria e pensões eram utilizadas para promoção das políticas públicas relacionadas à habitação, de forma mais descentralizada. Esse sistema, que era composto pela FCP, por institutos e por outros órgãos então encarregados de promover as políticas habitacionais, executou aproximadamente 120 mil unidades de moradia entre os anos 1930 e 1964, dando começo às políticas habitacionais executadas a nível federal de forma mais sistematizada, mas ainda não completamente centralizada.

Após a ruptura democrática, representada pelo golpe militar de 1964, na emergência de conseguir apoio das grandes massas populares, o governo colocou um plano habitacional como seu primeiro grande plano de governo. Criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), através do qual se pretendia não só a coordenação da política habitacional e o financiamento para o saneamento, mas também a difusão da propriedade residencial, especialmente para as classes menos favorecidas, com vistas à melhoria do padrão habitacional e a eliminação das favelas. Nesse sentido, previa como objetivo a redução do preço da habitação, o aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, de material de construção e de bens de consumo duráveis, entre outras providências, destinadas a enfrentar os problemas habitacionais das cidades brasileiras.

Com a criação do banco, estabeleceu-se uma convergência entre as três dimensões decorrentes de encarregar um organismo financeiro da formulação de uma política habitacional e da opção por fazer de cada brasileiro um proprietário:

Em primeiro lugar, a política [habitacional] depende e incide sobre as estratégias monetárias e fiscais do país. Em segundo lugar, está ideológica e politicamente alicerçada na ideia de combate ao “déficit habitacional”, ou seja, na ideia de que as necessidades habitacionais correspondem a uma demanda reprimida de “casas próprias” a serem construídas. Em terceiro lugar, trata-se de um instrumento de fomento à atuação de um setor – a indústria da construção civil –, além de, evidentemente, ser um dos motores do próprio setor financeiro. (ROLNIK, 2019, p. 282)

Devido a esses fatores, o grande influxo de investimentos fez a questão da habitação mudar de feição, ganhando impulso e contorno; a habitação tornou-se o eixo de uma política mais abrangente, que voltava-se para o desenvolvimento urbano e o investimento de recursos no mercado habitacional nacional. O plano tinha objetivos ousados e foi o principal responsável pela verticalização representada pelos edifícios residenciais, que passaram a ser a principal forma de moradia da classe média urbana a partir desse período (MARICATO, 2013, p. 16), moldando a paisagem urbana brasileira de forma única.

Durante o período em que o Banco Nacional de Habitação existiu, estima-se que 4 milhões de unidades habitacionais foram construídas (SILVA; TOURINHO, 2015), um número expressivo mesmo se comparado ao mais recente programa habitacional do país, o Programa Minha Casa Minha Vida que, de 2008 até 2017, havia contratado, aproximadamente, 4,5 milhões de unidades habitacionais dentre as três faixas de renda abrangidas pelo programa (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017, p. 14).

No entanto, os esforços empreendidos não foram suficientes nem para uma diminuição representativa da precarização urbanística dentro das metrópoles e cidades, muito menos para dar acesso amplo à camada mais pobre da população à terra formal, e ficou aquém de oferecer as adequações urbanísticas necessárias para o desenvolvimento urbano racional (MARICATO, 2013).

O BNH foi importante para o aumento do estoque de moradias, mas pecou em não atingir as populações mais vulneráveis, que continuaram na informalidade. Promoveu um desenvolvimento urbano horizontal, pois os grandes conjuntos habitacionais eram construídos às margens da cidade, desprovidos de todos os equipamentos e serviços urbanos essenciais. Os conjuntos habitacionais financiados por ele localizavam-se em áreas afastadas dos centros urbanos, o que ocasionou o espraiamento das cidades (ROLNIK, 2017).

Após a extinção do Banco Nacional de Habitação, as políticas desse setor ficaram um tanto quanto desarticuladas e fragmentadas em vários setores. Uma das primeiras iniciativas tomadas pelo governo petista, em 2002, foi a criação do Ministério das Cidades, encarregado da formulação da política urbana a nível nacional e para servir de consultor técnico aos governos

locais, em matéria de habitação, saneamento e transportes, que em governos anteriores passaram por 14 ministérios e secretarias diferentes (ROLNIK, 2019, p. 294).

No ano 2000, propôs-se a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes federados. Para a implementação dessa proposta, seria imprescindível a aprovação da proposta do Fundo Nacional da Habitação, visando oferecer acesso à moradia digna através do crédito imobiliário às famílias de baixa renda. Em outubro de 2003 ocorreu a primeira Conferência Nacional das Cidades, onde foi eleito o Conselho Nacional das Cidades, composto por entidades da sociedade civil e governamentais. A partir desse Conselho foram definidas as diretrizes para a política habitacional governamental.

No ano de 2005, na II Conferência Nacional das Cidades, o governo se comprometeu em aprovar o projeto de lei que criava o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com um fundo (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS) e um conselho, o que viria a acontecer naquele ano. Segundo estabelecido pelo diploma legal, todos os recursos destinados à habitação fazem parte do sistema e devem ser aplicados conforme a Política Nacional de Habitação elaborada em 2004, e o Plano Nacional de Habitação, de 2009, que estabeleciam diretrizes para o enfrentamento da questão habitacional e urbana na direção da oferta de moradia digna de forma universal.

Os recursos que compõem o Sistema Nacional de Habitação foram utilizados para inúmeras intervenções urbanísticas, desde a promoção de novas unidades habitacionais, melhoria habitacional, até a regularização fundiária e a reforma e adequação de imóveis para habitação.

No final da década, quando o crédito habitacional e a produção de unidades habitacionais era crescente e o volume de empréstimos alcançava 40 bilhões de reais em meados de 2008 (FIX, 2011, p. 135), estoura a crise hipotecária nos Estados Unidos, fazendo os investidores venderem suas ações. As ações passaram a ser negociadas abaixo de seu valor patrimonial, ameaçando toda a cadeia produtiva envolvida na construção civil que, como mencionado, representava grande parte do produto interno bruto nacional, o que interferia na política macroeconômica do governo.

Neste momento, empresas atingidas pela crise começam um lobby solicitando ao governo um pacote habitacional. As negociações do setor com o antigo Ministério da Fazenda se deram sem a participação do Ministério das Cidades, sem a equipe que formulou a Política Nacional de Habitação ou com o Conselho das Cidades, nem com o Conselho de Habitação (ROLNIK, 2017).

Quando o pacote foi então apresentado ao presidente, ele aumentou a proposta de 200 mil para 1 milhão de unidades habitacionais e aumentou a parcela de investimentos destinados às faixas de renda mais baixa. No curso das negociações desse pacote com empresários, prefeitos e governadores, são feitos alguns ajustes e passa a se chamar a proposta de *Programa Minha Casa Minha Vida*, que tinha objetivos firmados na oferta de moradia, mas principalmente na manutenção da atividade econômica e na geração de empregos em um momento de crise internacional (ROLNIK, 2019, p. 301). Imediatamente após o anúncio do programa, as incorporadoras recuperaram o valor de suas ações na bolsa e estabilizou-se o clima que era de incerteza frente à crise internacional.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi estabelecido em duas fases: a primeira através da Lei 11.977/2009, e a segunda regida pela Lei 12.424/11. Além desses regramentos, o Programa também era regido por uma série de portarias interministeriais e decretos presidenciais.

O programa era destinado à promoção de habitação para a população que obtivesse renda de até 10 salários mínimos mensais, sendo dividido em 3 faixas: faixa 1 para aqueles que estivessem entre 0 e 3 salários mínimos, a faixa 2 limitava-se entre 3 e 6, e a terceira de 6 a 10 salários mínimos. Dependendo da faixa salarial, tem-se acesso a uma determinada linha de financiamento.

Segundo BRASIL (2011), 47% dos recursos se destinaram à faixa 1 na primeira fase do programa, subindo para 60% na segunda fase. Frente a isso, para se ter ideia do tamanho do desafio que o déficit habitacional brasileiro representa, mesmo com o elevado investimento destinado à camada mais vulnerável atendida pelo programa, o déficit habitacional total dessa faixa de renda é de 89,6%. Os investimentos na faixa 1 do PMCMV representam uma redução de 7,13% no déficit habitacional dessa parcela da população, enquanto nas faixas 2 e 3, com o êxito do programa e com a entrega de todas as unidades habitacionais pretendidas, o déficit seria reduzido em 99,63%.

Outro problema do programa foi a falta de determinação com relação à localidade dos empreendimentos, pois foram determinadas apenas as características das unidades habitacionais e dos conjuntos, deixando a critério do incorporador imobiliário e do município onde o investimento seria feito. A exemplo do que ocorreu com os conjuntos habitacionais populares financiados pelo BNH, os condomínios do PMCMV também seguiram a lógica do desenvolvimento horizontal, distante dos centros urbanos e do aproveitamento em escala das infraestruturas urbanas existentes, gerando novamente a necessidade de se expandir ainda mais

a malha dos serviços públicos (BONDUKI, 2009). Isso ocorre devido ao custo alto da terra urbana, fazendo com que as construtoras procurem terras afastadas das áreas urbanizadas de modo a diminuir os custos e maximizar seus lucros (CARDOSO, 2013).

O programa configura uma importante ferramenta no fortalecimento da coordenação federativa, já que os municípios, devido à sua reduzida capacidade de promover tais programas, dependem da esfera federal que concentra os recursos financeiros.

Devido aos investimentos em crédito habitacional promovidos pelo PMCMV, esse passou a ocupar uma importância maior no PIB nacional. Enquanto, em 2006, representava 1,55% do PIB, em 2013 passou a representar 6,73% (ROLNIK, 2015).

O PMCMV avançou na promoção de unidades habitacionais às camadas mais empobrecidas, mas teve uma atuação com efeitos bastante limitados. Na urgência de fomentar a construção civil para que não sofresse consequências políticas, o governo deixou de lado todo o ecossistema de aconselhamento técnico e de participação social que havia criado nos anos anteriores. O déficit habitacional ainda é grande. O capítulo III, da Lei que instituiu o programa, que regulamentava a regularização fundiária, não recebeu investimentos suficientes para mudar a realidade desses bairros. Desse modo, a situação dos núcleos urbanos informais precários não se modificou.

2.4 OS PARCELAMENTO E LOTEAMENTOS

Portanto, até o momento, foram explanados programas que objetivavam o enfrentamento da questão habitacional pela via do aumento do estoque de moradias, ou seja, através da construção de mais unidades habitacionais, com enfoque na remoção dos cidadãos moradores de áreas informais para esses recém-construídos conjuntos habitacionais. As políticas habitacionais brasileiras estiveram muito centradas no aumento do estoque de moradia e faziam parecer ser esse o único meio de realização de políticas habitacionais até então.

Além da provisão habitacional estatal, dentro do mercado formal de habitação existem a oferta privada de unidades, lotes ou unidades habitacionais, promovidas segundo os regramentos e planos de desenvolvimento, de forma que cumprem, ou deveriam cumprir, os constrangimentos impostos pelo poder público, nas esferas registras, urbanística, ambiental, jurídica; enfim, estando em conformidade com toda a burocracia exigida.

Durante o século XX foram editados institutos legais destinados a enfrentar a questão da falta de habitação na cidade, com o objetivo de aumentar o estoque de unidades e de oferecê-

las a um custo abaixo do valor de mercado ao comprador, visando o acesso das camadas menos favorecidas da população à habitação. Além da edificação através dos prédios residenciais e dos conjuntos habitacionais populares, havia uma outra forma de uso do solo e produção do espaço, dentro da economia formal: os loteamentos.

Os loteamentos ocorrem quando decide-se parcelar uma gleba em unidades menores, chamadas de lotes, com finalidade de venda dentro do mercado imobiliário. Para tanto, o empreendimento precisa cumprir determinados requisitos de adequação desse loteamento à infraestrutura necessária à vida urbana, reservar espaço para vias públicas, atender a um mínimo tamanho de lote, reservar áreas institucionais e áreas para uso comunitário. Essa é a forma sob a qual a cidade formal reproduz-se no espaço.

Tais exigências são regulamentadas nas chamadas leis de uso e de ocupação do solo, que têm um papel importante na produção do espaço urbano, uma vez que é com base nessas normas que se faz a distinção entre a cidade formal e a cidade informal.

As normas de uso e de ocupação do solo são um conjunto de regras que disciplinam a utilização dos espaços urbanos, dividindo-os entre as funções de habitar, trabalhar, recrear e a capacidade de circular entre esses usos. Além do mais, constitui parte essencial da atividade urbanística moderna. Define limites de uso, os locais onde não se pode construir, o tamanho e o recuo dos lotes, entre outras normas programáticas.

No mencionado período, tivemos a edição de alguns atos normativos, como o Decreto-Lei 271/1967, o qual versava sobre os loteamentos urbanos, considerando-os como o ato de subdividir uma área em lotes destinados à edificação. O decreto define desmembramento como a subdivisão do lote quando se reaproveita a infraestrutura já existente, e zona urbana como área de edificação contínua das povoações e, em seu artigo 7º, chega a mencionar a concessão para o direito de uso de terras públicas ou privadas, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, sem, no entanto, trazer muitos detalhes. Era um instrumento limitado, tendo em vista que contava com apenas 10 artigos, deixando os detalhes de lado e não definindo limites.

Posteriormente, foi publicada a Lei nº 6.766, de 1979, que tratava do assunto de forma mais detalhada e estabelecia normas para o parcelamento do solo, trazendo determinações sobre a infraestrutura básica que deveria estar presente nos loteamentos.

Os loteamentos representam a reprodução privada do espaço, tendo as empresas de construção civil que fazem investimentos em determinado espaço, anteriormente à ocupação dele, provendo vias de tráfego, passeios, delimitando lotes e formalizando-os, reservando

espaços para uso coletivo, tanto institucional como para lazer e produtividade, sendo esse espaço formalmente incorporado à cidade em seus planos e mapas.

Essa forma de desenvolvimento é desejável, por estar em conformidade com os planos oficiais para a cidade, obedecendo a padrões e a limites de ocupação e antecipando os meios adequados para a administração do espaço urbano.

2.5 O DESENVOLVIMENTO URBANO HORIZONTAL

Frente aos temas tratados anteriormente, chama-se atenção para um fenômeno que vem como consequência do crescimento urbano observado no Brasil. Observa-se que, independente de empreendimento habitacional, tanto formal como informal, tem efeitos no espaço físico das cidades.

Os conjuntos habitacionais localizados afastados dos centros urbanos e ocupando um espaço amplo, as periferias que também consomem grandes espaços horizontais e mesmo os loteamentos que são construídos fora do espaço densamente povoado geram um efeito territorial chamado espraiamento da cidade. O espraiamento é o oposto de adensamento. Através do espraiamento, o solo urbano é amplamente ocupado, expandindo as fronteiras da cidade, através de um uso menos intenso, ou seja, com menos habitantes por quilômetro quadrado.

Chama-se a atenção especialmente pela inversão promovida pelos grandes conjuntos habitacionais entre o adensamento e o espraiamento que modificou a malha urbana da cidade, aumentando as distâncias de deslocamento e impondo novos desafios para a Administração Pública.

A ocupação horizontalizada aumenta o custo de oferta de serviços essenciais que, ao passo que a cidade expande-se, têm que ser estendidos até o novo empreendimento – futuro bairro. Novas linhas de abastecimento de água, rede coletora de esgoto, linhas de ônibus: tudo deveria ser expandido até o novo bairro e todo o custo dessa expansão de infraestrutura penalizava o contribuinte, que tinha que arcar com o investimento, ao contrário do que acontecia com os investimentos em moradia para as classes médias, onde os investidores procuravam verticalizar os bairros já existentes.

Posto isso, há dois modelos que expressam como se dá a construção da cidade frente ao uso do solo urbano de forma mais ou menos intensa, conformando dois tipos de cidade, como ensina Abramo (2007, p. 26):

A cidade moderna ocidental tem dois modelos paradigmáticos de conformação estrutural em termos materiais do seu ambiente construído. O primeiro desses dois modelos é identificado com o “modelo mediterrâneo” ou “continental”, e a sua estrutura urbana se configura como uma “cidade compacta”, onde o uso do solo é intensivo. O segundo modelo de cidade é o modelo anglo-saxão, e a sua manifestação espacial é a de uma “cidade difusa” com um uso do solo fortemente extensivo, de fraca intensidade e baixa densidade predial e residencial.

Uma avaliação realizada no âmbito do próprio BNH, em 1985, levantou que menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos habitacionais populares estava dentro da malha urbana ou imediatamente contíguos a ela e, conseqüentemente, não eram atendidos pelos serviços públicos de abastecimento de água, tratamento de esgoto, fornecimento de energia elétrica e transporte público (SERPA, 1988, p. 99).

Os projetos do governo para as classes mais empobrecidas da população representavam um crescimento precário e ineficiente da cidade. O modelo de verticalização e conseqüente adensamento oportuniza um ganho em escala, pois utiliza o mesmo sistema urbano já instalado para um número maior de moradores, otimizando os serviços sem representar um aumento em custos de instalação para o poder público e para o contribuinte.

Enquanto o espraiamento, modelo baseado na expansão horizontal, predação territorial e na ampliação permanente das fronteiras da cidade, gera um gasto elevado com pouco ganho em escala, representando um aumento no custo de execução dos serviços públicos, que ao final recai no bolso do próprio cidadão. De modo que se constrói um novo bairro, unifamiliar (composto de casas destinadas à ocupação de apenas uma família), ocupando extenso espaço físico, que demanda infraestrutura urbana tão grande quanto e que cumprem uma função meramente habitacional, desprovidos de qualquer serviço urbano nas redondezas (padarias, mercearias, restaurantes).

No mesmo sentido, afirma Maricato (2013, p. 21):

As iniciativas de promoção pública, os conhecidos conjuntos habitacionais populares, também não enfrentam a questão fundiária urbana. [...] Os governos municipais e estaduais desviaram sua atenção dos vazios urbanos (que, como se sabe, se valorizam com os investimentos públicos e privados feitos nos arredores) para jogar a população em áreas completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano racional, penalizando seus moradores e também todos os contribuintes que tiveram que arcar com a extensão da infraestrutura.

Portanto, os vazios urbanos, terrenos nos centros e próximos a ele, que encontram-se sem uso, não foram submetidos a um desenvolvimento urbano racional, nos termos da autora. Isto é, não passaram por um desenvolvimento adensado e verticalizado, através do uso intensivo do solo urbano, mas foram mantidos a serviço da especulação imobiliária, servindo a interesses especulativos, única e exclusivamente, de seus proprietários.

Desse modo, o poder público federal, de forma ativa, através dos grandes programas habitacionais, acabou forçando um desenvolvimento urbano precário e ineficiente que, não obstante tendo outras instâncias da Administração Pública a responsabilidade de arcar com todo o ônus posterior à construção do megaprojeto habitacional, não foi capaz de enfrentar. A atividade produtiva imobiliária nas cidades brasileiras não subjugou as atividades especulativas, como ocorreu nos países centrais do capitalismo (MARICATO, 2013, p. 21).

2.6 A SEGREGAÇÃO ESPACIAL

Após serem expostas as três principais formas de reprodução do espaço urbano consideradas neste trabalho, confrontando essas formas pode-se dizer que existe uma cisão do espaço urbano nas grandes cidades brasileiras, baseado na forma com que esse espaço consolidou-se, gerando diferentes paisagens urbanas e diferentes organizações territoriais.

Por tudo isso, pode-se dizer que as nossas cidades foram construídas sobre as bases do que se chama de *segregação espacial*. Em palavras simples, ROLNIK (2017, posição 299/793) explica:

É como se a cidade fosse um imenso quebra-cabeças, feito de peças diferenciadas, onde cada qual conhece seu lugar e se sente estrangeiro nos demais. É a este movimento de separação das classes sociais e funções do espaço urbano que os estudiosos da cidade chamam de segregação espacial.

A segregação espacial se manifesta de diversas maneiras, seja através dos condomínios fechados, murados e super vigiados ou nos ônibus lotados por quem precisa se deslocar por grandes distâncias para se dirigir ao trabalho. A fronteira entre um bairro formal e um bairro informal pode ser uma simples rua, uma ponte, uma esquina, ou até mesmo nada muito aparente; a segregação, porém, é inequívoca no tratamento diferenciado que os bairros periféricos têm por parte das administrações locais (ROLNIK, 2017, posição 318/793).

Alguns bairros possuem coleta de lixo duas vezes na semana, alguns uma vez, enquanto outros sequer têm. Alguns bairros possuem água encanada e tratada, coleta de esgoto e córregos limpos, outros o inverso. Há zonas na cidade com ampla oferta de transporte coletivo, há outras em que os meios de locomoção e horários são escassos.

O que se extrai é que há uma relação direta entre o investimento público realizado e o valor da terra em determinado espaço, como mencionado no início do capítulo. Os espaços onde o Estado oferece os serviços de abastecimento de água, de coleta de esgoto, de acesso à energia, de construção de parques e praças e de arborização são diretamente beneficiados pela

valorização imobiliária proveniente do investimento público. Dessa forma o investimento, através da intervenção pública, gera benefícios coletivos, mas principalmente particulares, às pessoas que têm endereço neles.

De outro modo, nos bairros de periferia, onde as intervenções públicas são limitadas ou inexistentes, o saneamento – que inclui o manejo das águas pluviais, a coleta de esgoto e o controle de pragas – é inexistente, a situação das vias públicas em sua maioria calamitosa e, como consequência, o valor da terra é baixo. Soma-se isso à situação de informalidade e às condições de muitos dos imóveis nesses núcleos informais e vê-se que o valor da terra diminui ainda mais. Quando se falta o essencial, falar sobre padronização dos passeios públicos e sobre arborização urbana passa a ser leviano, apesar de muito necessário.

Nesse rumo, o Estado é um agente ativo nos valores das propriedades no mercado imobiliário, ao passo que interfere na produção e qualificação do espaço urbano, valoriza ou desvaloriza determinadas regiões, afirma Rolnik (2017, posição 422/793):

Quando falamos do crescimento e transformação da cidade-capital, nos referimos à intervenção e investimento do poder público no espaço. Quando falamos em regiões nobres e regiões pobres, nos referimos a espaços equipados com o que há de mais moderno em matéria de serviços urbanos e espaços onde o Estado investe pouquíssimo na implantação destes mesmos equipamentos. [...] Há, em todos esses casos, a ação do Estado na cidade, produzindo ou gerindo segregação.

Nesse sentido, se o Estado é agente de produção do espaço, a ele cabe o investimento nas condições de habitabilidade em todos os locais, de forma a homogeneizar os diferentes bairros da cidade, procurando evitar bolhas imobiliárias, localidades onde se praticam altos preços e, subitamente, quando desloca-se algumas quadras, a situação qualitativa inverte-se e os preços despencam. Por isso, além da urbanização e de seus efeitos imediatos, devemos falar em *urbanificação* que, segundo Da Silva (2018, p. 27), é o processo que viria a corrigir os efeitos negativos trazidos pela urbanização. Em suas palavras:

A urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana. A solução desses problemas obtém-se pela intervenção do Poder Público, que procura transformar o meio urbano e criar novas formas urbanas. Dá-se, então, a urbanificação, processo deliberado de correção da urbanização.

Portanto, em um cenário nacional, onde a irregularidade fundiária e as condições urbanas precárias representam parte significativa das cidades, sendo inclusive promovido pelo Estado em seus conjuntos habitacionais, necessita-se enfrentar as situações através de um amplo arcabouço jurídico que permita ao Estado adequar e aproveitar as infraestruturas já existentes para compor o estoque de moradias formais, para que as pessoas superem a situação de

informalidade sem que sejam removidas de seus lares, como todas as políticas públicas apresentadas até aqui se propunham, no sentido da concretização do direito à moradia, nos termos previstos na Constituição Federal e na legislação regulamentar, como se verá a seguir.

3 RECONHECIMENTO DO DIREITO À MORADIA

Primeiramente, faz-se necessário apresentar uma distinção do conceito de propriedade e moradia, conceitos que, a princípio, parecem próximos, mas veremos que constituem-se de diferentes institutos e oferecem uma maior compreensão da importância do tema do presente trabalho.

Para o contratualista John Locke (1994), liberdade e propriedade estão intrinsecamente ligadas: a propriedade natural deriva de um direito natural de apropriação da terra e das coisas produzidas por ela, pois tudo que é transformado por uma pessoa por meio do seu trabalho a ela pertence (HOLSTON apud LOCKE, 1994). Locke acreditava que o homem era dono de si mesmo; ao ser proprietário, significaria ser dono de si das suas capacidades (KUNTZ, 1998), ao passo que o direito de propriedade é um pressuposto para aquisição dos direitos políticos (BELLO, 2005).

A propriedade está ligada à liberdade para Locke, assim como a igualdade também está. Sendo todos os homens proprietários, estes reuniram-se em sociedade para a manutenção dela; a propriedade é parte fundadora do contrato social para o autor. Para distanciar-se da ideia de uma sociedade onde apenas alguns seriam cidadãos, defende que cada um deveria ser dono apenas do pedaço de terra que pudesse cultivar, evitando áreas improdutivas, fazendo com que mais e mais pessoas pudessem ser proprietárias e, portanto, livres e iguais em direitos (LOCKE, 1994).

Dessa forma, a propriedade, para Locke, chamada de propriedade natural, deriva de um direito natural de apropriação da terra e das coisas produzidas por ela, porque tudo que é transformado por alguém, através de seu trabalho, a ela pertence (LOCKE, 1994).

Segundo Bello (2017), após a monetarização da economia, a terra passou a ter um valor além do trabalho empregado na terra. Passou a ter um valor intrínseco à sua simples existência, fazendo com que se acumulasse terras sob o argumento de aumento de produtividade.

Chama-se atenção para a teoria de Locke à medida que, para o autor, é livre, ou melhor, é cidadão, quem é proprietário. Sendo a propriedade natural um meio de acessar direitos e de ser considerado um igual perante seus pares.

Ao serem estabelecidas as bases do Estado Liberal, firmadas em oposição ao despotismo e ao absolutismo, estabeleceu-se uma nova ordem moral na sociedade baseada nos valores burgueses de liberdade contratual, autonomia individual e propriedade privada, colocando o indivíduo como centro da organização política, da sociedade e do direito (LOPES, 2006).

Considerava-se a propriedade uma extensão do próprio indivíduo, de caráter inviolável e absoluto, até o decorrer dos séculos XIX e XX, quando surgem documentos que modificam o seu caráter absoluto, como a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919. Abandona-se a compreensão apenas interna do direito de propriedade, colocando-a a serviço do propósito constitucional acordado (DE MORAES, 2014), atribuindo um elemento externo, de cumprimento à sua função social.

Com a redemocratização em 1988, foram vários os avanços trazidos pela inserção de direitos e garantias sociais na Carta Magna brasileira. Em meio a esses avanços temos o capítulo da política urbana, no Título VII, Capítulo II, da Constituição Federal, em seus artigos 182 e 183.

No texto constitucional de 1988, pela primeira vez, reconhece-se a função social da propriedade, no artigo 5º, inciso XXII, submetendo-a às exigências dos planos diretores, a teor do que dispõe seu artigo 182, § 2º. Ainda são previstas penas para o proprietário de solo urbano não edificado, aplicadas sucessivamente no tempo.

Ao incluir a função social da propriedade no texto legal, optou-se por abandonar a concepção romana de domínio, a qual era absoluta e individualista, por uma concepção finalista, orientadas pelas funções sociais desse direito, impondo limites e obrigações ao proprietário. (GOMES, 2004, p. 219)

Sobre os efeitos do reconhecimento do caráter comunitário da propriedade, nos ensinamentos de Ascensão (2000, p. 192), deve-se entender a função social da propriedade em dois sentidos: o primeiro como limitador, ao estabelecer limites aos indivíduos em seus direitos de propriedade de modo que não venham a prejudicar a comunidade, e o segundo como impulsionador, fomentando um resultado socialmente mais valioso ao desenvolvimento adequado da cidade.

Ademais, o parágrafo único do artigo 1º do Estatuto da Cidade regula o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem

como do equilíbrio ambiental, submetendo a propriedade a sua função para com a cidade e seus habitantes, considerando subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente (art. 5º, §1º, I), prevendo consequências e procedimentalizando-as minimamente.

Já o direito à moradia tem uma construção mais moderna e ligada, primeiramente, ao fato de possuir, com segurança, um local apropriado para abrigar-se e desenvolver-se. É considerada por documentos nacionais e internacionais como “não apenas a moradia enquanto um objeto físico de quatro paredes, um teto, mas a moradia como possibilidade de acesso aos meios de vida, à água, a toda infraestrutura, à educação, à saúde” (ROLNIK, 2011). Ou seja, o direito à moradia é um meio de acesso à cidade e a todos os seus serviços.

A moradia conta com proteção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo XXV, item 1, determinando que:

Artigo 25º: 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família à saúde e o bem estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, **ao alojamento**, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (ONU, 1948, grifo nosso)

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), acolhido pela ONU em 1966 e ratificado pelo Brasil em 1992, conforme o parágrafo primeiro, artigo 11:

Os estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (ONU, 1966).

Trazendo mais solidez ao conceito de moradia adequada, o Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em sua Recomendação nº 4, de 1991, traz uma definição para além de sua simples disponibilidade. Para ser considerada adequada, a moradia deve atender aos seguintes critérios: a) segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças; b) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo; c) economicidade: a moradia não é adequada se o seu custo

ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes; d) habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, a umidade, o calor, a chuva, o vento, outras ameaças à saúde; e) acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta; localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou se localizados em áreas poluídas ou perigosas; f) adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (ONU, 1991).

A moradia adequada compõe-se de requisitos que a qualificam dentro do espaço urbano, devendo necessariamente estar associada a locais nos quais existam possibilidades reais, tanto para o morador como para sua comunidade, de acessarem os recursos públicos e as vantagens oferecidas pela cidade.

No ordenamento jurídico nacional, o direito à moradia foi incluído no artigo 6º, por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, passando a ser expressamente nominado dentre outros direitos sociais, o direito à moradia:

Art. 6º 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 (BRASIL, [1988], grifo nosso).

Apesar da inserção do instituto apenas nos anos 2000, alega Sarlet (2003) que anteriormente já podia-se inferir o direito à moradia derivado do princípio da dignidade humana, presente no inciso III, art. 1º, da Constituição Federal, pela razão de não ser possível se conceber uma vida digna ao ser humano, sem um local no qual possa se estabelecer e satisfazer suas necessidades não apenas vitais, mas também aquelas que lhes proporcionem uma vida digna.

Neste sentido:

A moradia é um direito historicamente aprimorado, visto que sempre se teve um instinto em relação a sua tamanha necessidade, mesmo que ainda não fosse discutida a sua adequação digna para o completo desenvolvimento do ser humano. Ter um lugar para permanecer e desenvolver-se está ligado aos anseios do indivíduo, pois para alcançar as necessidades básicas da vida como relaxar, trabalhar, educar-se, faz-se necessário um lugar fixo e amplamente reconhecido por todos. (ALMEIDA; SIQUEIRA, 2017, p. 387)

Segundo Di Sarno (2004), temos no direito à moradia a real possibilidade de realização de família, de autoestima e de cidadania; conecta-se também com a liberdade de escolha de onde se irá morar e a segurança da fixação de seus moradores no local onde estão.

Analisando os conceitos apresentados, reforça-se o argumento de que ter e permanecer num local de forma estável e fixa é primordial para que o indivíduo possa desenvolver-se e acessar condições mínimas de vida. Dito isto, analisando os critérios de moradia adequada para a ONU, observa-se o primeiro critério, que é a segurança da posse, dizendo respeito justamente à expectativa de permanência no local em que se reside e pretende-se realizar suas atividades.

A posse, segundo Savigny (1818), trabalhada em seu livro *Das Rechts Des Besitzes: Eine Civilistische Abhandlung*, é tratada como um fato que tem repercussões jurídicas, composto de dois elementos básicos, um externo e outro interno: *corpus* e *animus*, nas palavras do autor. O elemento interno é a vontade de ter um bem para si com a intenção de ter a propriedade do mesmo, enquanto o externo é a materialização do fato.

O autor confere autonomia ao conceito e posse, frente ao conceito de propriedade, segundo Mattos Neto (2009):

no sentido de que pode o homem utilizar esses bens sem que tenha a propriedade, ainda que se comporte como um proprietário, pois não deixa ninguém interferir naquilo que possui, sendo titular do direito de qualquer ação de proteção possessória.

Considerando a posse como um fato social, propenso a gerar animosidades entre os homens, Savigny (1818) acredita que, por estar enraizada na realidade social, a posse merece proteção jurídica, com fins à pacificação social.

Savigny (1818) adota um conceito chamado pela doutrina civilista de Teoria Subjetiva da Posse, considerada subjetiva por impor uma condição psíquica de intenção que soma-se ao fato de possuir. Segundo o autor, "não existindo a vontade de ter a coisa como sua, haverá mera detenção do bem". Essa teoria foi amplamente utilizada pelas legislações do século XIX (FERREIRA, 2016).

Mas a teoria tinha algumas limitações. Segundo Diniz (2009), se o Código Civil adotasse a teoria subjetiva da posse, o locatário, o comodatário, o depositário, o mandatário e os demais que tiverem poder físico sobre coisas não passariam de meros detentores e, conseqüentemente, não gozariam de proteção direta (DINIZ, 2009). Portanto, a teoria subjetiva não englobava todas as probabilidades, deixando de explicar situações nas quais, de fato, possuía-se algo, sem o ânimo de ser o dono. Como explicado, a posse, para o autor alemão, era a junção de dois elementos, o fato de possuir e o ânimo de ser dono.

Em oposição à subjetividade da teoria de Savigny, o autor Ihering, em seu livro *Der Zweck im Recht*, publicado primeiramente em 1877, propôs uma Teoria Objetiva da Posse, na qual transforma a posse no resultado de um único e objetivo fato: o requisito externo, o *corpus*

de Savigny. Dessa forma, dispensa o elemento baseado numa vontade subjetiva, considerando-o como implícito no poder de fato exercido sobre a coisa, conferindo objetividade à teoria: o elemento objetivo é requisito visível e passível de comprovação, sendo a manifestação externa do direito.

Ihering considera a posse como o elemento da propriedade, considerando-a a manifestação no mundo físico do mesmo fato que as caracteriza (ter o domínio visível da coisa); a primeira complementa e possibilita o exercício dos direitos desta última.

Sob esta teoria, segundo Diniz (2009), retomando o exemplo apontado anteriormente, a desconsideração da intenção de ser dono (o *animus domini*) na caracterização da posse, permite considerar como possuidores o locatário, o comodatário, o depositário etc.

De forma geral, pode-se afirmar que a teoria objetiva, além de considerar a posse como parte do direito de propriedade, como um caminho para atingir este, a considera também como um meio de proteção do domínio. O Código Civil estabelece, em seu artigo 1.210, a possibilidade de o possuidor, por meio da autotutela, manter ou restituir a posse em caso de esbulho ou turbacão, em caso de legítima defesa da posse e desforço imediato, utilizando-se dos meios suficientes e necessários para sua defesa.

Um último aspecto para a caracterização da posse para o autor alemão Ihering é o reconhecimento pela destinação econômica dada à coisa, ou seja, percebe-se a posse sobre um bem pela forma econômica da relação exterior dela com o possuidor. Dessa forma, a título de exemplo, nas palavras de Ferreira (2016):

Cita-se que qualquer pessoa é capaz de saber que materiais próximos a uma construção – mesmo que não haja ninguém, no local, exercendo o poder fático sobre a coisa – devido à circunstância de pertinência entre bens e destinação econômica, indicam a posse de alguém. Destarte, o *corpus*, exteriorização da propriedade, que desempenha a função de indicar a função econômica e a quem pertence a coisa, constitui a parte externa da relação possessória.

A redação do conceito de possuidor, no artigo 1.196 do Código Civil de 2002, é a seguinte: "Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade" (BRASIL, 2002). Observa-se que o texto se aproxima da teoria objetiva, ao passo que reconhece a posse como parte do exercício do direito à propriedade, e também na medida em que considera apenas os requisitos objetivos fáticos de possuir e de exercer poderes sobre uma coisa.

Em resumo, diante da análise das teorias mencionadas, percebe-se a centralidade da propriedade para o desenvolvimento das capacidades humanas e exercício de direitos fundamentais como a própria vida e a liberdade, na teoria de John Locke, e que a posse é um

importante elemento, que necessita de proteção jurídica, que a torne possível de defesa afora o direito de propriedade, segundo Savigny e Ihering.

Apesar das teorias de Savigny e Ihering tratarem da posse como uma parte do direito à propriedade, de certa forma, ainda explicam-na com base na propriedade, tendo parte de seu conceito atrelado à ela (MATTOS NETO, 2009).

Na busca por um conceito que determine a proteção da posse, de forma verdadeiramente autônoma ao direito de propriedade, empresta-se do Direito Agrário a concepção de posse agrária:

A posse agrária pode ser entendida como sendo aquela que possui o exercício direto, contínuo e racional, em um tempo ininterrupto de atividades agrárias um pedaço de terra com a finalidade de ter condições suficientes e necessárias para o seu uso econômico, gerando ao seu possuidor poder de natureza real, progresso e bem-estar econômico e social. A posse agrária existe independente do justo título e tem como enfoque principal a boa fé do sujeito, e racionalidade do mesmo em usar a terra adequadamente (MATTOS NETO, 2009).

A título de esclarecimento, cumpre destacar que os efeitos da posse agrária são os mesmos da posse cível (BENATTI, 2008).

Pode-se extrair que o conceito adotado pelo Direito Agrário, de posse agrária, conecta-se com a teoria de Locke ao passo que trata a posse frente ao trabalho empreendido naquele espaço, é de ordem objetiva pois considera o exercício do direito de possuir e a finalidade econômica aplicada, mas traz um ponto a mais. O direito à posse, no Direito Agrário, é reconhecido como existente independentemente de justo título, sujeitando-se à boa fé e na racionalidade do uso adequado da terra.

Dessa forma, o conceito de posse agrária visa explicar a relação do homem com a terra, sem requisitar um título de propriedade para que seja juridicamente tutelado pelo Direito.

No sentido de reafirmar a posse como instituto autônomo à propriedade, o Superior Tribunal de Justiça, através do Enunciado 492, da V Jornada de Direito Civil, determina que "a posse constitui direito autônomo em relação à propriedade e deve expressar o aproveitamento dos bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais merecedores de tutela." (BRASIL, 2011).

Segundo o Tribunal decidiu, a posse constitui um direito apartado da propriedade, o qual merece proteção jurisdicional. No Brasil, a proteção à posse pode ser vista em diversos institutos legais, como no Código Civil de 2002, quando trata da usucapião, ou pela Lei 13.465/2017, através da legitimação de posse, que são dois exemplos de institutos destinados à proteção da posse.

Trazendo o assunto dos assentamentos informais de baixa renda, nos quais os moradores ocupam terrenos de propriedade alheia, de forma mansa e pacífica, sem tempo para se cumprir o tempo necessário para se consumir a prescrição aquisitiva (usucapião ou legitimação de posse), segundo Mastrodi (2012), mesmo quando já houve prescrição aquisitiva, incontáveis decisões judiciais em ações possessórias têm determinado, quase que invariavelmente, que tal posse é insegura e precária, determinando a expulsão dos moradores.

Então, mesmo com a positivação da função social, através do texto constitucional de 1998, a proteção da propriedade permanece mais forte que a proteção da posse dentro do ordenamento jurídico brasileiro: ao proprietário não incumbe provar a legitimidade de sua propriedade, já é presumido pelo sistema jurídico; ao contrário do possuidor, que é obrigado a demonstrar que possui um bem de boa-fé e para finalidade adequada (MASTRODI; BATISTA, 2015).

Os tribunais brasileiros têm se posicionado de forma a garantir a proteção, ampla e irrestrita, da propriedade, em detrimento ao direito à moradia, apesar de ser o reflexo do uso efetivo da posse. De acordo com estudos realizados em processos de despejos em assentamentos informais por Mastrodi, o Direito dá preferência à proteção da propriedade abstrata, mesmo quando em conflito com uma posse concreta. (MASTRODI; ZACCARA, 2016).

Mastrodi e Zaccara (2016) afirmam que, apesar de ser muito adjetivado, o direito à moradia carece de possibilidades de ser exigido perante ao Estado; pelo fato de estar previsto como direito social, no artigo 6º, da Constituição Federal, tem caráter programático, a dizer, não regulam diretamente o conteúdo do seu objeto.

Logo, em oposição aos direitos de primeira dimensão (dentre os quais se destaca o direito de propriedade), “que são reconhecidos como direitos subjetivos claramente exigíveis pela Teoria Geral do Direito, o direito fundamental social à moradia necessita da promulgação de leis e regulamentos específicos para que ele se realize” (MASTRODI; SILVA, 2012).

Dito isto, constata-se a urgência em garantir a segurança da posse como uma das formas de acessar o direito à moradia, sendo a moradia a base para o exercício de outros direitos. Não esquecendo os outros requisitos adstritos à moradia adequada, como a disponibilidade, a adequabilidade, a acessibilidade e outros que serão tratados, detalhadamente, mais adiante.

Torna-se obrigação do Estado a criação de políticas públicas para promoção da moradia adequada, objetivando a efetivação do direito à moradia a seus cidadãos. Buscando superar a desigualdade no acesso à terra e à propriedade urbana, promovendo, além da habitação, todo o aparato necessário à moradia adequada. A questão habitacional é central nos

problemas do país, e a cidade informal expõe a iminente necessidade da inclusão social e territorial da população de baixa renda (OSÓRIO; SAULE JUNIOR, 2003).

De forma geral, o direito à moradia deve ser entendido como o passo inicial para acesso a outros direitos. A moradia compreende a satisfação não apenas de um teto sobre a cabeça, mas também a existência de condições básicas necessárias à concretização de outros direitos também básicos como saúde, educação, mobilidade urbana e emprego (MARRA; GONÇALVES, 2011).

Dessa forma, a partir do que foi abordado neste capítulo, conclui-se o seguinte:

1. As cidades brasileiras desenvolveram-se de forma intensa durante o século XX. O Estado brasileiro não foi suficientemente capaz de prover emprego e moradia de forma constante em todo o território, o que acabou provocando uma migração em massa para os centros urbanos que resultou em consequências espaciais. Esse movimento migratório era composto majoritariamente de pessoas que não puderam acessar à moradia formalmente, seja através dos programas habitacionais estatais, ou através do mercado habitacional privado;
2. A demanda não atendida pelo mercado formal resultou na construção e comercialização de habitações de forma autônoma, por aqueles que ficaram de fora da provisão habitacional, em espaços onde o mercado formal não poderia apropriar-se e em espaços periféricos, dando origem ao mercado informal de habitação nos núcleos urbanos informais, nos quais encontram-se condições precárias de habitabilidade, fora dos padrões jurídicos-registrais, urbanísticos e ambientais existentes na cidade formal;
3. Esse padrão de desenvolvimento urbano teve como consequência a segregação dos espaços urbanos, tornando perceptível a diferença de infraestrutura presente na cidade formal e na cidade informal. Estas diferenciam-se devido aos serviços públicos oferecidos e, também, pela qualidade habitacional, estando sob condição de insegurança da posse;
4. Além dos efeitos perversos de ordem privada, ao passo que não recebem a devida atenção do poder público, os núcleos urbanos informais geram consequências ambientais e perpetuam desigualdades de forma que não dispõem de infraestrutura urbana adequada.
5. A massa populacional condicionada à situação de precariedade urbanística encontra-se, em grande maioria, sem respostas às suas urgentes demandas,

vivendo diariamente sob condições inadequadas de habitação e moradia, desembocando em questões de ordem social, urbanística e ambiental.

3 O PROVIMENTO DE INFRAESTRUTURA ADEQUADA E ACESSÍVEL, REDUÇÃO DE RISCOS E POLÍTICA HABITACIONAL COMO COMPONENTES DA SUSTENTABILIDADE NAS CIDADES

A conexão do homem com a natureza existe, por mais que as sociedades atuais tenham se esquecido disso. A natureza existe e, conforme seus ciclos, reproduz-se no tempo. Os humanos são parte disso, usufruem de seus frutos, aproveitando-se do ar, da água, dos alimentos que são gerados no infinito ciclo montado, de certa forma, perfeitamente, por milênios de evolução. Portanto, o equilíbrio e a sustentabilidade, não são invenções do humanas ou do Direito, mas sim uma regra fundamental da natureza da qual somos parte (RECH, 2016).

Dessa forma, as cidades devem fazer uma administração harmônica de seus recursos, de forma a proteger a vida e, por meio de atitudes organizacionais, lidar com seus rejeitos, tanto físicos como líquidos, cuidar de suas áreas rurais e seus afluentes, de forma a tornar sua existência sustentável naquele espaço.

Sendo as cidades a expressão física das necessidades humanas de habitação, de comunicação e principalmente das trocas, ela também pode ser entendida como um sistema complexo, onde há inúmeras relações acontecendo em diferentes níveis: relação de cidadão com cidadão, cidadão como consumidor, como trabalhador, como ente político. A cidade agrega um subsistema social que ocorre em um subsistema espacial e cada qual com dinâmicas internas próprias. A partir desta análise, conclui-se que há uma relação ecológica entre o cidadão e a cidade (CORTESE; KNISS; MACCARI, 2017).

A ecologia é a ciência que estuda a relação dos seres vivos e destes com o meio ambiente. A palavra vem do grego *oikos*, que significa casa e *logos*, que se traduz por estudo. É mais comumente empregada para o meio ambiente não urbano, mas como é uma ciência ampla; pode ser usada para entendermos melhor a relação das pessoas com a cidade, havendo um elo interdisciplinar entre a ecologia e o urbanismo. Apesar de estarem intimamente ligadas, segundo artigo publicado por Andrade e Blumenschein (2014), no Brasil ocorre um distanciamento das disciplinas de planejamento urbano e ecologia.

Os autores ainda escrevem sobre o desafio de conciliar a cidade com suas demandas de sobrevivência:

Um dos grandes desafios para os planejadores das cidades do futuro está em conciliar, sistemicamente, as densidades de ocupação no desenho urbano com as demandas para a sobrevivência do ser humano, além de atender às questões políticas socioeconômicas e culturais, e ainda estejam em equilíbrio com os ecossistemas, a paisagem e os processos naturais (ANDRADE; BLUMENSCHIEIN, 2014).

A variável de sustentabilidade surge frente aos problemas encontrados na ecologia da cidade. A vida urbana traz consigo ônus e bônus; há vantagens em se aglomerar, mas ao mesmo tempo há consequências ambientais, sociais e econômicas.

Por conta das consequências negativas da urbanização, tem-se problemas relacionados à administração dos resíduos sólidos, dos efluentes, à geração de energia, à exclusão territorial e ao espraiamento das cidades – todas essas externalidades são analisadas à luz da sustentabilidade em suas inúmeras frentes.

Buscar soluções para os problemas cotidianos dos cidadãos é uma tarefa essencialmente pública. Soluções habitacionais que visem substituir a ocupação precária e instável sob informalidade, soluções de engenharia para superar a ameaça das enchentes provocadas pelas chuvas tropicais, próprias da latitude e relevo brasileiros, através de políticas habitacionais e de prevenção de riscos são, em essência, tornar as comunidades e assentamentos sustentáveis, ou, indo além, resilientes às condições climáticas e do tempo.

3.1 O CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE APLICADO ÀS CIDADES

Anteriormente à década de 1960 não se tinha como prioridade a discussão de desenvolvimento sustentável. Nessa época o conceito de desenvolvimento econômico estava aliado ao conceito de crescimento econômico, num mundo de poucos países industrializados onde os países considerados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento tentavam copiar o modelo de desenvolvimento daqueles. Esse modelo era baseado no uso excessivo e predatório dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte do ecossistema com vias de alcançar o dito crescimento econômico (VEIGA, 2005).

Pressupondo que o sistema socioeconômico, o qual buscava um crescimento econômico constante, em vias de alcançar um padrão de vida estabelecido pelos países industrializados, está inserido num sistema ecológico, ou biosfera, com recursos finitos, nota-se a importância da discussão acerca da sustentabilidade entre esses sistemas.

A partir da Conferência de Estocolmo de 1972 (UN Conference on the Human Environment), na Suécia, houve uma mudança de atitude frente à convivência com nosso planeta. A Conferência de 1972 foi o primeiro encontro de dirigentes mundiais para discussão de questões ambientais. Os principais temas discutidos foram: as mudanças climáticas e a qualidade da água, soluções para reduzir os desastres naturais, reduzir e encontrar soluções para

a modificação da paisagem, elaborar as bases do desenvolvimento sustentável, limitar a utilização de pesticidas na agricultura, reduzir a quantidade de metais pesados lançados na natureza.

Após os debates, foi elaborado o documento intitulado "Declaração sobre o Meio Ambiente Humano". Tal documento trazia princípios, dentre os quais: "o reconhecimento de que os recursos naturais necessitam de gestão adequada para não serem esgotados. Afinal, estes precisam estar presentes e disponíveis para as gerações futuras." (ESTOCOLMO, 1972) Dessa forma, enuncia um primeiro conceito do que viria a ser o desenvolvimento sustentável.

Dez anos após a Conferência de Estocolmo, retomando os debates a nível mundial das questões ambientais, a Organização das Nações Unidas estabeleceu uma comissão: a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ficou empenhada em estudar o assunto. Ao final das discussões, apresentou-se um documento intitulado "Nosso Futuro Comum", ou mais conhecido como "Relatório Brundtland", em homenagem ao nome da chefe da Comissão e também primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland.

No ano de 1987, o Relatório Brundtland é publicado, propondo o desenvolvimento sustentável como sendo "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades" (ONU, 1987). O relatório prega a incompatibilidade entre os padrões de produção e consumo e o desenvolvimento sustentável, e enfatiza uma nova relação entre o ser humano e o meio ambiente. O Relatório tocou em assuntos novos à época, tais como o aquecimento global e a destruição da camada de ozônio.

O documento estabeleceu metas a serem tomadas internamente pelos países: limitação do crescimento populacional; garantia de recursos básicos (água, alimentos, energia) a longo prazo; preservação da biodiversidade e dos ecossistemas; diminuição do consumo de energia e desenvolvimento de tecnologias com uso de fontes energéticas renováveis; aumento da produção industrial nos países não industrializados com base em tecnologias ecologicamente adaptadas; controle da urbanização desordenada e integração entre campo e cidades menores; atendimento das necessidades básicas (saúde, escola, moradia), como formas de direcionar as comunidades humanas rumo à sustentabilidade.

Vinte anos depois da Conferência de Estocolmo, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Rio-92, ocorrida no Rio de Janeiro, no Brasil. Mais de 180 chefes de Estado e 9 mil jornalistas acompanharam os debates, que haviam sido iniciados em 1972, em Estocolmo, sobre os rumos

do desenvolvimento sustentável, com o objetivo de consolidar uma agenda global pelo meio ambiente.

Na Rio-92, chegou-se à conclusão de que o desenvolvimento sustentável deve agregar componentes não só econômicos e ambientais, mas também sociais. Caso contrário, não há como garantir a sustentabilidade do desenvolvimento.

A Conferência terminou com a promulgação de uma declaração, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo, em 1972, e buscando avançar a partir dela, através de 27 princípios elencados no documento, trazendo em seu princípio terceiro um conceito de sustentabilidade, de acordo com o estabelecido na Declaração de Estocolmo. Princípio 3: O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades ambientais e de desenvolvimento de gerações presentes e futuras, conceito fiel ao empregado anteriormente pelo Relatório Brundtland.

A Conferência também culminou na chamada Agenda 21, que representa um conjunto de diretrizes e recomendações para políticas públicas, agrupadas em 5 frentes: a economia da poupança na sociedade do conhecimento, inclusão social para uma sociedade solidária, estratégia para a sustentabilidade urbana e rural, recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e floresta, governança e ética para a promoção da sustentabilidade. Com objetivos voltados à inclusão social, à mudança no padrão de consumo e à economia dos recursos naturais.

Dez anos após a Rio 92, em 2002, foi realizada em Johannesburgo, na África do Sul, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, onde estabeleceu-se o conceito mais atual de sustentabilidade no âmbito das Nações Unidas: o desenvolvimento sustentável procura a melhoria da qualidade de vida de todos os habitantes do mundo sem aumentar o uso de recursos naturais além da capacidade da Terra.

Segundo Mikhailova (2004):

O conceito atual de desenvolvimento sustentável, que foi expresso na Cúpula Mundial em 2002, envolve a definição mais concreta do objetivo de desenvolvimento atual (a melhoria da qualidade de vida de todos os habitantes) e ao mesmo tempo distingue o fator que limita tal desenvolvimento e pode prejudicar as gerações futuras (o uso de recursos naturais além da capacidade da Terra).

Através desse conceito, o aspecto intergeracional fica subentendido quando trata-se da capacidade da Terra e é mais direta ao expor o verdadeiro objetivo do desenvolvimento sustentável, qual seja, a melhora da qualidade de vida de todos.

A Declaração de Johannesburgo deu um tom de preocupação com o "profundo abismo que divide a sociedade entre ricos e pobres"; nas palavras do documento, deu-se ênfase aos temas de desenvolvimento social, tais como a erradicação da pobreza, o acesso à água e aos serviços de saneamento e à saúde.

Outro fato importante no âmbito internacional trouxe questões acerca do desenvolvimento econômico, social e ambiental. Na chamada Cúpula do Milênio, realizada no ano de 2000, preocupada com a desigualdade entre os países:

o principal desafio a ser enfrentado àquela época era garantir que a globalização se tornasse uma força positiva para todos os povos do mundo, uma vez que, embora fosse reconhecido que esta oferecesse grandes oportunidades, seus benefícios eram compartilhados de maneira desigual pelas nações, com os países em desenvolvimento e economias em transição enfrentando grandes dificuldades para alcançá-los, ainda que sentissem os seus elevados custos (ROMA, 2019).

Foram então estabelecidos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), abrangendo ações específicas de combate à fome e à pobreza, em conjunto com a implementação de políticas de saúde, saneamento, educação, habitação, incluindo igualdade de gênero e meio ambiente, além de medidas para o estabelecimento de uma parceria global para o desenvolvimento sustentável. Esses 8 objetivos englobavam 21 metas, analisadas segundo 60 indicadores, com uma janela de execução de 15 anos.

O ODM 7, intitulado "assegurar a sustentabilidade ambiental", trazia consigo quatro metas: integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas e reverter a perda de recursos ambientais; reduzir a perda da biodiversidade, atingindo, até 2010, uma redução significativa; reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável e ao esgotamento sanitário; e, até 2020, ter alcançado uma melhora significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários.

Inclui a importante oferta de infraestrutura sanitária como uma meta a ser atingida pelos signatários dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; dessa forma, introduz um conceito de sustentabilidade ligado à vida urbana, introduzindo o manejo dos rejeitos como um meio de assegurar a sustentabilidade ambiental.

A forma sob a qual os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram acordados deram a capacidade de analisar os resultados obtidos dentro do lapso temporal estabelecido de forma prática. Os resultados obtidos foram considerados exitosos, cumprindo a maioria das metas estabelecidas. Desse modo, no ano de 2015, após a experiência positiva dos ODM, deram

início a uma nova rodada de discussões para o estabelecimento de novos objetivos para o desenvolvimento (ROMA, 2019).

Novamente, reunidos na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil, no ano de 2012, na chamada Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), os líderes das nações-membro da Assembleia Geral das Nações Unidas, após dois anos de discussões, firmaram um documento chamado "Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável".

Seguindo a mesma tônica que as últimas reuniões das Nações Unidas para o meio ambiente vinham tomando, as autoridades chegaram à conclusão de que a erradicação da pobreza é condição indispensável para o desenvolvimento sustentável, dando importância à dimensão social da sustentabilidade (ROMA, 2019).

Diante do êxito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, foram estabelecidos novos objetivos, chamados de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que foram mais abrangentes. Passaram de 8 para 17 e suas metas, que eram 21, passaram a ser 169. Tinham como horizonte o ano de 2030 e os lemas de "transformar nosso mundo" e de "não deixar ninguém para trás" no processo de desenvolvimento.

A partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, coloca-se a cidade como objeto do próprio desenvolvimento sustentável, e em seu "Objetivo 11" enuncia metas relacionadas às Cidades e Comunidades Sustentáveis.

Ocupar um objetivo com o tema da sustentabilidade na cidade tem grande importância, ao passo que a ONU estima que, hoje, metade da população mundial vive nas cidades mas, em 2030, segundo o *The Sustainable Development Goals Report*, de 2016, serão 60% e, em 2050, serão 7 em cada 10.

Importante mencionar que, além das conferências que discutiram o desenvolvimento sustentável, a Organização das Nações Unidas organizou, periodicamente, encontros em que se discute uma agenda voltada para as cidades, chamada de Conferência Habitat. A cada 20 anos essa conferência é realizada com o objetivo de estabelecer consensos acerca do desenvolvimento urbano dos assentamentos humanos.

A primeira aconteceu em 1976, em Vancouver, no Canadá. Nesse momento, reconheceu-se que as questões de abrigos humanos e de urbanização são globais, devendo ser abordadas coletivamente. Em 1996, na cidade de Istambul, na Turquia, na Habitat II, os líderes mundiais adotaram um documento chamado Agenda Urbana, que representava um plano de

ação global objetivando habitação adequada para todos e introduziu-se a ideia de assentamentos humanos sustentáveis.

Na Habitat II, os movimentos sociais, juntamente às Nações Unidas, celebraram um compromisso de, progressivamente, os países-membros reconhecerem o direito à moradia em suas legislações internas.

Em 2016, foi realizada a Habitat III, em Quito, no Equador. Essa conferência deu resultado à Nova Agenda Urbana. O documento tem como tema central o Direito à Cidade, considerando-a um bem comum. Dentro de sua conceituação de direito à cidade elenca elementos como o princípio da função social da terra, da sustentabilidade ambiental, do princípio da gestão democrática, da busca do não retrocesso e do direito à moradia adequada, bem como acesso aos espaços públicos e à cultura.

Dessa forma, sobre a importância do reconhecimento da função social e ecológica da terra, traz-nos Alfonsin (2017):

A Nova Agenda Urbana ampliou o compromisso dos países ao falar em função social e ecológica da terra. A alteração tem profundo significado, pois além de consagrar a função ambiental que pode ser cumprida pela terra urbana, amplia o leque de alternativas de titulação para garantir o acesso à terra que vão muito além do direito de propriedade, questão de grande relevância social e jurídica para as políticas públicas de Regularização Fundiária em todo o mundo.

Conclui-se que tanto o direito à cidade como à propriedade não podem ser concebidos desconsiderando um contexto de utilidade, e tal utilitarismo já vem valorado pelo constituinte. Os direitos mencionados ganham uma característica de direito-função, segundo Alfonsin (2017).

O documento, quando trata sobre a participação no tópico de gestão democrática, utiliza a palavra "significativa". Então, a participação no processo de planejamento urbano deve ser significativa e não proforma, com intuito de apenas validar o que é proposto. É inclusive recomendado que a participação aconteça em todas as fases do planejamento urbano e territorial, desde sua idealização até sua execução; dessa forma, a participação pode ser considerada verdadeiramente democrática.

Como forma de recomendação, a não aprovação de leis que retrocedam nos objetivos pactuados na Agenda Urbana, no parágrafo 84, traz o Princípio da proibição do retrocesso, orientando os países que não promovam retrocessos em relação ao que já está acordado nos documentos firmados junto às Nações Unidas.

Seguindo o que havia sido acordado como resultado das discussões acerca da Agenda 2030, através dos ODS, a Nova Agenda Urbana, na mesma sintonia, enuncia os princípios da

sustentabilidade urbano-ambiental, acesso aos espaços públicos e à cultura, do direito à moradia adequada, sustentável e acessível, especialmente às pessoas mais vulneráveis e que, segundo ALFONSIN (2017), no documento final atricula o entendimento da função social da cidade ao direito humano à moradia, que ganha importância no caso brasileiro e conecta-se ao assunto deste trabalho.

Salienta-se que, como a Agenda 2030, a Nova Agenda Urbana tem, segundo o Direito Internacional, o status jurídico de *soft law*, carecendo de força cogente. Ou seja, o seu descumprimento não gera sanções por parte dos países que firmaram o compromisso. Tal fato não diminui a importância dos resultados obtidos na Conferência que, embora esteja classificada como *soft law*, repercute de forma política no Direito Público e Privado dos países signatários. Oferecem a capacidade de ampliar-se o exercício do que o documento conclui como o direito à cidade, nos assentamentos humanos de todo o mundo (ALFONSIN, 2017).

Os documentos internacionais, como trazido até aqui, trataram da sustentabilidade de forma geral, quando ainda buscavam entender o conteúdo desse conceito, e também de forma prática, traçando objetivos como meios de atingir a sustentabilidade. A seguir, pretende-se trazer uma conceituação mais estrita do conceito de sustentabilidade de forma a perceber o que é sustentável dentro do desenvolvimento urbano e frente às diferentes formas que se desenvolve.

Analisando os dados específicos do Brasil, observamos algo surpreendente: a urbanização ocorrida no século XX, de forma vertiginosa, levou 84,36% dos brasileiros à vida urbana (IBGE, 2010). Haja vista o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística estar reformulando os conceitos de núcleo urbano e rural para o Censo Demográfico de 2020 – o que levaria a uma pequena redução, passando a representar 76% da população vivente em área urbana –, da mesma forma, atualmente, o Brasil já encaixa-se na projeção em que mundialmente só ocorreria em 2050.

Dessa forma, conforme a população se concentra mais nas cidades, os problemas relacionados à aglomeração humana também aumentam, o que torna imperativo a inclusão da sustentabilidade em todos os debates públicos e, principalmente, em um planejamento urbano sustentável.

Os diplomas internacionais conceituaram a sustentabilidade, mas não foram os únicos a se perguntar: mas o que é a sustentabilidade em si? Uma análise proposta por Costa, em seu livro *Ética e o espelho da cultura*, de 1994, diz que deve-se analisar se algo é sustentável com base em uma análise temporal. Primeiramente, entre passado e presente; posteriormente, entre

presente e futuro. Tomando que a análise do passado-presente é o que se coloca como insustentável devido ao modelo de desenvolvimento aplicado, parte-se para a análise do presente-futuro. No cenário onde coloca-se uma situação futura desejável, considera-se sustentáveis as práticas que estejam direcionadas de forma compatível com essa posição firmada de futuro. Portanto, é sustentável hoje aquilo que é sustentável no futuro.

No entanto, Henri Acselrad, em seu artigo *Discursos da Sustentabilidade Urbana* (1999), ressalta que o discurso de construir o presente através de supostas exigências do futuro pode ser questionável, e traz o exemplo dos argumentos comuns de que "é preciso crescer para depois distribuir", "estabilizar a economia para depois crescer" e de que os discursos dependem dos atores envolvidos em construir o significado daquilo que é sustentável. Esses tipos de argumentos entram em atrito com o discurso mais amplo de sustentabilidade: se o amanhã depende do hoje, o hoje deve levar em consideração sempre o amanhã – a responsabilidade sustentável é incapaz de dissociar presente e futuro.

O aspecto temporal é um requisito básico para as discussões sobre sustentabilidade, que perpassa todas as suas vertentes, que se dividem em algumas frentes.

Segundo Leite (2012), uma cidade que se pretende sustentável deveria observar principalmente três aspectos gerais relacionados à sustentabilidade, sendo eles: o ambiental, o econômico e o social.

A sustentabilidade ambiental está ligada ao espaço, ao tipo de ocupação, à preservação de áreas protegidas, aos recursos hídricos, bem como ao manejo de todos os tipos de rejeitos e dejetos produzidos pelos cidadãos. Essa é a vertente mais discutida dentro dos debates que envolvem o tema sustentabilidade.

Já a sustentabilidade social estaria relacionada à exclusão territorial e à vulnerabilidade em suas vertentes socioeconômica e civil. Problemas relacionados à falta de um atendimento satisfatório à grande parcela da população nos serviços de saúde e educação, taxa de desemprego e de trabalho informal que, por sua vez, somados aos problemas habitacionais, acabam por aumentar o desgaste da vida urbana e colocar esses cidadãos em uma situação de vulnerabilidade social.

A vulnerabilidade civil se insere no contexto mais geral da população: refere-se ao fato dos cidadãos estarem desprotegidos das violências presentes no território urbano, tanto por parte de criminosos, como pela polícia. Mais frequentes em famílias de baixo rendimento, a violência faz parte do cotidiano de pessoas que, frequentemente, não entram nas estatísticas

oficiais, seja por que se calam com medo de represálias, seja por falta de confiança nas instituições de justiça (KOWARIK, 2009).

Além disso, a exclusão territorial, abordada no primeiro capítulo, sob a qual grande parcela da população foi levada a viver informalmente por não conseguir ingressar no mercado formal por nenhuma das vias disponíveis, acabando por invadir um espaço e construir, por si só, sua casa. Muitas vezes em áreas de perigo, como encostas de morros e áreas de várzea sujeitas a inundações.

E, por fim, a sustentabilidade econômica, na qual entram questões como as licitações verdes, construções sustentáveis e fontes de energia renováveis, as quais têm um viés da sustentabilidade ambiental, como se pode ver.

Existem outras vertentes de sustentabilidade; quanto mais identificarem-se oportunidades de tornar sistemas, processos e políticas públicas sustentáveis, mais se estará sob controle das nossas cidades e de nossas vidas.

Porém, a questão é: em diversas situações as vertentes se sobrepõem, uma ou outra pode preponderar, mas é desejável que todas estejam presentes para que algum empreendimento ou política pública seja, verdadeiramente, sustentável. De certa forma, quanto mais abrangente, quanto mais identificarem-se externalidades que resultam de determinadas proposições, mais elas têm chances de perdurar no tempo de forma sustentável (NALINI; NETO, 2017).

As questões urbanas são complexas, envolvem tanto variáveis óbvias como desconhecidas. Mas o fato é que o crescimento das populações urbanas já dura mais de dois séculos e deve seguir crescendo por todo este século, trazendo consigo a necessidade da discussão da sustentabilidade dentro do ambiente urbano, analisando suas lógicas de funcionamento e buscando alternativas para tornar nossas cidades sustentáveis.

As cidades modernas surgiram num contexto de industrialização do capitalismo e o urbanismo tinha a cidade como uma máquina, na qual suas funções deveriam estar alinhadas e organizadas para um funcionamento eficiente do todo. Hoje, essa ideia volta à tona com uma profundidade ainda maior.

A palavra eficiência significa, segundo o dicionário Aurélio de Língua Portuguesa, a capacidade de realizar tarefas ou trabalhos de modo eficaz e com o mínimo de desperdício. Ou seja, tirar o máximo de proveito dos recursos disponíveis, com o mínimo de perda. Esse conceito se aplica ao meio urbano, em alguma medida, na busca de utilizar nossos recursos (infraestruturas, matérias primas e equipamentos públicos) da forma mais eficaz possível.

Henri Acselrad, planejador urbano e economista, traz uma perspectiva de eficiência para tratar da sustentabilidade na cidade. Ele afirma que a cidade que, para uma mesma quantidade de pessoas, minimiza a quantidade de energia (seja elétrica ou por combustão de elementos fósseis), é mais sustentável. Assim, a cidade deve cada vez mais voltar-se para sua região, aproveitando os fluxos e recursos locais.

Acselrad acredita que a cidade é uma matriz composta por um vetor consumidor de espaço, energia e diferentes matérias primas, bem como de produção de rejeitos (DÉLÉAGE, 1995). Dessa forma, a cidade tornaria-se mais sustentável ao passo que reduz o seu consumo de espaço, matéria, energia e produção de resíduos, nomeando esse processo de *eficiência ecoenergética*.

Pensando na eficiência ecoenergética, o autor compara a cidade com um sistema termodinâmico aberto, onde há troca de energia entre o sistema (paralelo à cidade) e o meio onde se insere, sendo a cidade um local privilegiado de crescente entropia (energia perdida no processo de troca), ou seja, de crescente perda de eficiência. Nas palavras dele:

Com base em uma leitura da cidade como um lugar por excelência da perda de capacidade de transformação de energia em trabalho, caberia ao planejamento urbano minimizar a degradação energética e desacelerar a trajetória de irreversibilidade termodinâmica (ASCELRAD, 1999).

Esse é um modelo técnico, segundo o autor, fundado na racionalidade econômica; frente a crescente perda de eficiência, assume que: "para se reduzir o impacto entrópico das práticas urbanas, caberia assim adotar tecnologias poupadoras de espaço, matéria e energia, e voltadas para a reciclagem de materiais" (ASCELRAD, 2019).

O conceito importa para a presente pesquisa, pois o desenvolvimento urbano brasileiro foi majoritariamente baseado no espraiamento horizontal das cidades, na predação territorial, e ao mesmo tempo na predação dos seus recursos naturais (rios, matas, morros, dunas e a fauna e flora anteriormente ocupantes). Em suas palavras:

A ineficiência ecoenergética pode ser traduzida também em termos de distribuição espacial inadequada à economia de meios, ou seja, como o resultado de uma imprópria distribuição locacional das populações e atividades no espaço urbano. A insustentabilidade decorreria assim das "crescentes assimetrias entre a localização espacial dos recursos e da população, das pressões excessivas sobre o meio físico circundante e sobre os sistemas ecológicos regionais" (DURAZO, 1997).

A solução proposta por ele para o problema é a descentralização das funções condensadas nas metrópoles para áreas periféricas. Por exemplo, ter uma oferta de empregos homogênea, ter escolas e hospitais de qualidade em diferentes regiões da cidade, além de equipamentos públicos que estejam estrategicamente localizados para evitar deslocamentos

desnecessários ou excessivamente longos. O autor propõe, de certa forma, uma cidade densificada e compacta em vias de alcançar uma eficiência energética.

A ideia de insustentabilidade energética das cidades não é restrita às grandes metrópoles com alta concentração demográfica, mas também estende-se à cidade “fragmentada” e “desdensificação” da “sociedade imaterial”: “a desdensificação dos homens e a fragmentação policêntrica das atividades”, afirma Beaucire, “são dispendiosas em recursos materiais e produtoras de poluição e efeitos nocivos” (apud BEAUCIRE, p. 191). Em acréscimo, “a cidade fragmentada e desdensificada é vista como geradora de consumo energético e de custos de reordenamento de redes técnicas (água, eletricidade, telefonia) e de serviços públicos muito elevados” (apud BEAUCIRE, p. 192).

Carlos Leite, em seu livro *Cidades sustentáveis, cidades inteligentes*, de 2012, traz-nos um exemplo:

Suponha que sua família esteja morando num barraco de favela na periferia, onde falta tudo (infraestrutura, equipamentos públicos, etc.), apertadamente junto a milhares de outros vizinhos na mesma precária situação, apesar do fato de que existem inúmeros apartamentos vazios e disponíveis na área central da cidade (dotada de infraestrutura e equipamentos públicos). Essa é uma realidade concreta de muitas das nossas cidades, e São Paulo é o caso mais dramático: dado o despovoamento ocorrido nas últimas décadas no centro da cidade, há um patrimônio construído não utilizado, enquanto as favelas crescem nas periferias.

O desenvolvimento através da expansão territorial é ineficiente ecoenergética e ambientalmente, e leva a um descabido mau uso dos recursos. Como visto no primeiro capítulo, políticas habitacionais insuficientes e promotoras da precarização urbanística de forma ativa, modelos de urbanização erráticos, falta de atenção à população mais vulnerável, de um todo, falta de planejamento urbano sustentável e responsável fazem com que o Estado tenha que dispendir um gasto muito mais alto para que as infraestruturas sejam compartilhadas de forma mais eficiente entre os cidadãos.

Posto isso, a densidade é um fator imprescindível para o desenvolvimento sustentável da cidade. Tanto por compartilhar as infraestruturas e o custo de implantação e operacional delas, como para incentivar a mobilidade ativa em distâncias que podem ser feitas caminhando ou por um veículo não motorizado. Ir à padaria ou ao supermercado pode significar uma caminhada ao invés de uma viagem de carro. Mas esses fatores só se dão numa cidade densificada, na qual há um uso intensivo do solo e na qual esses usos são compartilhados.

A cidade densa e compacta tem como definição um modelo de desenvolvimento urbano que promova altas densidades, geralmente acima de 150 pessoas por hectare (ONU, 2014), de modo a diversificar os usos das edificações entre unidades de habitação, comércio e serviços, com um sistema de transporte público que integre essas áreas densificadas e, para

trajetos mais curtos, encoraje os cidadãos a caminhar ou utilizar meios de transporte não motorizados (LEITE, 2012).

Dessa forma, com a densificação, utiliza-se as infraestruturas urbanas de forma máxima, promovendo sustentabilidade, pois os recursos da cidade são usados de forma mais eficiente, reduz-se a poluição – já que menos pessoas se deslocam por meios motorizados –, oportuniza-se maior interação social, bem como uma melhor sensação de segurança pública, ao passo que se estabelece melhor o senso de comunidade (LEITE, 2012, p. 158).

Em contraposição, o desenvolvimento espreado tem consequências ambientais grandiosas, pois utiliza uma grande quantidade de recursos naturais, tanto espaço quanto combustíveis fósseis:

A densidade populacional de Manhattan é de 274 habitantes/ha enquanto a média nas cidades americanas é de 80. As áreas de baixa densidade nos Estados Unidos geram 2,5 vezes a quantidade de emissão de gases de efeito estufa e consomem o dobro de energia per capita, do que as de alta densidade. Se o custo social da emissão de 1 tonelada de dióxido de carbono é de US\$ 43, então o estrago ambiental associado a uma nova casa na Grande Huston é de 500 vezes do que uma em São Francisco, o de uma casa no subúrbio de Boston, 200 vezes maior do que uma casa na área central de Boston (GLAESER; KAHN, 2008).

Dessa forma, as cidades compactas são um modelo de cidade que aproveita ao máximo o espaço para que, dessa forma, diminua-se o consumo de combustíveis e aumente-se a eficiência das infraestruturas urbanas.

Pode-se olhar para a questão do déficit habitacional e da falta de diversidade socioterritorial nas grandes cidades do Brasil, esses problemas devem ser resolvidos sob novos modelos de desenvolvimento urbano sustentável, por exemplo, promovendo moradias em áreas mais densas e compactas, com diversificação dos usos e proximidade aos sistemas de transportes para que se promova uma vida urbana mais inclusiva e menos isolada (LEITE, 2012, p. 162).

Portanto, uma cidade densa e compacta, que aproveita melhor seus recursos, está no caminho de tornar-se mais sustentável, sob o método de em um mesmo espaço físico abrigar cada vez mais pessoas, otimizando e trazendo eficiência para a cidade, qualificando a vida urbana e utilizando os recursos de forma consciente.

Trazendo a cidade de Belo Horizonte, a título de exemplo, segundo a Fundação João Pinheiro (2018), em 2015, a quantidade de imóveis vagos na Região Metropolitana de Belo Horizonte (190.238 unidades habitacionais) em condições para serem habitados supera o déficit habitacional da cidade (158.396 unidades habitacionais).

Infelizmente, a situação não é tão simples quanto parece, mas os números nos fazem pensar em diferentes alternativas ao enfrentamento da crise habitacional, foco de estudo deste trabalho, que, não raramente, são ignoradas. É interessante notar que se, hipoteticamente, as unidades vagas passassem a abrigar as famílias que precisam de moradia adequada, o custo marginal de implementação de infraestrutura seria praticamente zero (caso essas áreas já disponham delas).

Contrariamente, retomando o exemplo trazido anteriormente, se o estado de Minas Gerais, de maneira hipotética, resolvesse construir um condomínio para sanar o déficit de 158.396 unidades habitacionais através de algum programa governamental, às margens da cidade (não haveria espaço para tal empreendimento em outro lugar), isso representaria um custo imenso e uma perda de eficiência para adequação das infraestruturas e dos equipamentos públicos e serviços urbanos necessários à vida na cidade. Sendo assim, a primeira se configura como uma alternativa mais eficiente ecoenergeticamente, dentro da teoria apresentada por Acsehrad, aproveitando a estrutura já existente.

Os programas habitacionais desenvolvidos no Brasil, tratados no primeiro capítulo, investiram majoritariamente em empreendimentos baseados em residências unifamiliares, em locais onde há uma baixa demanda por moradia. À medida que se aproximam do centro, as habitações multifamiliares (edifícios) começam a ocupar um espaço maior na paisagem urbana, comunicando que sobre aquele espaço há uma maior demanda para moradia, fazendo com que aquele pedaço de terra passe a abrigar mais de uma família.

O programa Minha Casa Minha Vida é frequentemente criticado por reproduzir um padrão de cidade que tende a segregar, desprovido de urbanidade, pois não dispõe de serviços e equipamentos públicos, de infraestrutura, além de mal servidos em serviços urbanos adequados ao desenvolvimento econômico e humano (ROLNIK, 2014).

As soluções propostas pelos mencionados programas habitacionais vão na contramão da eficiência ecoenergética desejável para o desenvolvimento urbano sustentável. O desenvolvimento financiado pelos programas habitacionais deixam vácuos no atendimento às necessidades básicas da vida urbana, como transporte público e disponibilidade de empregos e até na falta de uma simples padaria ou mercearia próxima ao local de moradia. À medida que os cidadãos afastam-se dos centros urbanos, afastam-se também da oferta de empregos, o preço de deslocamento aumenta e a disponibilidade de transporte público diminui – um revés para essas pessoas que já compõem um grupo social vulnerável.

Segundo Ling (2016), é necessário superar-se o paradigma da casa própria e parar imediatamente de construir casas como forma de enfrentamento ao déficit habitacional. Esse meio de enfrentamento é um dos motores do espraiamento urbano, além de vetor de inúmeros problemas colaterais, provenientes do isolamento desses empreendimentos e, de pronto, é necessário também superar a visão de que programas habitacionais devem se preocupar apenas em oferecer um teto, e nada mais.

No artigo "Parem de construir casas para resolver a falta de moradia", publicado no portal Caos Planejado, escrito por Anthony Ling, indaga-se: "De que adianta uma solução econômica para uma moradia que está isolada de tudo que podemos chamar de cidade?"

E não são apenas os empreendimentos realizados através das políticas habitacionais que fomentam a des-densificação das cidades: as exigências do poder público para construção de edificações também fazem com que os preços dos imóveis aumentem, afugentando uma variedade de pessoas dos centros urbanos, como o potencial construtivo do terreno, a exigência de vagas de garagem ou de padrões de qualidade construtiva restritivos. Restringir as possibilidades construtivas em determinado local pode ser bom para uma pequena parcela da população, mas tem efeitos segregatórios visíveis. Por isso, deve-se reavaliar a necessidade desses regramentos e quantificar o quanto eles impactam no preço final do imóvel, pois essas exigências tornam-se barreiras ao atendimento da demanda habitacional em determinado local (LING, 2016).

A maior oferta de unidades multifamiliares nas proximidades dos centros urbanos, onde há serviços e infraestruturas públicas instalados, com intuito de densificá-los, parece ser desejável pela lente da eficiência ecoenergética. Dessa forma, poderíamos abrigar mais habitantes em um menor espaço e utilizar os mesmos recursos e serviços de forma mais eficiente.

A densificação da cidade tem um papel central na sua sustentabilidade, pois, pensando no conceito de sustentabilidade dentro do paradigma da eficiência ecoenergética, essa forma de expansão é menos predatória, fazendo menos pressão sobre as áreas ambientalmente protegidas ou as áreas que estejam sob usos não urbanos, e utiliza, de maneira eficiente, as infraestruturas já existentes, não havendo a necessidade de expandir nenhum serviço urbano.

Portanto, a sustentabilidade na cidade, nas suas frentes econômica, ambiental e social, é aquela que:

1. Contém o crescimento urbano horizontal controlando a ocupação da terra, dimensionando adequadamente as densidades populacionais, de forma a

preservar suas áreas protegidas e aproveitar ao máximo os espaços já ocupados, promovendo eficiência na ocupação do solo.

2. Nesses espaços, provê a infraestrutura necessária através da qual é possível o abastecimento de água potável e energia elétrica constantes, bem como o recolhimento de resíduos gerados, tanto sólidos como líquidos, de forma a proteger recursos hídricos e prover qualidade de vida aos habitantes.
3. Combate a segregação espacial buscando a qualificação dos espaços urbanos precários e oportuniza o acesso aos serviços públicos de educação, saúde e transportes, bem como empregos de forma equânime por todo o território.
4. Promove o uso de fontes de energia limpa e construções sustentáveis, entre outras tecnologias poupadoras de recursos.
5. Aliando-se às frentes de desenvolvimento sustentável, a cidade pode abrigar cada vez mais habitantes, como vem acontecendo nas últimas décadas, de forma a reduzir o impacto ambiental causado por esse aumento populacional, pressupondo que a infraestrutura dê suporte a esse desenvolvimento.

3.2 O CONCEITO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS NO INCISO I DO ART. 2º DO ESTATUTO DAS CIDADES

Prosseguindo, passa-se a verificar a forma como a noção de sustentabilidade nas cidades foi positivada no ordenamento jurídico brasileiro, através do Estatuto da Cidade.

No ano de 2001 foi aprovado um diploma legal chamado Estatuto da Cidade, estabelecido pela Lei 10.257/2001, que viria a disciplinar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. O instituto tem por finalidade e objetivo dar as bases para o planejamento urbano de forma mais sustentável, resultando em um aumento de qualidade de vida aos habitantes das cidades.

Logo em seu início, mais especificamente, em seu artigo 2º, inciso primeiro, o Estatuto da Cidade traça as linhas gerais do que entende por cidade sustentável, trazendo-a como uma diretriz geral de desenvolvimento urbano:

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (BRASIL, 2001, grifo nosso).

A referida lei entende como cidade sustentável aquela que garante as funções básicas da cidade: habitar, trabalhar e recrear, transporte entre esses usos e, além desses usos básicos, reconhece o direito à terra urbana, o direito à terra urbana aos seus habitantes, serviços públicos, infraestrutura urbana e ao saneamento ambiental, trazendo considerável rol de direitos relacionados à cidade sustentável.

Parte-se agora para uma análise detalhada do que o texto entende como o direito à cidade sustentável, começando pela análise do direito à terra urbana e à moradia.

3.2.1 Direito à terra urbana e o direito à moradia

O direito à terra é uma questão central de direitos humanos. Ele constitui a base para o acesso à alimentação, moradia e desenvolvimento, e, sem acesso à terra, muitas pessoas são colocadas em situação de grave insegurança econômica (GILBERT, 2013).

Todos os habitantes da cidade têm direito à terra urbana, o que não significa dizer que todos os habitantes da cidade devam ser proprietários de algum imóvel, mas sim que têm direito a um lugar adequado e seguro para morar e se desenvolver. Dessa forma, o direito à terra desempenha um papel catalisador no desenvolvimento social e na redução da pobreza, bem como na economia de forma geral (INTERNATIONAL LAND COALITION, 2003).

Ademais, o direito à moradia pressupõe o direito à terra urbana, afinal, para que se tenha um lugar digno de moradia, deve-se ter a segurança sobre aquele pedaço de terra, para que assim evite-se a remoção forçada. O direito à terra urbana é compreendido pelo direito à moradia, ou seja, de forma à proteção da posse. Há diferentes formas de atingir-se a concretização desse direito, seja oferecendo moradias a preço acessível ou mesmo através de aluguel social.

Segundo Gilbert (2013):

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (daqui em diante, CDESC) tem dedicado grande parte do seu trabalho ao direito à moradia adequada. No seu Comentário Geral nº 4 sobre a questão, o CDESC destacou que “embora a adequação da moradia seja determinada, em parte, por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros” (apud UNITED NATIONS, 1991, par. 8), há alguns fatores universais fundamentais para especificar o conteúdo desse direito. O Comitê identificou sete fatores recorrentes, sendo o primeiro deles a segurança jurídica da posse. 2 Embora a segurança da posse assuma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada), moradia conjunta, arrendamento, moradia própria, moradia emergencial, e assentamentos informais, esse termo também se refere à segurança de direitos sobre terras.

O direito à moradia adequada tem como principal característica dar segurança à posse, também podendo ser entendido como direito à terra – mais especificamente, segundo a redação do Estatuto da Cidade, o direito à terra urbana.

Miloon Kothari, relator especial da ONU, enfatizou a importância de se reconhecer a centralidade do direito à terra para o direito à moradia, em um relatório no ano de 2007. Ao longo de seu trabalho, o Relator Especial buscou identificar elementos que positiva ou negativamente afetam a implementação do direito à moradia adequada. Terra como um direito é, muitas vezes, um elemento vital necessário para compreender o grau de violação e o nível de implementação do direito à moradia adequada (ONU, 2007).

O direito à terra urbana, ou seja, o direito de dispor de um local onde é possível desenvolver-se de forma estável faz-se essencial para a cidade sustentável e também está conectado ao segundo direito estabelecido pelo inciso I, artigo 2º: o direito à moradia.

O direito à moradia está previsto na Constituição Federal, em seu artigo 6º, dentre um rol de direitos chamados direitos sociais. Tratado também como o direito à moradia adequada, pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da ONU, que define a moradia além de sua disponibilidade. Para ser considerada adequada ela deve atender aos seguintes critérios:

- Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
- Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
- Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
- Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
- Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.

- Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais, ou se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
- Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (ONU, 1991).

O direito à moradia não é um simples direito à habitação; considera-se moradia como um direito mais abrangente, que deve estar submetida às questões relacionadas à segurança dos habitantes em permanecerem em suas moradias, fora do perigo constante de despejo.

Deve ser acessível financeiramente àqueles a que se destinam, não devendo representar uma despesa excessivamente onerosa, comprometendo o exercício de outros direitos.

Deve também oferecer condições de habitabilidade e acessibilidade e deve estar adequada culturalmente às populações às quais se destinam e, principalmente, não devem estar localizadas distantes dos empregos e dos serviços públicos. Se a moradia é um meio de acesso a outros direitos, não deve ela distanciar o cidadão de exercê-los.

O direito à moradia adequada não implica necessariamente em políticas de aumento do estoque de unidades habitacionais, ou seja, na construção de novas unidades. O Estado pode agir de forma a viabilizar a promoção de moradia, ao invés de provê-la. Portanto, o direito à moradia distingue-se do direito à propriedade de modo que:

o direito à moradia adequada é mais amplo do que o direito à propriedade, já que aborda direitos não relacionados à propriedade, visando a garantir que todos tenham um lugar seguro para viver em paz e dignidade, incluindo os não proprietários do imóvel. Segurança da posse, um dos pilares do direito à moradia adequada, pode tomar uma variedade de formas, incluindo alojamento de aluguel, cooperativa de habitação, arrendamento, ocupação pelo dono, habitação de emergência ou assentamentos informais. Como tal, não se limita à atribuição de títulos formais (DIREITO À MORADIA ADEQUADA, SDH/PR, 2013).

Dessa forma, o direito à moradia adequada pode ser concretizado através de diferentes formas, além da política de promoção habitacional, podendo ser executada através de aluguel, inclusive.

A concretização dos direitos à terra urbana e à moradia observam-se ainda mais urgentes quando tratamos dos assentamentos urbanos informais, nos quais o risco de remoções é constante e os direitos relacionados à terra urbana não são consolidados. Nesse sentido, a importância do oferecimento da segurança da posse para esses grupos torna-se uma importante ferramenta no sentido de garantir, primeiramente, o direito à terra urbana, o direito de firmar-

se naquele local, em vias de atingir o direito à moradia, que engloba outros requisitos de adequabilidade.

3.2.2 Direito ao saneamento ambiental

O artigo abrange o direito ao saneamento ambiental como parte dos direitos à cidade sustentável. A ausência da infraestrutura que possibilita o tratamento adequado dos efluentes faz com que esses resíduos vão parar em rios, em córregos e no mar, acarretando doenças e gerando custos ao Sistema Único de Saúde.

O saneamento ambiental é um termo mais amplo que saneamento básico que inclui: abastecimento de água; coleta, tratamento e disposição final de esgotos; drenagem pluvial; coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos e efluentes líquidos industriais; o controle ambiental do uso do solo, macrodrenagem, controle de vetores de doenças e de emissões atmosféricas e ainda à limpeza urbana. Diz respeito, então, aos sistemas de abastecimento de água, ao sistema de drenagem pluvial, a todo o ciclo dos resíduos sólidos e dos efluentes líquidos, desde que saem das residências e fábricas até sua destinação final e, de certa forma, a tudo que potencialmente possa causar danos ambientais ou transmitir doenças.

O conceito legal trazido pela Lei 11.445/2007 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, e coloca os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas como os serviços de saneamento básico para o ordenamento jurídico brasileiro.

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias,

tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes; (BRASIL, 2007)

Dito isto, o índice de abastecimento de água no país tende à universalização e atingiu em 2017 um alcance de 99,6% dos domicílios brasileiros, segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), contrariamente ao desempenho no oferecimento do esgotamento sanitário, que tem sido implementado a passos lentos.

Segundo uma pesquisa realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no ano de 2000 47,8% dos municípios não tinham coleta de esgoto, sendo seus principais receptores os rios e o mar; dos 52,2% restantes, que coletam os esgotos, apenas 20,2% tinham tratamento (PNUD, 2000). Os recentes diagnósticos elaborados no Brasil demonstram que a cobertura de coleta de esgoto sanitário atingiu 60,3% do total de domicílios, desses, 37,2% não recebem tratamento. Portanto, 39,7% da população não tem sequer coleta de esgoto (PNSB, 2017).

A destinação correta dos resíduos e efluentes é de extrema importância para os recursos hídricos da cidade. Caso contrário, os córregos, onde são depositados a matéria orgânica e o lixo, tornam-se vetores de doenças e degradam o meio ambiente circundante.

Segundo Vanderslice e Briscoe (1995), os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário proporcionam benefícios gerais para a saúde da população, seguindo duas vias: mediante efeitos diretos e indiretos, resultantes, primordialmente, do nível de desenvolvimento da localidade atendida. Os efeitos das intervenções de saneamento são geralmente positivos, por se constituírem em um serviço que assegura melhoria e bem-estar da população.

Os investimentos em saneamento devem atender a requisitos técnicos, ambientais, sociais e econômicos, de forma a se trabalhar o conceito de desenvolvimento sustentável, de preservação e de conservação do meio ambiente e particularmente dos recursos hídricos, refletindo diretamente no planejamento das ações de saneamento.

Não há de se falar em cidade sustentável sem a existência e o correto funcionamento da infraestrutura de abastecimento de água e da rede coletora de esgoto. Dessa forma, com o correto funcionamento das infraestruturas, os corpos de água da cidade deixam de ser vetores de doenças, podem ajudar no abastecimento de água, abrigar vida, tornarem-se áreas de lazer e, conseqüentemente, impactar em um aumento da qualidade de vida no local.

A precariedade da infraestrutura relacionada ao saneamento ambiental é ainda mais preocupante nos núcleos urbanos informais, que, por sua característica informal, acabam

preteridos nos programas de dotação de infraestrutura de coleta de esgoto. O volume de investimentos necessários para implementar tal infraestrutura são vultuosos e não costumam ser alocados a essas áreas. Ao fim, a situação calamitosa perdura e os núcleos urbanos informais, já carentes em infraestrutura, prosseguem sem investimentos adequados à superação de sua situação atual. Dessa forma, expõe-se a situação de insustentabilidade desses espaços, não sendo possível uma cidade sustentável se esta vira as costas para o problema da falta de saneamento dos núcleos urbanos informais.

3.2.3 Direito à infraestrutura urbana

A infraestrutura urbana é um termo geral, constituído por todos os subsistemas que fazem a cidade funcionar, conforme Puppi (1981):

Esse sistema de infraestrutura é constituído por alguns subsistemas: subsistema viário; subsistema de drenagem pluvial; subsistema de abastecimento de água; subsistema energético e subsistema de comunicação. Subsistemas esses essenciais para que uma cidade possa fluir evitando o surgimento de alagamento de ruas, congestionamento de trânsito e falhas nos serviços de atendimento à população por parte do poder público, etc.

Ademais, a Lei 6.766/1979 enuncia o que considera infraestrutura urbana básica, para o parágrafo quinto do artigo segundo:

Art. 2º [...]

§ 5º A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (BRASIL, 1979).

A existência de subsistemas, ou nos termos da Lei 6.766/1979, os equipamentos urbanos, é o que dá corpo ao ente que chamamos cidade. Dessa forma, a infraestrutura urbana é essencial para a vida urbana. É através do sistema viário que os automóveis privados e coletivos circulam, e é através dele que nos locomovemos de A até B. Os sistemas de comunicação são essenciais na cidade moderna para manter as redes de informação que são, em parte, utilizadas pela própria Administração Pública. Os sistemas de drenagem permitem o controle dos alagamentos e também o controle da temperatura dentro da cidade.

O crescimento e desenvolvimento requer as necessidades de infraestrutura urbana, pois ela auxilia o funcionamento e dá respostas às demandas populacionais. Uma infraestrutura de qualidade torna-se fundamental para o funcionamento da cidade, promovendo, assim, o desenvolvimento social e econômico.

A promoção da infraestrutura urbana dá a possibilidade de uma vida urbana qualificada. Sua promoção em assentamentos informais é essencial no combate à segregação territorial, visando à diluição da fronteira entre a cidade formal e informal, além de facilitar o comércio, gerando incremento na atividade econômica. Da mesma forma, também mitiga os riscos de deslizamentos e desabamentos, aumentando a qualidade de vida das pessoas que acham moradia nessas localidades.

Dessa forma, cabe a atenção do poder público às áreas de expansão urbana, sejam elas formais ou informais; caso contrário, os custos de implantação delas após a ocupação são extremamente elevados, se não impossíveis de serem implementados (ANGEL, 2014).

Pensando nos espaços informais altamente densos em ocupação do solo, dificilmente após a ocupação humana consiga-se criar um sistema viário tradicional, composto por vias locais e arteriais, através das quais são oferecidos os outros serviços públicos paralelamente, que utilizam o sistema viário como eixo estruturante – por exemplo, os sistemas de abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de lixo, energia elétrica, comumente são oferecidos em paralelo ao sistema viário, que reservou aquele espaço e possibilitou o oferecimento da infraestrutura urbana (ANGEL, 2014).

Dito isto, nota-se que os núcleos urbanos informais carecem da maioria das infraestruturas urbanas consideradas essenciais ao desenvolvimento urbano, e chama-se atenção ao sistema viário que funciona como um eixo estruturante dos demais serviços urbanos, que, no caso dos núcleos urbanos informais, não compreendem efetivamente um eixo estruturante de oferta de serviços e mobilidade. Portanto, parte importante da luta contra a segregação espacial está em adotar projetos que deem urbanidade a esses espaços, qualificando a vida urbana e, conseqüentemente, aumentando a qualidade de vida das pessoas.

3.2.4 Direito ao transporte e aos serviços públicos

A promoção de transporte público adequado e frequente que conecte os espaços da cidade frente aos seus usos é essencial à cidade sustentável. Ocasionalmente, precisa-se deslocar de um lado a outro, ou mesmo diariamente para ir ao trabalho, ou seja, o transporte é uma função essencial da cidade.

O homem necessita conviver com outros homens e realizar atividades diversas, como trabalho, estudo e lazer, e disso decorre a necessidade de deslocamento intraurbano.

O direito ao transporte, incluído no artigo 6º da Constituição Federal como um direito social, foi introduzido como direito meio para o acesso aos demais direitos sociais (CIDADE; JUNIOR, 2016).

Segundo o Plano Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012), a infraestrutura que compõe o transporte deve colaborar para o desenvolvimento sustentável da cidade (art. 5º, § 2º), dando prioridade aos transportes ativos (aqueles que não utilizam tração motora), depois ao transporte coletivo e, por último, ao transporte individual motorizado (art. 6º, § 2º). O Plano Nacional de Mobilidade Urbana ainda traz como objetivos a redução das desigualdades e a promoção da inclusão social (art. 7, I) e a promoção de acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais (art. 7, II) (BRASIL, 2012).

O direito de acesso aos serviços públicos também é compreendido no rol de direitos à cidade sustentável, e diz respeito aos serviços públicos presentes na cidade, por exemplo, os serviços de saúde, educação e assistência social.

A Constituição Federal estabelece que saúde e educação são serviços públicos de acesso universal e igualitário. Uma educação de boa qualidade interfere positivamente na qualificação dos futuros trabalhadores e na formação crítica para os estudantes e oferece oportunidades, bem como desenvolve capacidades. O acesso aos serviços públicos básicos é vital para o funcionamento de uma cidade sustentável, nas balizas do art. 2º do Estatuto da Cidade.

Conectando com o tópico anterior, o oferecimento de infraestrutura urbana está intimamente ligado ao aumento da oferta de transportes, tanto privado como público, bem como o acesso aos serviços públicos, importantes para qualquer cidadão. Dessa forma, se existente a infraestrutura viária, pode-se acessar transportes que conectam cidadãos aos serviços públicos, ou seja, pode-se acessar de forma digna o trabalho, o lazer, bem como levar os filhos à escola ou ao serviço de saúde.

Nos núcleos urbanos informais a situação descrita acima é complicada pela falta de infraestrutura existente e, não raro, pela indisponibilidade de serviços públicos próximos, como o transporte público e outros, dificultando o acesso à serviços urbanos e furtando a possibilidade de fruição dos serviços dos quais também é contribuinte.

3.2.6 Direito ao trabalho e ao lazer

Este direito é reconhecido internacional e nacionalmente como essencial a todo ser humano, por ser elemento indispensável à vida com dignidade e ao alcance da paz universal por meio da justiça social, conforme é destacado na Declaração da Filadélfia, de 1919, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e na Constituição Federal de 1988.

A Declaração de Filadélfia, de 1919, criou a Organização Mundial do Trabalho, e sua criação, segundo Alves (2010), "se deve ao reconhecimento de que a paz só será alcançada quando houver justiça social, e a promoção desta, por sua vez, depende diretamente do acesso ao trabalho e das boas condições para o desenvolvimento do mesmo."

O direito ao trabalho compreende não apenas a subsistência do cidadão; sua capacidade de permanência na cidade, as políticas de ordenamento territorial e o planejamento urbano em geral influenciam na oferta de trabalho pela cidade (ALVES, 2010).

No mesmo sentido traz a Constituição Federal Brasileira, como um direito indispensável à promoção da dignidade da pessoa humana.

O trabalho e o lazer são direitos elencados no art. 6º da Constituição Federal, como direitos sociais. O trabalho é um direito amplamente protegido no ordenamento brasileiro, contando com legislação própria. Compõe o rol de direitos à cidade sustentável na sua dimensão social e econômica. No que tange o direito ao lazer, ele está estreitamente conectado com o trabalho. Nas palavras de Alves (2010):

É uma decorrência do trabalho institucionalizado, com a industrialização e a jornada excessiva de trabalho, a luta pela melhoria das condições de trabalho incluiu o direito ao descanso e ao divertimento como elementares à vida com qualidade, conforme reconheceu a Declaração Universal dos Direitos Humanos ao dispor que "todo ser humano tem direito ao repouso e ao lazer".

Segundo Cardoso (2011):

As exigências contemporâneas no que tange à produção e ao trabalho, bem como o ritmo de vida acelerado vêm sendo questionadas por alguns movimentos sociais que tem em conta a qualidade de vida. Pode-se exemplificar como o movimento do Nadismo, que pretende, de vez em quando, parar e fazer nada, "numa boa, sem culpa e sem stress," conforme afirma o fundador do movimento.

O direito ao lazer aparece como uma garantia constitucional e, dentro da cidade, é entendido como a obrigação do poder público em oferecer espaços de lazer adequados à fruição do tempo ocioso.

Ainda segundo CARDOSO (2011), o direito ao lazer pode ser considerado um direito multidimensional, devido à sua ingerência em várias partes da vida humana. Defende que tal direito não se define por atividades, mas sim pelo seus caracteres fundamentais, que são: liberatório, hedonístico, desinteressado e pessoal. É para cada ser humano uma experiência

pessoal vinculado à autonomia individual e está efetivamente vinculado ao livre desenvolvimento da personalidade do ser.

Dessa forma, trazendo a análise para os núcleos urbanos informais, é de extrema importância que se tenha a importância da oferta de trabalho e possibilidades de lazer para o desenvolvimento sustentável e para a qualidade de vida dos cidadãos de forma plena, além das dimensões físicas de infraestrutura, mas também de realização pessoal.

Em suma, as diretrizes de cidade sustentável enunciada pela lei são um parâmetro completo do que desejamos em um ambiente urbano sadio. O Estatuto da Cidade coloca como diretriz para a cidade sustentável, além dos usos clássicos, o acesso aos serviços públicos, ou seja, ter acesso a boas escolas e postos de saúde próximos. O saneamento ambiental é imprescindível para que doenças ligadas à má gestão das águas sejam erradicadas – portanto, um manejo adequado dos rejeitos líquidos é necessário à cidade que se pretende sustentável.

Neste sentido, as questões atinentes à reorganização do espaço público, da cidade, que é o objetivo maior do Estatuto da Cidade, devem ser pautadas pelo reconhecimento de que a diferenciação nas condições de exercício destes direitos categoriza os indivíduos como se uns fossem mais cidadãos que outros, erodindo a possibilidade de construção de uma ética urbana verdadeiramente coletiva, voltada à consecução do bem comum e da justiça social (ALVES, 2010).

Acesso às infraestruturas urbanas são aspectos de uma cidade sustentável, portanto, ter uma rua adequadamente pavimentada, dotar todas as casas com o fornecimento constante de água limpa e energia elétrica com custo acessível, ter um espaço público qualificado com calçadas adequadas e acessíveis, com o mobiliário urbano necessário, como lixeiras e pontos de ônibus, disponíveis em todas as partes da cidade, indistintamente.

No final do texto do artigo 2º, observa-se a componente intergeracional da sustentabilidade: "para as gerações presentes e futuras". Os debates de sustentabilidade devem sempre incluir soluções das quais os efeitos se perpetuam através das gerações e, dessa forma, podem ser verdadeiramente sustentáveis.

Em suma, ler o inciso I, art. 2º do Estatuto da Cidade é como ler um resumo da Lei 13.465/2017 (Reurb), que será tratada no próximo capítulo e que é o tema principal do presente trabalho. Uma cidade, ou, em uma escala menor, um bairro, só pode administrar bem os recursos que tem se dispõe de infraestrutura como meio para tanto.

3.3 O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 11 DA ONU

Diante do mencionado sucesso dos ODM, na Rio+20 viu-se a necessidade de estabelecer uma nova agenda de objetivos para o desenvolvimento, estabelecidos na Agenda 2030, através dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Constituem uma mudança na forma sobre a qual busca-se o desenvolvimento sustentável, através de uma forma mais prática.

Dessa forma, defendem Gomes (2007) e Silveira e Pereira (2018), os ODS como representantes de um novo estágio dos direitos humanos, os quais estabelecem metas concretas para alcançá-los.

Apesar de estabelecerem metas, segundo Gomes (2007), o desenvolvimento sustentável não conseguiu fomentar o consenso sobre o estabelecimento de obrigações de proteção do ambiente. Os documentos que tratam do desenvolvimento sustentável carecem de força vinculante, não obrigando aos Estados a aderência ao que está declarado nesses documentos, resultados de discussões em fóruns internacionais.

Mas, segundo Rosa (2021):

uma vantagem dos compromissos não vinculantes é que eles alargam o campo de aplicação da regra de direito na ordem internacional pois, sem eles, os Estados hesitariam ou até mesmo se recusariam a se vincular a tratados coercitivos. Logo, esses compromissos têm um papel importante no desenvolvimento material do direito internacional e concorrem na sua expansão formal pois são suscetíveis de constituir elementos para formar uma regra não escrita (costume ou princípio geral de direito).

Expõe a ideia de que, mesmo não sendo vinculantes, os documentos que tratam e estabelecem metas para o desenvolvimento sustentável têm efeitos no desenvolvimento material do direito internacional, sendo capazes de mudar pontos de vista e dar origem a costumes, princípios gerais do direito e, além desses, basear legislações.

Nesse sentido, segundo Carreau e Bichara (2015), o fato de não haver coercitividade nos compromissos firmados entre os Estados não retira deles sua natureza jurídica, pois estão sujeitos ao Direito Internacional.

Ademais, ao assinar um acordo informal, um Estado não pode voltar atrás completamente em seu consentimento, sendo os acordos regidos pelo princípio da não contradição (CARREAU; BICHARA, 2015).

Por não estar firmado como um tratado solene, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável compõem a categoria das *soft law*, que são aqueles instrumentos que não possuem força de lei, por não possuírem efeitos vinculantes e, portanto, não geram sanções. Apesar disso, possuem efeitos concretos, como fonte para regulação e mudança nos comportamentos sociais (NEVES, 2006).

Sendo assim, a Agenda 2030 não está incorporada ao ordenamento jurídico interno brasileiro com um tratado internacional, não tendo efeito vinculante semelhante às leis ordinárias do país. Seu alcance jurídico está relacionado à incorporação da Carta das Nações Unidas pelo Brasil, através do Decreto n. 19.841/1945, obrigando o país a considerar as recomendações da Assembleia Geral das Nações Unidas, a exemplo da Resolução A/70/L.1, que estabelece a Agenda 2030 (BRASIL, 1945).

Apesar de não haver força vinculante, observa-se o ímpeto em adequar-se ao que foi acordado. Os poderes da República estabeleceram grupos de adequação aos ODS. O Poder Legislativo instituiu uma Frente Parlamentar dos ODS, integrada por 210 deputados e 10 senadores, para aprimorar legislações que contribuam na implementação dos objetivos (ONU, 2017).

O Executivo instituiu a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, encarregada de adequar o texto da Resolução da Agenda 30 às demandas brasileiras, também destinada a internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030. Suas atribuições foram transferidas para a Secretaria Especial de Articulação Social (SEAS) da Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV-PR), através do Decreto 9.980/2019.

O Judiciário colocou os ODS como a Meta Nacional 9 no XIII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Justiça (CNJ): integrar a Agenda 2030 ao Poder Judiciário (STJ, Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça do Trabalho e Justiça Militar da União e dos Estados); e realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030.

Além dos poderes da República, instituições privadas passaram a pautar os ODS. Dessa forma, vê-se que a aderência aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável vai além da possibilidade de imputação ou sanção em caso de descumprimento.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são compostos por 17 objetivos e, dentre eles, 169 metas. O termo objetivo, segundo o dicionário Michaelis, significa: o resultado ou meta que se quer atingir numa ação; alvo, fim, finalidade, objeto, propósito. Portanto, é uma situação futura que se projeta como algo a ser atingido, é o propósito de realizar algo, é onde se quer chegar.

Os 17 Objetivos vêm acompanhados de 169 metas, as quais são tarefas específicas, que precisam ser realizadas de forma regular, para alcançar os objetivos determinados. As metas

são temporais e estritamente ligadas a prazos; elas são as ações que precisam ser realizadas diária, semanal e mensalmente para que se alcance o objetivo final proposto.

No Brasil, ao internalizar o documento, estabeleceu-se a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNOODS), que ficou encarregada de adequá-los à realidade nacional.

Para este trabalho importa, em especial, o ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis, que tem como objetivo principal tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. É estabelecido sob 10 metas e analisado sob 15 indicadores de acompanhamento. Dentre elas, 7 referem-se ao ODS específico e 3 são chamadas de metas de implementação (RIBEIRO, 2019, p. 25).

Reconhecendo a cidade como sendo a protagonista e a indutora do desenvolvimento sustentável, dedica a ela um objetivo específico, pelo impacto que a cidade pode causar para atingir os objetivos globais e as metas estabelecidas (CHANG, 2018, p. 32).

Nesse sentido, no caminho da concretização desses objetivos surge o desafio de fortalecer a capacidade de monitoramento das cidades e de seus serviços. Esse processo pode ser catalisado pela Agenda 2030, de forma a suprir a necessidade de trazer os ODS à realidade local (CHANG, 2018).

3.3.1 Meta 11.1: acesso à habitação e urbanização das favelas

A primeira meta traçada é que, até 2030, deve-se garantir o acesso de todos à *habitação segura, adequada e a preço acessível* e aos serviços básicos e *urbanizar as favelas*. Não há que se falar em cidade sustentável ao não se garantir moradia adequada a todos os cidadãos de forma apropriada, corrigindo as precarizações e transformando as comunidades em lugares seguros, fazendo com que haja um incremento na qualidade de vida do cidadão.

Ao internalizar essa meta, adaptando-a à realidade nacional, redigiu-se: até 2030, garantir o acesso de todos à *moradia digna, adequada e a preço acessível*; aos *serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários* (IPEA, 2019) de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade.

Optou-se por trocar o termo "habitação segura" por "moradia digna" por estar em conformidade com outros documentos relativos à política nacional de habitação. Além disso, substituiu-se o termo "favela" por "assentamentos precários" como forma de abranger mais tipologias urbanas onde há precariedade urbanística, como as palafitas e invasões, por exemplo.

O indicador para análise relacionado à meta é a “Proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados” (ONU, 2015).

Para a compreensão da meta 11.1, precisa-se entender os conceitos abordados de “habitação segura”, “habitação adequada”, “habitação acessível”, “acesso aos serviços básicos” e “urbanização de favelas”, de forma que se passa a abordá-los.

A habitação segura diz respeito a três aspectos: à segurança de posse, de modo a evitar as remoções forçadas e outras ameaças, à segurança física e estrutural, fazendo relação com o estado de conservação do imóvel em sua estrutura física, e à localização, devendo-se evitar locais que ofereçam perigos urbanos e riscos à saúde ao alocar assentamentos humanos (ONU, 2015).

Quando fala-se em habitação acessível trata-se do custo da habitação, que deve ser razoável, ou seja, não deve comprometer o exercício de outros direitos humanos e a consideração das necessidades específicas de grupos marginalizados e desfavorecidos, o que vem a ser um dos requisitos da moradia adequada (ONU, 2015).

A habitação adequada é o conceito mais amplo que, inclusive, envolve os conceitos de moradia segura e acessível, compõe-se da disponibilidade de infraestrutura e serviços (água, saneamento, energia, entre outros), habitabilidade (proporcionar espaço adequado ao número de habitantes), que seja próxima a oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais e que respeite a expressão da identidade cultural, além dos requisitos da segurança da posse e de acessibilidade para grupos marginalizados na sociedade (ONU, 2015).

Quanto ao "acesso aos serviços básicos", é necessário um processo de planejamento urbano inclusivo e participativo, que priorize usos de terra mistos, expansões urbanas planejadas e uma melhor infraestrutura de transporte (ONU, 2015, p. 7) que, de preferência, antecipe a ocupação humana de forma a evitar a possibilidade de aplicação de infraestrutura básica posteriormente – que, por sua vez, eleva os custos e permite que assentamentos humanos desenvolvam-se em áreas não qualificadas para tanto (ANGEL, 2014).

No entanto, existem espaços onde o poder público não se antecipou à ocupação, os quais não devem ser negligenciados quando pensamos na cidade real. A meta menciona a urbanização de assentamentos informais, locais onde deve-se aplicar infraestruturas sob o solo já construído e ocupado, de forma a estruturá-lo. Ressalta-se que as iniciativas e inovações locais organizadas e implementadas pelos mais pobres e/ou desprovidos de habitação, de forma

autônoma, é louvável, no sentido em que focam em necessidades e problemas locais e urgentes; entretanto, não deve-se esquecer que tal função de adequação urbanística faz parte da atividade estatal de planejamento urbano e de adequação dos espaços urbanos através da infraestrutura, também mencionada na meta (ONU, 2015).

O planejamento para oferta de moradia segura, adequada e acessível é um objetivo premente para todas as sociedades: garantir que seus cidadãos não sejam submetidos a condições precárias de habitação e que tenham acesso à infraestrutura urbana, a equipamentos públicos, a serviços urbanos e a serviços públicos de qualidade de forma igualitária.

Como observado, a meta 11.1 conecta-se diretamente à situação dos núcleos urbanos informais e da regularização destes. De forma direta, em poucas palavras, é o objetivo final da regularização fundiária, que será tratada no próximo capítulo: através da titulação assegurar a posse e, conseqüentemente, promover direito à moradia, provendo também melhorias habitacionais e, além disso, trazer urbanidade para esses espaços através da infraestrutura essencial.

3.3.2 Meta 11.2: transporte seguro e acessível

A meta 11.2 coloca que, até 2030, deverá proporcionar-se 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.

Segundo a redação da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: até 2030, melhorar a segurança viária e o acesso à cidade por meio de *sistemas de mobilidade urbana mais sustentáveis, inclusivos, eficientes e justos*, priorizando o transporte público de massa e o transporte ativo, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, como aquelas com deficiência e com mobilidade reduzida, mulheres, crianças e pessoas idosas.

A forma através da qual se analisa a meta é por meio do indicador: “Proporção de população que tem acesso adequado a transporte público, por sexo, idade e pessoas com deficiência”.

Justifica-se a inclusão de uma meta direcionada aos transportes devido aos impactos negativos inerentes à sua operação: emissão de gases poluentes, acidentes de trânsito, bem

como seus pontos positivos: possibilita o funcionamento eficaz do transporte de pessoas e possibilita a conexão dos diferentes pontos da cidade, facilitando atividades econômicas e relações sociais (ONU, 2015).

Sistemas de mobilidade urbana seguros demandam um foco na redução dos acidentes pela melhora da segurança viária e rodoviária. A acessibilidade trata tanto do acesso físico aos lugares, que deve dar especial atenção às necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, quanto do acesso às oportunidades e aos serviços (ONU, 2015).

A ONU ressalta a importância no privilegiar do transporte público e aos meios de transportes ativos, em detrimento do transporte motorizado individual, que é responsável por uma missão maior de gases de efeito estufa e promotor de congestionamentos (ONU, 2015); da mesma forma, estabelece o Plano Nacional de Mobilidade Urbana, dando preferência aos modais ativos, ou seja, não motorizados, em segundo lugar ao transporte público e, por último, ao transporte individual motorizado.

Uma solução apresentada pela ONU e tratada também anteriormente neste capítulo é a contenção do espraiamento urbano, promovendo uma cidade menor e mais compacta, conseqüentemente mais densa, com usos mistos; dessa forma, a promoção da mobilidade ativa torna-se mais viável e diminui-se as distâncias, o que, por sua vez, diminui o gasto energético.

A forma urbana é determinante para os sistemas de transporte, influenciando-os de forma direta. Para tanto, uma alternativa é fornecer orientação por meio de legislação sobre planejamento urbano compacto e incentivos para transporte limpo (ROSA, 2021).

Com a promoção de cidades mais compactas, diminui-se a demanda de transporte motorizado em geral e, em escala regional ou metropolitana, recomenda a integração dos transportes como forma de otimizar as redes de transporte, gerando eficiência energética (ONU, 2015).

De forma conclusiva, o sistema de transporte deve funcionar de maneira integrada, de forma que os modais motorizados sirvam para transporte de longas distâncias, conjugado aos meios ativos de transporte (caminhada, bicicleta e outros) como auxiliar para completar as viagens e para cumprir curtas distâncias.

As tecnologias de comunicação e informação representam uma importante ferramenta para facilitar a integração de diferentes modos de transporte. A produção de dados confiáveis para modelagem e previsão de demanda são essenciais e devem ser a base de qualquer intervenção de transporte. A tecnologia também pode melhorar a acessibilidade, reduzir acidentes, poluição e emissões de gases do efeito estufa (ONU, 2015).

Portanto o acesso ao transporte de forma segura e acessível é uma meta a ser aplicada pelas cidades no caminho de sua sustentabilidade. Assim, os núcleos urbanos informais representam um ponto de atenção nesse sentido, já que são formados de forma espontânea, geralmente com vias inadequadas à circulação de veículos de grande porte, demandando soluções por parte do poder público para o oferecimento do serviço de transporte que seja apropriado às condicionantes espaciais existentes.

3.3.3 Meta 11.3: urbanização inclusiva

O terceiro objetivo trazido pela Agenda 2030 é *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, e na redação nacional: aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, aprimorar as capacidades para o planejamento, para o controle social e para a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todas as unidades da federação.

Os indicadores relacionados são: a “razão da taxa de consumo do solo pela taxa de crescimento da população” e a “proporção de cidades com uma estrutura de participação direta da sociedade civil no planejamento e gestão urbana que opera de forma regular e democrática” (IPEA, 2019).

As palavras inclusão, integração e participação descrevem a cidade pretendida pelos objetivos de desenvolvimento sustentável: incluir as populações marginalizadas no processo de urbanização e integrá-las à sociedade.

Participação é um elemento essencial do planejamento urbano, elemento presente também na Nova Agenda Urbana na forma de princípio. A população deve participar dos planos e projetos direcionados a sua comunidade, bem como outros espaços da cidade, como meio de contribuição democrática e participativa, constituindo parte importante da consolidação dos projetos urbanos, adequando-os à comunidade à qual se destina, respondendo aos reais anseios de quem habita.

Os dois conceitos que se destacam nessa meta são os de “urbanização inclusiva” e o de “urbanização sustentável”, ambos dependentes de um processo para sua implementação através da gestão e planejamento de assentamentos humanos de forma participativa, integrada e sustentável.

Enquanto o conceito de urbanização sustentável está consolidado na Nova Agenda Urbana, pactuada na Habitat III, abrangendo diversas temáticas como energias renováveis, sistemas de transportes mais limpos entre outros, o conceito de urbanização inclusiva está mais ligado à influência do urbanismo em promover igualdade. Para isso, a urbanização deve buscar garantir acesso, acessibilidade e adequação dos serviços básicos de qualidade para todos e avaliar como os serviços são acessíveis e utilizados por grupos com diferentes necessidades (ONU, 2015).

De forma a promover essa inclusão, o poder público deve ouvir grupos urbanos excluídos, a fim de construir um entendimento mútuo sobre demandas e estabelecer uma relação de confiança entre os atores envolvidos. Outro aspecto abordado pela ONU é a transparência desses meios e processos de disputa e reclamação, estando disponíveis à fiscalização pública, também ligando a transparência ao acesso à informação, que se refere a temas como orçamento, planos de desenvolvimento urbano, zoneamento e risco de desastres (ONU, 2015).

A urbanização inclusiva é aquela que estabelece um compromisso político para a proteção e promoção dos direitos humanos de todos, sem discriminação, que efetiva o direito de todos ao acesso universal a serviços básicos de qualidade, que realiza um planejamento espacial para a inclusão, limitando a desigualdade territorial ao facilitar o acesso às áreas em que estão localizadas as oportunidades, equipamentos e serviços, que usa a prestação de contas de governos locais e nacionais e atores privados no que tange ao planejamento urbano e administração fundiária, e, por fim, que tem como base uma coerência e coordenação entre governos centrais e locais que gera sinergias e complementaridades nas intervenções feitas em diferentes níveis (ONU, 2015).

No que tange aos núcleos urbanos informais, a participação da comunidade nos planos de aplicação de infraestrutura e melhorias habitacionais não deve ser desacompanhada da participação daqueles a que se destinam e dos interessados. A participação efetiva é um meio importante de o poder público recuperar a confiança desse grupo de pessoas e também construir um senso de comunidade. Além disso, a participação faz com que os projetos estejam de acordo com o que os habitantes desse espaço aspiram, fazendo com que as soluções sejam construídas em conjunto de uma forma tanto de cima para baixo (da administração para os administrados) como de baixo para cima (dos administrados para a administração), na escala de hierarquia de decisões.

3.3.4 Meta 11.4: proteção do patrimônio cultural e natural

O patrimônio imaterial é tão importante quanto o patrimônio material para a cidade. Os edifícios contidos na cidade, bem como seu patrimônio natural, contam-nos uma história, como um livro. Participando de eventos e momentos históricos, marcando acontecimentos, registram também as mudanças nas técnicas construtivas e nos ideais de uma sociedade. Por esse motivo, a meta número 4 estabelece que se fortaleça os esforços para *proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo*, na redação da CNODS: fortalecer as iniciativas para proteger e salvaguardar o patrimônio natural e cultural do Brasil, incluindo seu patrimônio material e imaterial.

Seu indicador respectivo é o

total da despesa (pública e privada) per capita gasta na preservação, proteção e conservação de todo o patrimônio cultural e natural, por tipo de patrimônio (cultural, natural, misto e por designação do Centro do Patrimônio Mundial), nível de governo (nacional, regional e local), tipo de despesa (despesas correntes/de investimento) e tipo de financiamento privado (doações em espécie, setor privado sem fins lucrativos e patrocínios) (IPEA, 2019).

A ONU traz o conceito de cidades criativas quando trata de cultura e patrimônio: elas têm as atividades culturais como um componente do funcionamento econômico e social do meio urbano (ONU, 2015). A proteção do patrimônio cultural e a promoção das indústrias criativas são grandes oportunidades para as cidades, tanto para criar empregos qualificados que incluam populações vulneráveis, como para promover atividades a exemplo do turismo cultural e oferecer oportunidades para o pluralismo e para a inovação (ONU, 2015).

Traz com preocupação a gentrificação de bairros históricos, que acabam por excluir, devido à valorização imobiliária, as comunidades vulneráveis que guardam a história daquele local (ONU, 2015).

Coloca também a importância da parceria com universidades para que, através da história e do patrimônio presentes, identifiquem-se ativos, para desenvolver indicadores e instrumentos financeiros.

Várias atitudes destinadas à valorização dos espaços culturais podem ser tomadas, como o estímulo à regeneração urbana por meio de indústrias culturais e criativas, eventos e instituições; a melhora da qualidade e acesso aos espaços públicos por meio da cultura; o fomento ao turismo cultural sustentável, o qual beneficia as comunidades locais e incentiva a renovação e revitalização do patrimônio cultural; a cultura como fator de identidade e diálogo que contribui para a educação, a coesão social e a luta contra as desigualdades; e desenvolver

ferramentas de acompanhamento para avaliar e quantificar a contribuição da cultura para o desenvolvimento urbano (ONU, 2015).

3.3.5 Meta 11.5: catástrofes, perdas econômicas e de vida

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* (ONU, 2015) em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade, e isso é o que nos traz a meta número 5. A redação nacional é similar: até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por desastres naturais de origem hidrometeorológica e climatológica, bem como diminuir substancialmente o número de pessoas residentes em áreas de risco e as perdas econômicas diretas causadas por esses desastres em relação ao produto interno bruto, com especial atenção na proteção de pessoas de baixa renda e em situação de vulnerabilidade.

Tendo como indicadores o “número de mortes, pessoas desaparecidas e pessoas diretamente afetadas atribuído a desastres por 100 mil habitantes” e “perdas econômicas diretas em relação ao PIB, incluindo danos causados por desastres em infraestruturas críticas e na interrupção de serviços básicos” (IPEA, 2019).

Essa meta tem relação estreita com a meta de implementação 11.b, internalizada no Brasil com o seguinte texto: “Até 2030, aumentar significativamente o número de cidades que possuem políticas e planos desenvolvidos e implementados para mitigação, adaptação e resiliência a mudanças climáticas e gestão integrada de riscos de desastres de acordo com o Marco de SENDAI” (IPEA, 2019).

O Marcos de Ação de Sendai foi definido na Assembleia do Escritório de Redução de Riscos de Desastres da ONU, realizada na cidade de Sendai, no Japão, em 2015. O Marco dá continuidade às ações definidas pelo Marco de Ação de Hyogo, estabelecendo diretrizes para que os governos locais possam investir no desenvolvimento da resiliência na cidade (PARANÁ, 2021).

A resiliência é um conceito físico que expressa a capacidade de um material, depois de sofrer certa deformação, voltar ao seu estado normal, adaptado à cidade, a resiliência passa a ser a capacidade adaptativa das cidades frente à crises e catástrofes.

Tem como indicadores o “número de países que adotam e implementam estratégias nacionais de redução de risco de desastres em linha com o Marco de Sendai para a Redução de Risco de Desastres 2015-2030” e a “proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres em linha com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres”.

Com as cidades sendo o centro do desenvolvimento socioeconômico, elas concentram também a emissão de gases de efeito estufa e os riscos de desastres.

A ocupação humana modifica o espaço e o molda conforme suas necessidades, mas isso não acontece sem consequências. A constante ocupação de encostas, morros, baixadas e áreas costeiras que sofrem com erosão trazem consequências ambientais, e é importante que as cidades mitiguem os impactos ambientais causados pelos desastres naturais, garantindo segurança a todos.

Os esforços sistemáticos para analisar e gerenciar os fatores causadores dos desastres e a busca por meios que mitiguem esses riscos e a diminuição dos impactos adversos potenciais de perigos físicos, de forma a reduzir o perigo, a exposição e a vulnerabilidade, chamam-se redução de riscos de desastre (ONU, 2015).

O conceito de gestão de risco de desastres, de ordem mais executória, é determinado pelo processo que implementa estratégias, políticas e capacidades para enfrentar e diminuir impactos adversos de perigos e a possibilidade de desastres.

O modelo de desenvolvimento através do adensamento populacional é considerado o fator mais decisivo para a mitigação da mudança climática e de emissões de gás carbônico, segundo a ONU; dessa forma, reduz-se o consumo de terra usada por unidade habitacional, e também reduz-se os custos de prestação de serviços públicos, as viagens motorizadas e, portanto, as emissões de gases de efeito estufa.

Outro meio de diminuição e mitigação dos desastres é a manutenção de áreas verdes contidas nas cidades, chamadas também de infraestrutura verde, que são capazes de absorver parte da água das chuvas e reduzir o estresse térmico urbano (ONU, 2015).

Frente aos núcleos urbanos informais, a prevenção contra desastres é de suma importância para a preservação da vida das pessoas que habitam nesses espaços. Muitos dos núcleos informais localizam-se em áreas de risco de alagamento, de deslizamentos e enxurradas, tornando imperioso o endereçamento de estratégias para mitigação e eliminação do risco presente nesses bairros, de forma a preservar o patrimônio e a vida desses cidadãos e possibilitar um desenvolvimento estável para essas comunidades, sem que vez ou outra sejam

obrigadas a "recomeçar" a vida após tragédias que, sob a visão do planejamento urbano e da engenharia, seriam evitáveis.

3.3.6 Meta 11.6: Qualidade do ar e gestão dos resíduos para reduzir impactos da urbanização

A meta 6 diz respeito a: *reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades*, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, à gestão de resíduos municipais e outros.

Internalizado com o seguinte texto:

Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, melhorando os índices de qualidade do ar e a gestão de resíduos sólidos; e garantir que todas as cidades com acima de 500 mil habitantes tenham implementado sistemas de monitoramento de qualidade do ar e planos de gerenciamento de resíduos sólidos (ONU, 2015).

Tem como indicadores: a “proporção de resíduos sólidos urbanos regularmente coletados e com destino final adequado no total de resíduos sólidos urbanos gerados, por cidades”, o qual está em análise/construção no país, e o “nível médio anual de partículas inaláveis (ex.: com diâmetro inferior a 2,5µm e 10µm) nas cidades (população ponderada)” (ONU, 2020).

Dessa forma, a meta estabelece o uso eficiente de recursos, o que consiste na gestão e utilização sustentável dos recursos ao longo de todo o seu ciclo de vida, indo desde sua extração, transporte, transformação e consumo até a eliminação de resíduos, para evitar tanto a escassez quanto impactos ambientais nocivos (ONU, 2015).

Aqui, percebe-se a aplicação direta do conceito de eficiência ecoenergética adotado pelo documento quando enuncia a redução dos impactos ambientais negativos per capita, ou seja, diminuição do impacto ambiental causado proporcionalmente às pessoas que ali habitam. A diminuição do impacto per capita pode significar o melhor aproveitamento das infraestruturas existentes, aderindo à noção de ganhos em escala que as cidades oferecem ao densificarem-se. Continua o texto pedindo atenção à qualidade do ar, gestão dos resíduos sólidos e outros, incluindo aqui, a otimização e diversificação do uso da terra de forma menos predatória.

Serviços como água encanada, transporte público e coleta de resíduos sólidos são menos onerosos em ambientes densamente povoados, o que contribui para reduzir o impacto humano no ecossistema local e consequentes perigos (ONU, 2015).

O texto nacional estabelece uma meta adicional: garantir que todas as cidades com mais de meio milhão de habitantes criem sistemas de controle de qualidade do ar e planos de gestão de resíduos sólidos.

A ocupação desordenada do solo gerou impactos ambientais e urbanos de grande magnitude, portanto, a dedicação para encontrar soluções que adequem esses espaços ocupados de forma precária é central na diminuição dos impactos da urbanização. Considerando que, sem infraestrutura, o funcionamento daquele espaço não pode ser gerenciado e isso tem como consequência impactos ambientais, urbanísticos e sociais severos.

3.3.7 Meta 11.7: espaços públicos seguros, inclusivos e verdes

E, por último, 11.7: proporcionar o *acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes*, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.

Ressalta a importância dos espaços públicos na cidade e na garantia de acesso a esses espaços de forma segura, inclusiva, acessível e verde. Como falado sobre a moradia, o lazer também constitui uma função essencial do urbanismo moderno – dessa forma, a distribuição de espaços públicos de lazer, qualificados e estrategicamente localizados por toda a cidade, impacta diretamente na qualidade de vida das pessoas, aprimorando a experiência de viver a cidade em seu tempo de lazer.

A versão nacional introduz, ao final, juntamente às mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência, as demais pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade.

Seus indicadores são: a “proporção da área construída em cidades que é espaço público aberto para uso de todos, por sexo, idade e pessoas com deficiência”, e a “proporção da população vítima de assédio físico ou sexual, por sexo, grupo etário, pessoas com deficiência e local da ocorrência, nos últimos 12 meses” (ONU, 2020).

Espaços públicos são todos os espaços de propriedade ou de uso público, acessíveis a todos gratuitamente e sem fins lucrativos, como as ruas, os espaços abertos e as instalações públicas (ONU, 2015).

Na internalização da meta, foi considerado pelo IPEA que se combinaria com questões relativas à segurança pública, visando a diminuição da criminalidade e também questões de planejamento do espaço urbano para facilitar o acesso físico e aumentar as áreas verdes (ROSA, 2021).

O espaço público, ao contrário, se bem planejado, gera igualdade e pode ajudar a combater a desigualdade, enquanto sua inadequação torna a cidade cada vez mais segregada. Habitações inadequadas devem ser compensadas por provisões generosas de espaço público de boa qualidade, pois o espaço público é importante para recreação, desenvolvimento social, cultural e econômico de grupos vulneráveis (ONU, 2015).

Bons espaços públicos podem atrair investimentos, usos e atividades, aumentar a segurança e valor das propriedades, gerar receita municipal, além de proporcionar oportunidades econômicas e de subsistência.

Outra função dos espaços públicos está ligada a estratégias de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, como espaços verdes abertos, que podem minimizar as emissões de carbono ao absorver carbono da atmosfera, moderar a temperatura solar, abrigar contra o vento e fornecer habitat para a vida selvagem. A interação com a natureza é associada à saúde geral e mental (ONU, 2015).

Uma proposta da ONU (2015) para que o espaço público lidere o desenvolvimento urbano é a garantia de que a construção só será permitida se o espaço público tiver sido organizado antes do desenvolvimento.

3.3.8 Metas de implementação

A Agenda 2030, em seu Objetivo 11, ainda traz consigo as chamadas metas de implementação, compreendidas em 3 pontos:

- a. apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento: a cidade e o campo são interdependentes e não existem isoladamente, um planejamento regional é importante bem como um planejamento nacional que organiza as potencialidades desenvolvidas em cada região do país, de forma a aproveitar melhor toda a infraestrutura disponível (ONU, 2015).

Essa meta tem como indicador a “proporção de população que reside em cidades que implementam planos de desenvolvimento urbano e regional que incluem projeções de população e avaliação de recursos, por tamanho da cidade”, e está em análise/construção no Brasil.

Neste ponto, a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) adequou o texto a incluir a cooperação interfederativa, conformando o texto ao Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/15):

- Apoiar a integração econômica, social e ambiental em áreas metropolitanas e entre áreas urbanas, periurbanas, rurais e cidades gêmeas, considerando territórios de povos

e comunidades tradicionais, por meio da cooperação interfederativa, reforçando o planejamento nacional, regional e local de desenvolvimento (ONU, 2015).

Visto que o problema sobre o qual se debruça esse trabalho é intimamente ligado ao crescimento da cidade e do aumento da mancha urbana – a ponto de não ser possível a distinção física de duas cidades (municípios), a qual passa-se a chamar de metrópole –, a gestão supramunicipal é um instrumento que permite que se enfrente a situação a nível regional.

A expansão das cidades afeta diretamente as áreas periurbanas e rurais aos seus arredores, especialmente porque esse processo geralmente resulta na reclassificação de vilas rurais e pequenas cidades como anexos urbanos. Ainda, o aumento da urbanização, que facilita a mobilidade e conectividade, reforça ligações entre as áreas urbanas, periurbanas e rurais e diminui suas diferenças (ONU, 2015).

Nessa meta, também é relevante o reforço da necessidade de extensões e preenchimentos urbanos planejados, de baixo carbono, que promovam densidade e assentamentos urbanos compactos (ONU, 2015).

A análise da meta 11.b foi feita em conjunto à 11.5, por tratarem do mesmo tema. Agora, por último, temos a meta 11.c: apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais. Se substitui no texto da CNODS o termo "materiais locais" por "recursos locais", o que incluiria não apenas recursos físicos e materiais, mas também a mão de obra local.

As construções robustas são aquelas que se adequam às variações nas condições climáticas locais, e a sustentabilidade está ligada ao uso de processos e materiais de construção que minimizem a geração de resíduos (IPEA, 2019).

A “proporção do apoio financeiro aos países menos desenvolvidos, destinado à construção e modernização de edifícios sustentáveis, resistentes e eficientes em termos de recursos, utilizando materiais locais” é o indicador dessa meta.

Na implementação dessa meta é preciso considerar a necessidade de regulamentos de construção flexíveis, que sejam preferencialmente baseados no desempenho e não prescritivos, inclusivos, ou seja, adaptados à realidade da provisão de habitação em países de baixa renda, e que reflitam as condições locais e a natureza incremental do desenvolvimento habitacional (ONU, 2015, p. 08).

A ONU chama a atenção para a degradação ambiental oriunda da extração de materiais para construção e o desenvolvimento suburbano de baixa densidade, ambos com fortes impactos ambientais que ameaçam a sustentabilidade das cidades. Por isso, prega o uso de

materiais locais e de técnicas sustentáveis, que ainda é limitado, apesar de seu grande potencial de redução do consumo de energia e de promover o desenvolvimento econômico local (ONU, 2015, p. 03).

Técnicas inovadoras de construção sustentável e baseadas em produtos e serviços locais merecem encorajamento para maximizar o uso de materiais e componentes locais, em um esforço direcionado à adequação climática, eficiência energética, menor emissão de carbono e compatibilidade ambiental dos processos de produção de materiais (ONU, 2015, p. 08).

Dessa forma, as metas trazidas pelo documento da Agenda 2030 conectam-se com as ideias já mencionadas neste trabalho, no sentido de tornar as cidades mais sustentáveis oferecendo acesso aos serviços urbanos de qualidade, com vistas a uma melhora geral na qualidade de vida dos cidadãos, aproveitando ao máximo todas as infraestruturas existentes e fazendo com que elas sejam utilizadas de forma eficiente dentro do espaço urbano, diminuindo as perdas energéticas e, assim, aproveitando melhor os recursos que temos disponíveis.

Dessa necessidade emerge a obrigação do Poder Público de endereçar respostas e soluções à correção das precariedades existentes nos núcleos urbanos informais, utilizando-se das tecnologias e dos recursos que temos disponíveis, qualificando a vida urbana nesses lugares.

A urgência em urbanizar os núcleos informais se expressa em cada uma das metas traçadas pelo documento "Transformando nosso Mundo", não havendo razão para não se realizar uma política pública consistente e duradoura para a democratização do espaço da cidade e a valorização do cidadão.

A correção das precariedades nos núcleos urbanos informais trará benefícios particulares para aqueles que terão a segurança de serem proprietários: comunitários, fomentando a economia urbana local possibilitando toda sorte de serviços urbanos, tais como na cidade formal, disponibilização de serviços públicos adequados, infraestrutura necessária, espaços públicos de lazer, calçamento das vias, abastecimento constante de água e fornecimento de energia elétrica, bem como na integração completa com as vias urbanas da cidade formal, possibilitando o oferecimento de transporte público adequado; e para a sociedade como um todo, pois o aumento da qualidade de vida seria geral. Além disso, ao titular os proprietários desses assentamentos, tem-se um incremento no Produto Interno Bruto, ao passo que se cria capital, que passa a integrar o mercado formal.

Urge então a articulação em todas as esferas das estratégias para tanto. Nessa esteira, passa-se à análise da Lei 13.465/17, chamada Reurb, que regulamenta o procedimento de regularização fundiária, estabelecendo suas regras.

E, como abordado, as noções de sustentabilidade expressas tanto no Estatuto da Cidade como no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11, da Agenda 2030 da ONU, tratam da necessidade de garantir o direito à moradia, atendidos todos os seus requisitos, e também do provimento de infraestruturas que atendem às necessidades diárias, em especial aquelas pessoas em situação de maior vulnerabilidade – as quais, por razões de ordem econômica, não conseguem inserir-se em espaços já estruturados, providos de infraestrutura acessível e funcional.

Para alcançar o objetivo de tornar as cidades verdadeiramente sustentáveis, o Poder Público deve endereçar estratégias e buscar soluções, de forma integrada entre os entes federativos para que (1) resolvam o problema de assentamentos e núcleos urbanos informais, localizados sobre áreas inadequadas, de risco e desprovidas da infraestrutura urbana necessária e adequada, ocupados, em sua maioria, por edificações precárias; (2) planejem, de forma responsável, oferta de unidades habitacionais compatível com o crescimento projetado da demanda por novas moradias para esse mesmo público alvo, de forma a quebrar o ciclo de formação dos núcleos informais. Não se pode pretender sustentável, noutro lado, cidades que negligenciam a realidade inadequada dos núcleos urbanos informais, alijem seus moradores do acesso à infraestrutura urbana e perpetuem situações de moradia precária.

De forma resumida, uma cidade pode ser considerada sustentável quando ela for capaz de evitar a degradação, manter a saúde de seu sistema ambiental, reduzir a desigualdade social, prover seus habitantes de um ambiente construído saudável, bem como construir pactos políticos e ações de cidadania que permitam enfrentar desafios presentes e futuros (Urban World Forum, 2002). Assim, hoje, só faz sentido pensar em desenvolvimento urbano se este estiver calcado no conceito de sustentabilidade e suas diversas frentes.

A concluir, para fazer um apanhado do que foi discutido no capítulo, tem-se:

1. O sistema social e o sistema urbano e ambiental da cidade têm entre si uma relação ecológica. É sobre essa relação que se debruçam os conceitos de sustentabilidade, ou seja, a relação ecológica entre os habitantes e o meio que habitam tem, essencialmente, de ser sustentável;
2. O conceito de sustentabilidade foi desenvolvido ao longo dos anos entre as cúpulas mundiais que reuniam-se para tratar do tema. Em um primeiro momento, a sustentabilidade era tratada apenas na área econômica; com o passar do tempo, foi adquirindo feições mais abrangentes e adentrando questões

sociais, portanto, a busca por uma sociedade mais sustentável passaria por empenhos voltados para, por exemplo, a erradicação da pobreza;

3. Como forma de tangenciar a busca pela sustentabilidade, estabeleceram-se metas, primeiramente através dos Objetivos do Milênio e, posteriormente, pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de forma mais pragmática. Dentre as metas vigentes deste último estão o acesso à habitação e urbanização dos núcleos informais de forma inclusiva, o acesso ao transporte seguro, entre outras;
4. No mesmo sentido que os diplomas internacionais, o Estatuto da Cidade trouxe o seu conceito de cidade sustentável considerando-o uma diretriz geral de desenvolvimento urbano. Em seu inciso I, art. 2, elenca um rol de direitos que conectam-se à cidade sustentável, como o direito à terra urbana, o direito 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, estendendo ao conceito de cidade sustentável a concretização de direitos existentes no ordenamento e introduzindo o fator intergeracional;
5. De forma geral, devido ao aumento da população urbana na Terra, que aumenta a cada dia, a busca por uma cidade mais sustentável é a busca pela capacidade de abrigar cada vez mais pessoas no espaço urbano, de forma que se utilize cada vez menos recursos naturais de forma predatória ou desnecessária – esse é o conceito de Henri Ascelrad de sustentabilidade urbana, o qual o chama de eficiência ecoenergética;
6. Dessa forma, faz-se importante mencionar no presente trabalho a relevância da densificação das cidades e da compactação delas, o que permite um uso mais intenso do solo e das infraestruturas e serviços urbanos, reduzindo os deslocamentos e, conseqüentemente, diminuindo o uso de matérias primas e a geração de gases poluentes;
7. De forma ainda mais conclusiva, retomando o que já havia sido abordado anteriormente, de forma a chamar atenção para a importância de tal asserção, a cidade sustentável, tanto em sua frente econômica, quanto ambiental e social é aquela que:
 1. Contém o crescimento urbano horizontal controlando a ocupação da terra, dimensionando adequadamente as densidades populacionais, de

forma a preservar suas áreas protegidas e aproveitar ao máximo os espaços já ocupados, promovendo eficiência na ocupação do solo.

2. Nesses espaços, provê a infraestrutura necessária através da qual é possível o abastecimento de água potável e energia elétrica constantes, bem como o recolhimento de resíduos gerados, tanto sólidos como líquidos, de forma a proteger recursos hídricos e prover qualidade de vida aos habitantes.
3. Combate a segregação espacial buscando a qualificação dos espaços urbanos precários e oportuniza o acesso aos serviços públicos de educação, saúde e transportes, bem como empregos de forma equânime por todo o território.
4. Promove o uso de fontes de energia limpa e construções sustentáveis, entre outras tecnologias poupadoras de recursos.
5. Aliando-se às frentes de desenvolvimento sustentável, a cidade pode abrigar cada vez mais habitantes, como vem acontecendo nas últimas décadas, de forma a reduzir o impacto ambiental causado por esse aumento populacional, pressupondo que a infraestrutura dê suporte a esse desenvolvimento.

4 A SOLUÇÃO LEGISLATIVA: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA LEI Nº 13.465/17

Tratado sobre o histórico de desenvolvimento das dinâmicas de desenvolvimento urbano no Brasil, após a análise de teorias de sustentabilidade que vão orientar as conclusões do presente trabalho de conclusão de curso, passa-se à análise do instituto que pretende ser parte da solução ou, pelo menos, disponibilizar um arcabouço jurídico que ofereça saídas para os administradores, planejadores urbanos e, na ponta, para os habitantes dos núcleos urbanos informais.

A Lei 13.465/17 propõe-se a tratar das diferentes tipologias de irregularidades presentes na cidade. Deve-se, então, delimitar o termo "irregularidade" para determinar o campo de atuação desse instrumento jurídico.

O termo "irregularidade" define-se através de uma negação, ou seja, tudo aquilo que não é regular. Sendo a negação da regularidade, a irregularidade adquire um amplo campo conceitual, como descrito anteriormente. A irregularidade urbana é resultado de duas outras irregularidades: a urbanística ou edilícia e a fundiária, principalmente, mas não em todos os casos.

É nesse sentido que o autor Adauto Lúcio Cardoso (2003) nos traz algumas frentes para se trabalhar a irregularidade de forma a compreendê-la além de uma categoria geral. Em seu artigo "Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses" traz algumas contribuições para o que viria a ser a(s) irregularidade(s) tratadas pela Lei 13.465/17 (Reurb):

1. **A irregularidade da propriedade da terra ou do imóvel** como resultado de processo de ocupação de terra ou de ocupação de imóveis construídos;
2. **A irregularidade parcial ou inadequação da documentação** de propriedade existente que não configure processos de ocupação, mas que apresentam problemas de registro ou assemelhados;
3. **A irregularidade de processos de produção de loteamentos** (diferenciando-se os clandestinos – aqueles que não contam com processo de licenciamento na Prefeitura; e irregulares – aqueles que apresentam problemas na tramitação do processo de licenciamento, sem conclusão efetiva);
4. **A irregularidade da edificação**, por sua inadequação à legislação urbanística (e que também pode ser diferenciada entre edificações clandestinas – aquelas que não contam com processo de licenciamento na Prefeitura; e irregulares –

aquelas que apresentam problemas na tramitação do processo de licenciamento, sem conclusão efetiva);

5. Um outro tipo, complementar, refere-se aos casos de **superposição dos diferentes tipos de irregularidades**, fundiárias e edilícias.

Alguns dos tipos de irregularidades dizem respeito à dimensão documental. Nesse caso, há processo de licenciamento, mas existe algum problema relacionado a ele. Podendo ser o não atendimento de exigências de documentação, não pagamento de emolumentos, não existência de profissionais responsáveis pela execução da obra, inadequação dos desenhos de projetos à norma de apresentação etc.

O segundo grupo diz respeito a um problema mais profundo de ordem estrutural, no qual não há interlocução alguma entre o ente privado que constrói e o ente público fiscalizador, que é o responsável pela licença de construção e que, posteriormente, declara o "habite-se", caso verifique a adequação da construção e suas obrigações adjacentes – ou seja, ao momento do habite-se declara-se a regularidade do imóvel.

Nesse momento, dá-se atenção a um fator não tratado até o momento neste trabalho: a dificuldade, ou incapacidade, do poder público de executar o controle da reprodução do solo urbano, de executar o seu poder de polícia. Na pesquisa realizada por Cardoso (2003), no Rio de Janeiro, ao colher depoimentos de técnicos em conjunto com dados encontrados, constatou-se que o maior problema foi a irregularidade quanto à ausência de licença, ou seja, a clandestinidade.

Esse fato nos leva a crer: (1) no desconhecimento, ou desconsideração, do ente privado quanto às obrigações adjacentes ao direito de edificar e seus constrangimentos legais, registrares e ambientais, e (2) na perda da capacidade de *enforcement*, do fazer cumprir a legislação, sendo esta última extremamente complexa, custosa e de difícil acesso a todos.

Esses dois fatores se retroalimentam no dia a dia e, dessa forma, a irregularidade cresce em todos os cantos; o Rio de Janeiro é o espelho de muitas das cidades brasileiras que passam pelo mesmo processo. O desinteresse, agora, por parte da Administração Pública, em atualizar e simplificar sua legislação também é latente, não possui ferramentas de fiscalização suficientes e, nesse sentido, fomenta sua própria deslegitimação ao não agir (CARDOSO, 2003).

Ao ser entrevistado, na mesma pesquisa, um técnico relata que é mais fácil regularizar depois de construído do que buscar uma licença para construir. Apenas esse fato já deveria acender um alerta na Administração Pública, pois algo está errado.

Os parágrafos anteriores dizem respeito não só à situação atual do Rio de Janeiro, mas ao resultado de décadas de desenvolvimento urbano descontrolado, de forma com que hoje os núcleos urbanos constituídos à margem da legislação e do controle público consolidaram-se, tornando irreversível a urbanização ocorrida.

A Reurb debruça-se sobre os "núcleos urbanos informais consolidados" sobre o qual traz um conceito, em seu art. 11, de núcleo urbano, de núcleo urbano informal e de núcleo urbano informal consolidado, que seguem:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - **núcleo urbano**: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - **núcleo urbano informal**: 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;

III - **núcleo urbano informal consolidado**: aquele 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;

[...] (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Como traz a lei, o núcleo urbano é aquele com características urbanas e não aquele que está contido em zona classificada como urbana; dessa forma, o legislador preferiu classificar o núcleo através do seu uso e não através do que está determinado no Plano Diretor da cidade.

O núcleo urbano informal é aquele clandestino ou com inadequações documentais e registrais, sobre o qual não foi possível titular seus ocupantes através de outras vias, mesmo que na época da construção este imóvel não estivesse em situação de irregularidade.

Os núcleos urbanos informais consolidados, traz-se os conceitos acima mencionados e adiciona-se os fatores próprios das áreas informais encontradas no Brasil. O tempo de ocupação, as características das edificações em desacordo com as normas urbanísticas, a inadequação das vias de acesso: todos esses fatores considerados de difícil – ou mesmo impossível – reversão fazem com que esse espaço esteja consolidado como um núcleo urbano informal.

Portanto, para a aplicação da Reurb no nível local, é importante classificar as irregularidades contidas no espaço público para que se verifique a possibilidade de aplicação das medidas trazidas pela Lei 13.465/17 no território, potencialmente objeto de regularização.

A Reurb traz marcos legais importantes, além do simbolismo de ser a primeira lei específica destinada à regularização dos espaços informais. Houve, porém, instrumentos antes

dela que se destinaram à solução dos mesmos problemas, os quais passa-se a analisar no tópico seguinte.

4.1 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

As leis de controle de uso e ocupação do solo no Brasil começaram a ser editadas na década de 1930, através de legislações federais sobre o tema. A primeira foi o Decreto-Lei 58/1937, que dispunha sobre os loteamentos e a venda de lotes. Seguiu-se o Decreto-Lei 271/1967, dispondo sobre loteamento urbano e dando outras providências.

Posteriormente, a Lei 6.766/1979, de forma mais robusta, regulamenta sobre o Parcelamento do Solo Urbano, de forma com que as primeiras leis de controle do solo urbano do Brasil tinham um enfoque privado, do desenvolvimento urbano a partir dos loteamentos.

Essas leis foram insuficientes em dialogar com o intenso processo de urbanização ocorrido no Brasil no século XX, tema do primeiro capítulo do presente trabalho; como resultado, as cidades sofreram uma cisão no seu tecido urbano, com partes mais qualificadas que outras, impactando na intensificação da ocupação informal da terra em todo o território nacional.

O desenvolvimento urbano descontrolado do século XX fez com que os legisladores e pesquisadores buscassem uma solução para corrigir os efeitos negativos desse processo. As atitudes e os esforços vieram, em sua maioria, da esfera federal. Nessa direção, convém mencionar alguns institutos em escala federal que guiam a formulação de políticas locais de moradia, bem como a correção dos males trazidos pela ocupação desordenada do solo urbano.

Primeiramente, a Constituição Federal Cidadã, de 1988, que traz consigo em seus artigos 182 e 183 a Política Urbana, dando importância e um aspecto constitucional ao assunto.

Os dois artigos contidos no Capítulo II, do Título VII da Constituição Federal de 1988, tratam de enunciar que incumbe ao município a política de desenvolvimento urbano, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantia do bem estar de seus habitantes. O Plano Diretor é seu instrumento básico de planejamento, passando a ser obrigatório às cidades com mais de 20 mil habitantes. Delega ao Plano Diretor os requisitos para que uma propriedade esteja em cumprimento com suas funções sociais e traz um enfrentamento à questão da especulação imobiliária, prejudicial ao desenvolvimento urbano racional, facultando a aplicação de determinadas punições ao detentor do lote que descumprisse a sua função social.

O artigo 183 traz a hipótese de utilização do instituto do usucapião urbano àquele que possuir como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, então, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, que não tenha sido beneficiado por esse modo de aquisição anteriormente e que o imóvel não seja um bem público, sendo impossível a aquisição desses por usucapião.

A esta altura cabe esclarecer que as palavras "Cidade" e "Município" serão usadas como sinônimos neste trabalho. O Município é o ente federativo representante da cidade. É o espaço que é administrado por uma Prefeitura e legislado por uma Câmara Municipal, ambos eleitos de forma periódica. É a unidade da federação mais próxima ao administrado e é o local onde o planejamento urbano acontece, através do Plano Diretor elaborado pelo executivo e discutido e aprovado pela Câmara Municipal, após audiências públicas que discutem com a sociedade. Para os cidadãos é a instância onde pode-se participar de forma mais direta e, também, onde as decisões públicas mais impactam na vida cotidiana.

Treze anos depois da promulgação da Carta Magna Brasileira, foi aprovada uma lei que regulamenta e estabelece diretrizes de forma mais detalhada à Política Urbana, estabelecida pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal – a Lei 10.257/2001, também chamada de Estatuto da Cidade. Em seu art. 1º, parágrafo único:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada 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. (BRASIL, 2001).

Destaca-se também algumas das diretrizes gerais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, dentre as quais estão:

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

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

II – **gestão democrática por meio da participação da população** e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – **cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social**;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; **f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres naturais;**

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

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;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados. (BRASIL, 2001, grifo nosso)

Destaca-se entre as diretrizes, frente ao objeto de estudo presente, a garantia de cidades sustentáveis, a participação da população na formulação de soluções para a crise urbana, a cooperação entre os entes federados quanto ao endereçamento de soluções de forma a cumprir os objetivos de adequabilidade, a oferta dos serviços urbanos condizentes com os espaços a que

se destinam soluções, o controle do uso e ordenação do solo com vistas a combater a deterioração de áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental e o risco de exposição da população a riscos de desastres naturais, a recuperação dos investimentos públicos destinados a valorização dos imóveis urbanos, em especial o inciso XIV e XV, 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 e, além disso, a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

As diretrizes estabelecidas pela lei 10.257/2001 disponibilizam um norte para as políticas públicas e ações direcionadas ao trato do desenvolvimento urbano. Em especial no que tange à regularização fundiária urbana.

Como uma outra forma de buscar solucionar a crise da informalidade urbana, editou-se a Medida Provisória nº 2.220/2001, que trata da concessão de uso especial para fins de moradia, que é posta para regulamentar o § 1º, do artigo 183, da CF/1988.

A medida provisória coloca uma data limite para os requerentes à concessão de uso especial para fins de moradia no dia 30 de junho de 2001. Diferentemente da usucapião, a concessão poderia ser concedida de forma coletiva.

Delimitado no art. 1º, como:

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 2001)

Em seu artigo 2º, define que os imóveis com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, dentro do mesmo marco temporal, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados pelo possuidor, será conferida de forma coletiva a concessão de uso especial para fins de moradia, com a mesma condição dos possuidores não serem proprietários de outros imóveis.

Observa a autora Arícia Fernandes Correia (2017, p. 186) que:

em ambas as hipóteses – usucapião especial e concessão especial de uso para fins de moradia – os requisitos são similares: posse, por cinco anos ou mais, ininterruptamente e sem oposição, de imóvel de até duzentos e cinquenta metros quadrados situado em área urbana, utilizando-se-o para moradia do possuidor ou de

sua família, desde que não seja proprietário e/ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural, diferenciando-se apenas a natureza do bem: privado, naquele e público, neste, e a data-marco do período aquisitivo no caso da Concessão de uso especial para fins de moradia.

Dessa forma, os institutos se diferenciam apenas quanto ao local no qual se pretende registrar o domínio, bem como a data marco estabelecida para a concessão, que permite com que apenas as pessoas que ocuparam o imóvel anteriormente à ela sejam legítimos para requerer esse direito, requerendo um imóvel público nesta modalidade, enquanto na usucapião o marco temporal funciona como prescrição aquisitiva, não importando a data de propositura, contanto que some os 5 anos de posse mansa e pacífica sobre terreno privado.

A medida provisória teve o prazo para solicitação alterado pela Medida Provisória nº 759, de 2016, que alterou a data limite do dia 30 de junho de 2001 para o dia 22 de dezembro de 2016, estendendo o prazo para a requisição de concessão especial para fins de moradia.

O procedimento de aquisição do título de concessão de uso especial funcionava por via administrativa, perante "órgão competente", mas o instrumento normativo deixa de designar o órgão.

Até então, não havia um regramento que abrangesse a regularização como um instituto próprio, apenas reconhecia-se o direito de posse através de procedimentos pouco claros. A Lei 11.977/2009 instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em seu Capítulo III, dedicado à Regularização Fundiária dos Assentamentos Urbanos.

Conceitua regularização fundiária como:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009)

Frente ao conceito adotado, percebe-se uma mudança importante no conceito. Foi-se além do âmbito dominial da moradia, aproxima-se do conceito da regularização fundiária plena, considerando parte do processo um conjunto de medidas, que incluem aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais. Essas medidas visam garantir a titulação dos habitantes, impactando no pleno desenvolvimento da propriedade em suas funções sociais e em seu impacto ambiental, considerando-a como um meio de efetivação do direito à moradia.

Traz conceitos relacionados aos núcleos sobre os quais o regramento destinaria-se:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

I – **área urbana**: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;

II – **área urbana consolidada**: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

[...]

VI – **assentamentos irregulares**: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;

[...] (BRASIL, 2009, grifo nosso)

Diferentemente dos conceitos trazidos pela Lei 13.465/2017 (Reurb) apresentados anteriormente, a Lei do PMCMV, em seu capítulo três, fala dos conceitos que delimitam a regularização fundiária, utiliza termos diferentes e refere-se ao núcleo urbano como área urbana, servindo-se da demarcação realizada pelo Plano Diretor, utilizando-se de um critério legal e não finalista como a Reurb faz.

Ao referir-se à área urbana consolidada (núcleo urbano informal consolidado na Lei 13.465/2017), utiliza-se de três critérios. Estabelece que para ser considerada uma área urbana consolidada esta tem que ter (1) uma densidade superior a 50 habitantes por hectare, (2) uma malha viária implantada e (3) no mínimo dois dos serviços públicos entre os que estão enunciados nas alíneas: sistema de drenagem pluvial, esgotamento sanitário, abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica e manejo de resíduos sólidos.

Dessa forma, limita o escopo de atuação do instrumento legislativo às áreas urbanas consolidadas que já dispunham de, pelo menos, dois serviços públicos essenciais e malha viária implantada. Infere-se que as áreas urbanas consolidadas que não dispunham de malha viária implantada, com uma densidade menor que 50 habitantes por hectare e com um ou nenhum serviço público essencial estariam fora do escopo de aplicação do instituto.

No inciso IV, do artigo 47, traz o conceito de legitimação de posse, sendo ela o ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse – a demarcação urbanística sendo o resultado do procedimento administrativo pelo qual o poder público demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, sua área, localização e seus confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.

Em seu artigo 50, traz os legitimados a promover a regularização fundiária, sendo eles: os entes federativos, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, por seus

beneficiários de forma individual ou coletiva ou por cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária, ou seja, por organizações civis afins ao tema da regularização.

A já mencionada Medida Provisória nº 759/2016, que alterou a data da requisição para concessão especial para fins de moradia, trouxe mais mudanças no marco referente à regularização fundiária no Brasil, além de revogar expressamente o Capítulo III da lei 11.977/2009, que versava sobre regularização fundiária.

O novo marco legal representou uma mudança grande no que tange à regularização fundiária no Brasil, incluindo mudanças em 19 institutos legais, incluindo o Código Civil (BRONDANI, 2019, p. 39). Foi festejado pela simplificação cartorial do processo de regularização fundiária, porém deixa de ousar quando estreita o entendimento e os efeitos da regularização fundiária, permitindo a titulação independente de projetos de urbanificação. Dessa forma, distancia-se do que é entendido como regularização fundiária plena, que deve conjugar medidas jurídicas com medidas ambientais, urbanísticas e sociais (CORREIA, 2017, p. 191).

Segundo Brondani (2019): "A revogação expressa do conceito anterior e a ausência de um novo para substituí-lo gerou, à época, uma forte insegurança jurídica, visto que os aplicadores da lei ficaram sem parâmetros interpretativos."

Dentre os seus objetivos não se extrai a necessidade de conformidade urbanística do local a que se pretende urbanizar, com a execução de projetos de urbanificação, com intuito de levar infraestrutura para esses bairros. Fala-se de forma geral em "garantir o direito social à moradia digna" (inc. VI), "conceder direitos reais, principalmente em nome da mulher" (inc. V), "concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo" (inc. VIII) e em "ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais" (inc. II), mas em nenhum momento coloca-se a importância da apresentação de medidas além da titulação dos proprietários, deixando subentendido que essa não era uma prioridade deste instrumento normativo.

Instaura as duas modalidades de regularização fundiária: de interesse social e de interesse especial, diferenciando-se através da renda. A primeira destinada à população de baixa

renda e a segunda determinada com base nos requerentes que não se encaixam na primeira hipótese. Não é determinada ordem de preferência entre a tramitação delas.

A medida provisória aumenta o rol de legitimados a propor o procedimento de regularização fundiária em seu artigo 20. Portanto, além da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta, por seus beneficiários, de forma individual ou coletiva, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana, são também legitimados a iniciar processo de regularização fundiária os proprietários, loteadores ou incorporadores, a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes e o Ministério Público.

As definições de núcleo urbano informal consolidados estão mais próximas do que estabelece a Lei 13.465/2017, que segue:

Art. 9º Para fins desta Medida Provisória, consideram-se:

I - **núcleos urbanos** - os adensamentos com usos e características urbanas, ainda que situados:

a) em áreas qualificadas como rurais; ou

b) em imóveis destinados predominantemente à moradia de seus ocupantes, sejam eles privados, públicos ou em copropriedade ou comunhão com ente público ou privado;

II - **núcleos urbanos informais** - os clandestinos, irregulares ou aqueles nos quais, atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos;

[...]

Art. 21 [...]

[...]

§ 3º São **núcleos urbanos informais consolidados**:

I - aqueles existentes na data de publicação desta Medida Provisória; e

II - 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 pelos Municípios ou pelo Distrito Federal (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Ao que se percebe, na conversão da Medida Provisória 759/2016 na Lei 13.465/2017, mantiveram-se as definições de núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado.

No Capítulo II, da Medida Provisória 759/2016, traz-se o conceito de "legitimação fundiária", sendo ela uma forma de aquisição originária do direito real de propriedade:

Art. 21. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato discricionário do Poder Público àquele que detiver área pública ou possuir área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado. (BRASIL, 2016)

Ao final do processo de REURB, é reconhecida a legitimação fundiária que será convertida em propriedade no ato do registro, após ser regularizado o imóvel. Portanto, após a instituição da legitimação de posse, através da Lei 11.977/2009, que conferia o título de posse do imóvel, a Medida Provisória 759/2016 e, posteriormente, a Lei 13.465/2017, traz a possibilidade de legitimação fundiária, que representa o direito à propriedade do referido imóvel através da Certidão de Regularização Fundiária, emitida ao final do processo administrativo.

Por conformar aquisição originária de propriedade, ela é transmitida ao proprietário de forma livre e desembaraçado de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, exceto quando esses disserem respeito ao próprio legitimado.

Ainda em seu Capítulo IV, traz a possibilidade do reconhecimento do Direito Real de Laje, que, apesar de figurar como uma opção, segundo Brondani (2019), o tratamento dado ao instituto foi tímido, contando com apenas um artigo seguido de 8 parágrafos, e carecia de melhorias. O texto era o seguinte:

Art. 1.510-A. O direito real de laje consiste na possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área, de maneira a permitir que o proprietário ceda a superfície de sua construção a fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.

§ 1º O direito real de laje somente se aplica quando se constatar a impossibilidade de individualização de lotes, a sobreposição ou a solidariedade de edificações ou terrenos.

§ 2º O direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário do imóvel original.

§ 3º Consideram-se unidades imobiliárias autônomas aquelas que possuam isolamento funcional e acesso independente, qualquer que seja o seu uso, devendo ser aberta matrícula própria para cada uma das referidas unidades.

§ 4º O titular do direito real de laje responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade.

§ 5º As unidades autônomas constituídas em matrícula própria poderão ser alienadas e gravadas livremente por seus titulares, não podendo o adquirente instituir sobrelevações sucessivas, observadas as posturas previstas em legislação local.

§ 6º A instituição do direito real de laje não implica atribuição de fração ideal de terreno ao beneficiário ou participação proporcional em áreas já edificadas.

§ 7º O disposto neste artigo não se aplica às edificações ou aos conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não, nos termos deste Código Civil e da legislação específica de condomínios.

§ 8º Os Municípios e o Distrito Federal poderão dispor sobre posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito real de laje.

Nas discussões promovidas entre a edição da Medida Provisória 759/2016 e a Lei 13.465/2017, entrou em questão a delimitação do conceito do Direito Real de Laje. Ao final,

adicionaram-se 5 artigos ao Código Civil e alterou-se a Lei 6.015/1973, a Lei dos Registros Públicos, para incluir a parte registral de tal direito (BRONDANI, 2019).

Enquanto a redação da Medida Provisória apenas autorizava a construção da laje em um plano vertical superior em relação à construção-base, o novo regramento expandiu a possibilidade da instituição de lajes inferiores, utilizando-se do espaço descendente do imóvel originário. Assim, houve uma maximização da possibilidade de instituição do aludido direito real, protegendo situações fáticas que já eram detectadas em diversas cidades no País (BRONDANI, 2019, p. 43).

Houve um aprimoramento pela Lei 13.465/2017, do entendimento da Medida Provisória 759/2016, sobre o que se entendia como Direito Real de Laje.

A Medida Provisória, de certa forma, criou um debate público imenso sobre seus institutos, alguns mais polêmicos que outros. Os efeitos práticos destinados pelas normas eram os de oferecer um arcabouço normativo para o enfrentamento da crise urbana e para o aumento de instrumentos que possibilitam a regularização de imóveis. Após as discussões acerca dos temas controvertidos, no dia 11 de julho de 2017 a Lei 13.465/2017 – também conhecida como Reurb – foi promulgada.

Portanto, segundo a Lei 13.465/2017, o Direito Real de Laje consiste na possibilidade do proprietário de uma construção base poder ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo, conforme o art. 1.510-A, da Lei 13.465/2017.

Nesse sentido, o direito real de laje diz respeito ao espaço aéreo ou o subsolo de terrenos que podem ser tanto públicos como privados, em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, respondendo pelos encargos e tributos que incidirem sobre sua unidade, constituindo matrícula própria.

Ademais, a criação da unidade referente ao direito real de laje não implica na atribuição de fração ideal do terreno ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas.

O direito real de laje não está limitado a uma laje apenas. Havendo concordância e com autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes, e estando de acordo com as normas edilícias e urbanísticas vigentes, é permitida a construção de lajes sucessivas.

4.2 CONCEITO

Parte-se para análise do conceito de regularização fundiária, que têm duas abordagens, uma considerada regularização fundiária pura, e outra chamada de regularização fundiária plena.

A regularização fundiária pura é assim chamada porque compreende apenas a titulação do ocupante. Engloba apenas a dimensão jurídico-registral da regularização do núcleo informal; os programas baseados nessa forma de regularização apenas titulam as famílias, deixando de promover mudanças estruturais e melhorias urbanísticas nesses locais.

O programa de regularização fundiária peruano é fortemente influenciado pelos ideais de Hernando de Soto, economista e estudioso do assunto, que foi Ministro da Economia daquele país. Em 10 anos de execução, o programa de regularização do Peru entregou mais de 1,6 milhões de títulos de propriedade (RIOFRIO, 2008; ARRUÑADA, 2009).

Já o conceito de regularização fundiária plena é mais abrangente: vai além da titulação dos ocupantes e passa-se a uma discussão maior, tomando-se o bairro e as precariedades existentes nesse espaço de ocupação informal consolidada.

Nesse sentido, Alfonsin (2001, p. 24) traz uma conceituação ampla do que consistiria a regularização fundiária, em seu livro "Direito à moradia: instrumentos e experiência de regularização fundiária nas cidades brasileiras":

o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Esse conceito abrange a situação de uma forma ampla, contemplando uma definição de regularização fundiária plena, quando estabelece que a regularização fundiária consiste na intervenção pelo poder público a fim de formalizar nos aspectos jurídico, físico e social – trazendo a importância da permanência da população que ali habita – importante mudança nas políticas de moradia: o paradigma da não remoção. Essas modificações viriam a prestar melhorias no ambiente urbano, resgatando a cidadania e a qualidade de vida dos habitantes de áreas precarizadas no país.

O autor Carlos Auri (2002) traz um diagnóstico sobre o que chama de "ordem urbanística popular", pois a cidade informal inverte a lógica de urbanização. Ao invés de adequar-se aos padrões impostos, os padrões adequam-se a ela. Adaptando-se às conformações espaciais existentes, a cidade absorve, sempre que possível, os parâmetros urbanísticos dos assentamentos informais à cidade formal.

Por isso, é importante que a regularização fundiária tenha um alcance, além de registral ou dominial, urbanístico e de integração socioespacial.

Pode-se falar que há pelo menos dois conceitos de regularização fundiária: um *stricto sensu*, meramente registral, onde pessoas são tituladas, mas sem um incremento na qualidade de vida geral, e um segundo conceito, chamado de regularização fundiária plena (FERNANDES, 2011), que envolve a urbanização da área, mediante obras de infraestrutura urbana. Enquadra-se o imóvel em padrões urbanísticos que garantem a regularidade urbanística da área (planejamento urbano local, legislação própria de uso e ocupação do solo, nomeação de ruas), titula-se o proprietário da terra ou garante-se sua posse, articula-se a oferta de melhorias habitacionais e ambientais que garantam sua sustentabilidade e promove-se o contínuo diálogo, com efetiva participação cidadã, integrando, dessa forma, a moradia à cidade de forma completa (CORREIA, 2017).

O conceito trazido pela Lei 13.465/2017 inclina-se para o reconhecimento de uma regularização fundiária plena. Em seu artigo 9º, conceitua a regularização fundiária:

Art. 9º 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. (BRASIL, 2017)

Estabelece a abrangência de suas ações, compondo-se de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, que se destinam à incorporação dos núcleos urbanos informais à cidade formal e, por último, à titulação de seus ocupantes. Ao estabelecer intervenções urbanísticas, ambientais e sociais, extrapola o conceito de mera titulação, aproximando-se do conceito de regularização fundiária plena.

Em caso de Reurb na modalidade Social, que será tratada posteriormente, a Reurb prevê, além da implantação de infraestrutura necessária, intervenções destinadas ao oferecimento de equipamentos públicos comunitários e melhorias habitacionais (art. 37).

Dessa forma, o marco legal destinado à regularização fundiária no Brasil alia-se ao conceito de regularização fundiária plena, dando um passo maior do que apenas titular os ocupantes dos núcleos urbanos informais, prevendo aplicação de melhorias de ordem urbanística, ambiental e social, além de jurídico-registral.

4.3 OBJETIVOS

No texto legal, a Reurb institui 12 objetivos que deverão ser observados pelos entes Federados quanto à execução de processos de regularização fundiária. Esses objetivos estão elencados no artigo 10 da mencionada lei:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os 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;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (BRASIL, 2017)

Dentro dos objetivos podemos verificar o intuito do legislador em garantir que as áreas a serem regularizadas tenham assegurados a prestação dos serviços públicos, de forma a haver um incremento na qualidade de vida, comparando-se a situação pós regularização com a situação pré regularização, não bastando a titulação dos ocupantes.

A intenção é ampliar o acesso à terra urbanizada a todos, oportunizando a permanência da população de baixa renda no local, onde mantém suas relações tanto com as pessoas como com a cidade.

Faz-se uma ligação direta entre a promoção da Reurb e a promoção de integração social, quando integra-se os espaços urbanos, ora divididos, e a criação de empregos e renda, promovendo moradia digna e desestimulando a formação de novos núcleos urbanos informais.

Além disso, traz-se o conceito de eficiência, tratado no segundo capítulo deste trabalho, como uma importante ferramenta para o desenvolvimento sustentável das cidades, bem como a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária, a fim de que adequem-se as infraestruturas em consonância com os anseios daquela comunidade.

Chama-se atenção para o objetivo presente no inciso V: estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade de maneira não litigante.

Nesse sentido, no artigo 34, a Lei 13.465/2017 abre a possibilidade dos municípios criarem câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, oportunizando a resolução pacífica deles. Celebrando convênios com os Tribunais de Justiça que teriam competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb de forma consensual. Através da solução consensual, pretende-se dar celeridade ao processo.

Art. 34. Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput deste artigo será estabelecido em ato do Poder Executivo municipal e, na falta do ato, pelo disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

§ 2º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da Reurb, com consequente expedição da CRF.

§ 3º Os Municípios poderão instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à Reurb.

§ 4º A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos no âmbito da Reurb suspende a prescrição.

§ 5º Os Municípios e o Distrito Federal poderão, mediante a celebração de convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça (BRASIL, 2017).

Um aspecto importante é trazido no § 2º: se houver consenso entre as partes, o acordo será transformado em um termo e constituirá condição para a conclusão da Reurb, podendo a Certidão de Regularização Fundiária ser lavrada e expedida, caso presentes todos os elementos documentais para tanto. A Certidão de Regularização Fundiária é o documento final que reconhece a regularização do núcleo informal.

Importante o reconhecimento da via não judicial na solução dos conflitos, tanto na forma de objetivo como de forma procedimental, dentro de processos de Reurb, na linha de desburocratização e da diminuição da sobrecarga sobre o sistema de justiça. Oferecendo uma vantagem (a celeridade do processo) caso a mediação seja exitosa.

4.4 MODALIDADES

A Lei 13.465/2017 prevê a Reurb em duas modalidades: a Reurb-S, de interesse social, na qual o objeto são os núcleos urbanos informais formados por pessoas de baixa renda, devendo ser declarado pelo Poder Executivo Municipal, os quais, em sua maioria, estiveram sujeitos à condição de informalidade por não conseguirem participar do mercado formal de

habitação e não serem contemplados pelos programas habitacionais existentes e, por comporem um grupo de baixa renda, não têm meios para arcar com a readequação urbanística necessárias aos seus bairros.

A segunda modalidade é a Reurb-E, destinada a todos aqueles que não se encaixam nas condições da Reurb-S – portanto, aqueles que têm mais condições de arcar com adequações urbanísticas que seus bairros necessitam.

Art. 13 da Lei 13.465/2017:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo. (BRASIL, 2017)

A lei 13.465/2017 estabelece diferenças quanto ao pagamento de custas e emolumentos a depender da modalidade. Os integrantes da modalidade Reurb-S, segundo o Artigo 13, são beneficiários de isenção das custas de emolumentos necessários aos atos registrares, quais sejam:

Art. 13 [...]:

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

I - o **primeiro registro da Reurb-S**, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o **registro da legitimação fundiária**;

III - o **registro do título de legitimação de posse** e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o **registro da CRF** e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a **primeira averbação de construção residencial**, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a **aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S**;

VII - o **primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S**; e

VIII - o **fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo**. (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Portanto, todos os atos registrares relativos ao processo administrativo de Reurb-S são isentos de custas, bem como as certidões necessárias para tanto. O primeiro registro de construção residencial ou da aquisição do primeiro direito real sobre a unidade imobiliária que regularizou-se também é isento de custas, contrariamente aos beneficiários da Reurb-E, que não dispõem do benefício que isenta o pagamento das custas cartorárias.

Também há diferenças quanto à responsabilidade na instauração do projeto de regularização fundiária, bem como da implantação da infraestrutura essencial necessária.

Instaurada a Reurb, compete ao Município a aprovação do projeto de regularização fundiária, no qual deverão constar as obrigações dos envolvidos, conforme caput do art. 33.

A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial varia entre as duas modalidades. No caso da Reurb-S, a elaboração e o custeio do projeto de regularização, assim como a implantação da infraestrutura, são de responsabilidade do ente público (Art. 33, § 1º, I).

Uma modificação efetuada em 2021, através da Lei 14.118, abriu a possibilidade dos beneficiários da Reurb-S promoverem o projeto e as obras necessárias à regularização às suas próprias custas. Essa possibilidade foi incluída através do § 2º, art. 33, da Lei 13.465/17.

Já em caso de Reurb-E, a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária serão contratados e custeados pelos seus próprios beneficiários (Art. 33, § 1º, II) e, se houver interesse público, o Município poderá contratar e executar a obra de implantação de infraestrutura essencial, podendo, posteriormente, cobrá-los de seus beneficiários (Art. 33, § 1º, III).

4.5 LEGITIMADOS

Os legitimados à apresentação de pedidos de Reurb, segundo o artigo 14, são: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta (inc. I); os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana (inc. II); os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores (inc. III); a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes (inc. IV); e o Ministério Público (V).

O artigo 14 da Lei 13.465/2017 enuncia os legitimados a propor o procedimento de regularização fundiária, podendo promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer atos de registro, vide § 1º.

4.6 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS

A Reurb, quando regulamenta a regularização fundiária, inaugura alguns instrumentos e elenca outros, capazes de serem usados no processo de regularização, frente às diferentes tipologias encontradas nos núcleos urbanos informais, buscando, dessa forma, soluções diversas e procurando abarcar o máximo de situações possíveis de informalidade. Passa-se à apresentação dos instrumentos a seguir:

4.6.1 Legitimação fundiária e Legitimação de posse

Ambos os institutos, a legitimação fundiária e a legitimação de posse estão previstos no art. 15, inciso I, da Lei 13.465/2017:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:
I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;
[...] (BRASIL, 2017)

O artigo 23 nos conceitua legitimação fundiária como:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. (BRASIL, 2017)

Portanto, a legitimação fundiária deve ser concedida por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, aos ocupantes de imóveis públicos ou privados com destinação urbana, que ocuparam-no até o marco temporal estabelecido.

A legitimação fundiária foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro através da Lei 13.465/17. É o mecanismo de reconhecimento da aquisição originária de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb, conforme descrito pelo art. 11, VII e art. 23, § 2º.

Art. 11. VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;
Art. 23. § 2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado. (BRASIL, 2017)

Faz uma exceção quanto aos ônus, direitos reais, gravames ou inscrições existentes na matrícula de origem se os mesmos disserem respeito ao sujeito beneficiado pela Reurb; nesse caso, as obrigações continuam a existir.

Para o reconhecimento da legitimação fundiária, apenas na modalidade Reurb-S, tem-se alguns requisitos: o beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de

qualquer tipo de imóvel, não pode ter sido beneficiado por legitimação de posse ou fundiária anteriormente e em caso de imóvel de finalidade não residencial, que seja reconhecido o interesse público naquela ocupação, vide artigo 23, § 1º:

Art. 23. § 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

I - o beneficiário **não seja concessionário, foreiro ou proprietário** exclusivo de imóvel urbano ou rural;

II - **o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade**, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - **em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação**. (BRASIL, 2017, grifo nosso)

A Lei 13.465/17 ainda traz a possibilidade de aplicação do instituto sobre os imóveis públicos, nos casos de Reurb-S. Nesse ponto, diferencia-se da legitimação de posse, que somente é prevista para imóveis privados; a previsão para aplicação consta em seu artigo 24, § 4º:

Art. 23 § 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, **ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade** aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária. (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Ao final do procedimento de regularização, ao redigir-se a Certidão de Regularização Fundiária, esta deve conter o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam, de forma que o Poder Público deverá encaminhá-la para registro imediato da aquisição de propriedade (art 23, § 5º), prevendo também a possibilidade de inclusão na listagem, mediante cadastramento complementar, de beneficiários que não constam na listagem inicial (§ 6º).

A legitimação de posse, por sua vez, é um ato do Poder Público destinado ao reconhecimento de posse de imóvel objeto de Reurb, sendo conversível em direito real de propriedade.

Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei. (BRASIL, 2017)

Em seus parágrafos, a lei estabelece a possibilidade de transferência da legitimação de posse por causa mortis ou por ato inter vivos (art. 25, § 1º), e a inaplicabilidade do instituto sobre áreas urbanas de titularidade do Poder Público (art. 25, § 2º).

Ao estabelecer a conversão automática da posse em título de propriedade, no artigo 26 traz seus critérios: após cinco anos da expedição do título reconhecendo a posse do imóvel, desde que atendidos aos critérios previstos no artigo 183, da Constituição Federal de 1988: aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural; dessa forma, o possuidor terá seu título automaticamente convertido em um título de propriedade, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

Caso não se enquadrem no estabelecido pelo art. 183 da CF, o título de legitimação de posse poderá ainda ser convertido em propriedade se satisfeitos os requisitos de usucapião na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis (art. 26, § 1º).

Ademais, a conversão da posse em título de propriedade também se dá de forma originária, sendo adquirido livre de quaisquer ônus e desembaraçado de quaisquer obrigações, salvo se estas não disserem respeito ao beneficiário (art. 26, § 2º).

O título de posse pode ser cancelado pelo Poder Público quando constatado o não cumprimento das condições estipuladas na lei, sem que seja devida indenização àquele que, segundo o texto do artigo 27, beneficiou-se irregularmente do instrumento.

4.6.2 Usucapião

O instrumento da usucapião constitui um instrumento que também pode ser usado em procedimentos de regularização, com previsão no inciso II, art. 15, da Lei 13.465/2017:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

[...]

II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973; (BRASIL, 2017)

Dessa forma, utiliza-se o instrumento como está previsto no Código Civil, em seu artigo 1.238, que estabelece, de forma geral, que "aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé"; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

O prazo pode reduzir-se caso utilize o imóvel como moradia habitual ou se nele realize atividades de caráter produtivo.

O Código Civil enuncia critérios específicos para o detentor de área urbana, segundo o artigo 1.240, paralelamente aos requisitos do artigo 183, da Constituição Federal de 1988:

Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 1988)

O direito da usucapião pode ser exercido apenas uma vez (art. 1.240, § 2º), assim como os direitos de legitimação fundiária e legitimação de posse.

Cumpridos os requisitos, o possuidor pode requerer ao juiz que seja declarado que a propriedade foi adquirida mediante usucapião (art. 1.241/Código Civil). Essa declaração constitui título hábil para diligências no Registro de Imóveis (art. 1.241, p.u.).

A fim de contar no tempo de posse exigido, o possuidor pode acrescentar ao tempo da sua posse, o tempo de seu antecessor, desde que todas sejam contínuas, pacíficas, com justo título e de boa fé, segundo os artigos 1.243 e 1.207, do Código Civil.

Art. 1.243. O possuidor pode, para o fim de contar o tempo exigido pelos artigos antecedentes, acrescentar à sua posse a dos seus antecessores (art. 1.207a, contanto que todas sejam contínuas, pacíficas e, nos casos do art. 1.242, com justo título e de boa-fé.

Art. 1.207. O sucessor universal continua de direito à posse do seu antecessor; e ao sucessor singular é facultado unir sua posse à do antecessor, para os efeitos legais.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 10, traz a possibilidade do pedido de usucapião de maneira coletiva, de forma que os núcleos urbanos informais existentes – sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor – são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente. Desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural (art. 10) podem os proprietários contar o tempo de posse de seus antecessores desde que a posse seja contínua (art. 10, § 1º).

A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, na qual atribuirá fração ideal do terreno a cada possuidor. Caso não haja acordo escrito entre os condôminos para frações diferenciadas, tal sentença constituirá título para registro em cartório (art. 10, § 2º e § 3º).

O condomínio constituído conta com proteção contra sua divisão, submetendo-a a deliberação e votação dos condôminos, somente sendo autorizada a dissolução caso dois terços deles concordem (art. 10, § 4º).

4.6.3 Desapropriação em favor dos possuidores

O instrumento seguinte trazido pela Reurb é a desapropriação em favor dos possuidores:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

[...]

III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §4º e §5º do art. 1.228 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); (BRASIL, 2017)

Também disciplinado pelo Código Civil de 2002, que em seu artigo 1.228 estabelece que o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. Ademais, o parágrafo quarto estabelece um limite ao restabelecimento da posse, podendo o proprietário ser privado da coisa se o imóvel consistir em área extensa (deixa de determinar a extensão) sobre a qual um número considerável de pessoas – com posse ininterrupta e de boa-fé por mais de cinco anos, e tendo realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante – podem utilizar-se do instituto da desapropriação em favor dos possuidores.

Caso ocorra a desapropriação em favor dos possuidores, o juiz fixará uma indenização a ser paga ao proprietário, e sob a condição do pagamento da dívida o juiz expedirá sentença como título para registro dos imóveis em nome dos possuidores (art. 1.228, § 5º).

4.6.4 A arrecadação de bem vago

Prosseguindo no rol de instrumentos, a arrecadação de bem vago constitui um deles:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

[...]

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); (BRASIL, 2017)

Segundo o Código Civil de 2002, em seu artigo 1.276, o imóvel urbano que o proprietário abandonar com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio e que não encontrar-se na posse de outrem, poderá ser arrecadado como bem vago e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou do Distrito Federal, dependendo de onde estiver circunscrito (art. 1.276, caput). Caso esteja localizado na zona rural, depois do mesmo lapso temporal, passa à propriedade da União (art. 1.276, § 1º).

O Estatuto da Cidade legisla a fim de completar o regramento relacionado à arrecadação de bens vagos. Considera a intenção referida no caput do artigo 64, que tem texto similar ao artigo 1.276, caput, do Código Civil de 2002, em seu parágrafo primeiro, de abandono presumido quando o proprietário não adimplir os ônus fiscais relacionados à propriedade predial e territorial urbana, por cinco anos.

No parágrafo segundo, determina que seja aberto processo administrativo (inc. I), no âmbito da administração municipal ou distrital, comprovando o tempo de abandono e a inadimplência fiscal (inc. II), procedendo à notificação do titular do domínio para que apresente contestação, em 30 dias (inc. III).

Em caso de não manifestação, segundo o parágrafo terceiro, interpreta-se o ato como concordância com a arrecadação; a partir disso, segundo o parágrafo quarto, o Município pode realizar, de forma direta ou por meio de terceiro, as intervenções necessárias para que o imóvel atenda aos objetivos sociais a que se destina.

Caso o proprietário, no transcorrer do prazo de três anos necessários à aquisição do bem pelo Poder Público, reivindique o imóvel, assegura-se o ressarcimento prévio de todas as despesas em que eventualmente houver incorrido, inclusive as tributárias (§ 5º).

Os imóveis vagos arrecadados pelos Municípios, ou pelo Distrito Federal, poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S, ou serão objetos de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, se for de interesse da administração local, segundo o que enuncia o artigo 65, do Estatuto da Cidade.

Além de ser regido pelos institutos mencionados, no ano de 2018, foi editado o Decreto nº 9.310, a fim de detalhar o processo de notificação do titular do domínio, obrigando que esse ato ocorra por via postal com aviso de recebimento. Não sendo possível sua localização, notificará-se por edital, abrindo prazo de 30 dias para impugnação a partir da publicação.

O Decreto ainda inclui um artigo que trata sobre os legitimados a propor a abertura do procedimento administrativo, podendo ser feito a requerimento da autoridade local ou de terceiro interessado.

4.6.5 Consórcio imobiliário

No rol de instrumentos da Reurb verificamos também o consórcio imobiliário:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

[...]

V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001; (BRASIL, 2017)

Esse instrumento é regulamentado pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01, facultando ao proprietário de área, sob a qual o Poder Público poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado, ou sobre área que seja objeto de regularização fundiária, que se estabeleça ali um consórcio imobiliário, como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel (art. 46, caput).

É considerado um consórcio imobiliário, segundo o parágrafo primeiro, do art. 46: a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público, conforme texto legal.

Utiliza-se o valor do imóvel anterior à execução das obras para quantificar o valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário (art. 46, § 2º). Além do mais, a instauração do consórcio imobiliário por proprietários que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou por seus sucessores, não os eximirá das responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

4.6.6 Desapropriação por interesse social

A desapropriação por interesse social, regida por lei própria, aproxima-se da desapropriação em favor dos possuidores e constitui o sexto instrumento presente no rol da lei 13.465/17 (BRASIL, 2017):

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

[...]

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2o da Lei no 4.132, de 10 de setembro de 1962;

A Lei 4.132/1962, que trata da desapropriação por interesse social, destinada a promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar seu uso ao bem estar social, considera de interesse social: o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; o estabelecimento e a

manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias; a construção de casa populares; as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas; a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais; a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

Segundo o art. 3º, o expropriante tem o prazo de dois anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento dos bens expropriados. No artigo 4º, traz a possibilidade de venda ou locação dos bens objetos desta lei, para que estes deem a destinação social prevista.

A Lei de desapropriação por interesse social é curta e deixa de detalhar seus procedimentos. Façamos, porém, atenção ao mencionado sobre a manutenção de posseiros em terrenos urbanos, nos quais com tolerância tácita ou expressa do proprietário tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de dez famílias, dessa forma aproximando-se do instituto da desapropriação em favor dos possuidores, do Código Civil de 2002 que, diga-se de passagem, não tem um regramento muito detalhista.

4.6.7 Direito de preempção

O instituto da preempção foi trazido ao ordenamento pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), e também pode ser usado para fins de regularização fundiária, constando no rol de instrumentos da Reurb:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

[...]

VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001; (BRASIL, 2017)

É descrito no Estatuto da Cidade, em seu artigo 25, como o direito de preferência do Poder Público Municipal para aquisição de imóveis urbanos objetos de alienação onerosa entre particulares, devendo ter uma lei municipal que delimita áreas em que se incidirá o direito de preempção, fixando prazo de vigência, não excedendo cinco anos, podendo ser renovado após

um ano do decurso do prazo inicial de vigência (art. 25 § 1º), não importando o número de alienações referentes ao imóvel (art. 25, § 2º).

Segundo o Estatuto da Cidade, no seu artigo 26, o direito de preempção poderá ser utilizado sempre que o Estado necessitar de áreas para: regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

A lei municipal em questão deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais finalidades enumeradas pelo artigo 26.

4.6.8 Transferência do direito de construir

Também tratada pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), a transferência do direito de construir constitui um instrumento da Reurb:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

[...]

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001; (BRASIL, 2017)

Constante no artigo 35, da Lei 10.257/2001, a transferência do direito de construir deve ser regulamentada por lei municipal, baseada no plano diretor da cidade, podendo autorizar o proprietário do imóvel urbano, sendo ele ente privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social (art. 35, III).

4.6.9 Requisição, em caso de perigo público iminente

Segue-se na análise do rol de instrumentos com a requisição em caso de perigo público iminente, regulamentado pelo Código Civil de 2002:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

[...]

IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3o do art. 1.228 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); (BRASIL, 2017)

O texto civilista traz a possibilidade de requisição em seu artigo 1.228, § 3º, no qual aventa a possibilidade de o proprietário poder ser privado da coisa, nos casos de desapropriação ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente. Portanto, mais uma limitação à faculdade do proprietário em usar, gozar e dispor da coisa, limitando o direito de reavê-la de quem venha a possuí-la injustamente.

4.6.10 Intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular

A lei que rege o parcelamento do solo, editada em 1979, compõe um dos instrumentos para regularização, presente no inciso X, art. 15, da Lei 13.465/17:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

[...]

X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979; (BRASIL, 2017)

Em seu artigo 40, a Lei 6.766/1979 prevê um instituto que permite a intervenção do Poder Público; em caso de loteamento não autorizado ou realizado em desacordo com determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes, poderá regularizar o espaço.

Deve o município ser ressarcido das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento pelo loteador, inclusive obtendo judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros.

4.6.11 Alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor

O décimo primeiro instrumento trazido pelo inciso XI, art. 15, da Reurb, é chamado alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, disciplinada na Lei das licitações (Lei 8.666/1993):

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

[...]

XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993; (BRASIL, 1993)

A lei de licitações prevê a possibilidade de alienação dos imóveis da Administração Pública, estando sujeita à existência de interesse público e dependendo de autorização legislativa, dispensando a necessidade de licitação em caso de alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública, segundo a alínea f, inciso I, art. 17, da Lei 8.666/1993:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

[...]

f. a alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (BRASIL, 1993)

4.6.12 Concessão de uso especial para fins de moradia

A concessão de uso especial para fins de moradia, disciplinada através da Medida Provisória 2.220/2001, também compõe os instrumentos da Reurb:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

[...]

XII - a concessão de uso especial para fins de moradia; (BRASIL, 2001)

A Medida Provisória 220/2001 trata sobre o § 1º do art. 183, da Constituição Federal de 1988, e em seu art. 1º diz: aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

A data foi alterada pela Lei 13.465/2017 (Reurb), para que pudesse ser utilizado como instrumento de regularização, tendo o mesmo marco temporal estabelecido para outros instrumentos, tendo o dia 22 de dezembro de 2016 como limite.

Concede direitos relativos à proposição da concessão de uso especial para fins de moradia de forma coletiva e autoriza a soma do tempo de permanência dos antecessores dos atuais ocupantes para que se cumpra o total de cinco anos.

A autorização de uso é concedida pela Administração Pública, em caso de recusa, através de sentença judicial. Após a concessão, seja através da Administração Pública ou do Judiciário, através do título concedente se fará o registro no cartório de registro de imóveis.

Reconhece-se a transmissibilidade do direito por ato inter vivos ou causa mortis, segundo o art. 7º da MP 2.220/2001.

Após concedido, o direito pode vir a ser extinto caso o concessionário dê uso diverso da moradia àquele imóvel que lhe foi concedido, ou se adquira a propriedade ou a concessão de outro imóvel, podendo ser urbano ou rural.

4.6.13 Concessão de direito real de uso

O instituto da concessão de direito real de uso assemelha-se ao anterior, mudando-se a sua finalidade, que, nesse caso, pode ser diversa da moradia. Está previsto no inciso XIII, do art. 15, da Lei 13.465/2017:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

[...]

XIII - a concessão de direito real de uso; (BRASIL, 2017)

A concessão de direito real de uso é um instituto civilista, e está elencada no rol de direitos reais, segundo o inciso XII, do artigo 1.225, do Código Civil de 2002. Também é tratada pela Lei 13.465/2017 em seus artigos 65 e 87. Nestes, oferece a possibilidade de que os imóveis arrecadados pelas administrações locais poderão, além de ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos ou ao fomento da Reurb-S, também ser objeto de concessão do direito real de uso. A concessão ao direito real de uso seria destinada a entidades civis que, comprovadamente, tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros semelhantes.

O art. 87 funciona de forma executória, declarando que para obtenção gratuita da concessão de direito real de uso deve o interessado requerer à Secretaria do Patrimônio da União

(SPU) a Certidão de Autorização de Transferência para fins de Reurb-S (CAT-Reurb-S), que representa um título hábil para aquisição do referido direito, mediante inscrição no cartório de registro de imóveis competente.

Ademais, a já mencionada MP 2.220/2001 incluiu a possibilidade de registro do contrato de concessão de direito real de uso no cartório de registro de imóveis, ao passo que inclui modificações na Lei 6.015/1973, a Lei dos Registros Públicos.

4.6.14 Doação

A doação, instituto regido pelo Código Civil, também compõe um instrumento que pode ser usado em caso de regularização fundiária, segundo o inciso XIV, do art. 15, da Lei 13.465/2017:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

[...]

XIV - a doação; (BRASIL, 2017)

O instituto da doação, clássico do Direito Civil, está previsto no artigo 538 do Código Civil, considerando o ato de doação como o contrato em que uma pessoa, por liberdade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o patrimônio de outra.

Fazendo-se através de escritura pública ou instrumento particular e tendo como limite a reserva de parte suficiente à subsistência do doador, limitado também àquilo que pode dispor em testamento no momento de liberdade.

4.6.15 Compra e venda

Outro instituto civilista clássico que pode ser usado em caso de regularização é a compra e venda, presente no rol de instrumentos da Reurb em seu inciso XV, do art. 15:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

[..]

XV - a compra e venda. (BRASIL, 2017)

O instituto conta com extensa regulamentação no Código Civil, em seu título VI, em que trata das espécies de contrato, com o primeiro capítulo dedicado ao contrato de compra e venda.

O marco legal da Reurb, a Lei 13.465/2017, municia o administrador público e o planejador urbano de diversos institutos que direcionam-se à solução da situação de informalidade presente nos núcleos urbanos informais. Através dos instrumentos elencados no artigo 15, tem-se os meios pelos quais os sujeitos envolvidos na regularização fundiária urbana podem agir.

Com esse instrumento o legislador dá as diretrizes para que sejam realizados programas e políticas públicas direcionados à solução das irregularidades urbanísticas do país. Agora, contando com legislação própria, a qual modifica diversos outros institutos, como o Código Civil e a Lei de Registros Públicos, na direção do real enfrentamento das condições precárias de moradia de parte considerável da população brasileira.

A lei por si só não modifica as precariedades habitacionais e urbanas, mas brinda-nos com instrumentos que possibilitam a proposição de ações múltiplas, provendo aos agentes que tiverem interesse em enfrentar um problema antigo que, se ignorado, condena brasileiros a viverem sob condições precarizadas e inassistidas.

Portanto, de forma conclusiva:

1. Os imóveis localizados em áreas ocupadas estão em situação de superposição de diferentes tipos de irregularidades. Irregularidades relacionadas à terra, ao parcelamento do solo, à edificação;
2. Os espaços sob tal configuração são conceituados pela Reurb como "núcleos urbanos informais consolidados", sendo consolidados aqueles de difícil reversão, levando-se em conta o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias;
3. Ao prever soluções que vão além da simples regularização no aspecto registral, prevendo melhorias urbanísticas e ambientais, a Lei 13.465/17 aproxima-se do conceito de regularização fundiária plena, com intuito maior de integrar o núcleo urbano informal no ordenamento territorial da cidade;
4. Tem como objetivos a ampliação do acesso à terra urbanizada para população de baixa renda, a promoção de integração socioespacial, a busca de eficiência na ocupação do solo, entre outros;
5. Foi estabelecida segundo duas modalidades, Reurb Social e Reurb Especial; na primeira, tratam-se de pessoas hipossuficientes financeiramente, na qual

também compete ao Estado a realização dos projetos necessários à regularização, bem como a implementação da infraestrutura necessária;

6. Estabelece a competência do município para emissão da Certidão de Regularização Fundiária, documento final do processo de regularização fundiária, que reconhece a titularidade dos ocupantes;
7. O instituto elenca uma variedade de instrumentos que podem ser utilizados durante o processo de Reurb para que se alcance o acesso à terra urbana e, através dele, o direito à moradia, tais como a legitimação fundiária e de posse, usucapião, desapropriação em favor dos possuidores, entre outros;
8. A Reurb estabelece-se como marco legal para regularização fundiária no Brasil. Institui objetivos e instrumentos que podem ser utilizados nos procedimentos de regularização em todo território nacional, pelos municípios, a fim de buscar resolver o problema da informalidade habitacional e promovendo a segurança da posse, bem como estratégias direcionadas à falta de infraestrutura básica nos núcleos urbanos informais.

5 A REURB COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

Neste capítulo pretende-se, a partir de todo o conteúdo abordado até o presente momento, chegar a conclusões acerca do procedimento de regularização fundiária urbano, instituído através da Lei 13.465/17, e sua possibilidade de utilização como uma política pública voltada ao desenvolvimento urbano sustentável, frente ao Estatuto da Cidade e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas. Além disso, traz-se a teoria do economista Hernando de Soto que inspirou inúmeras dos programas de regularização fundiária executados na América Latina, tendo dedicado boa parte de seu trabalho à temática e segundo o qual a falta da sistematização dos títulos de propriedade é um problema central do capitalismo desenvolvido nos países em desenvolvimento.

5.1 LEI 13.465/17 SOB A ÓTICA DE HERNANDO DE SOTO

Segundo Hernando de Soto, o momento de triunfo do capitalismo é também seu momento de crise: desse jeito começa seu livro "O Mistério do Capital". Após um longo período de competição política entre capitalismo e comunismo, o capitalismo passa a vigorar como a única forma factível de racionalmente organizar uma economia. Desde então, os países em desenvolvimento e ex-comunistas (a partir daqui tratados apenas por países em desenvolvimento) vêm adaptando-se aos modelos capitalistas ocidentais, equilibrando o orçamento, cortando subsídios, retirando barreiras comerciais e atraindo capital estrangeiro.

Mas esses esforços, segundo Soto (2017), vêm acompanhados de muita decepção. O "livre-mercado" exaltado pelo Ocidente após a queda do muro de Berlim foi substituído pela crueldade dos mercados, pela instabilidade e por preocupações acerca do próprio capitalismo. Dessa forma, o triunfo do capitalismo apenas nos países centrais pode ser a receita para um desastre econômico.

Os líderes estadunidenses e europeus continuam a dizer aos países em desenvolvimento: estabilizem suas moedas, segurem firme, ignorem os protestos por comida e esperem pacientemente pelos investidores estrangeiros. Mas esses remédios, claramente, não são o suficiente e a história continua com os países centrais culpando os países em desenvolvimento pela falta de espírito empreendedor ou orientação de mercado, seja por eles

terem perdido a Reforma Protestante, seja por não terem se livrado do passado colonial – colocando, dessa forma, a culpa não no sistema capitalista em si, mas na cultura desses povos.

No entanto, nas palavras do autor, a tentativa de explicar o fracasso de um modelo econômico apenas pela cultura, além de desumano, não é convincente. Como explica-se o "sucesso" de lugares tão diversos culturalmente como o Japão, a Califórnia e a Suíça? Como explica-se o "fracasso" em lugares tão diversos quanto como a China, a Baja Califórnia e a Estônia?

Além disso, o autor defende que os países em desenvolvimento têm uma quantidade abundante de empreendedores, nas suas palavras:

Você não consegue andar por um mercado no Oriente Médio, andar por uma vila na América Latina, ou entrar num táxi em Moscou sem alguém tentar fazer negócio contigo. Os habitantes desses países possuem talento, entusiasmo e uma habilidade surpreendente de lucrar com praticamente nada. (SOTO, 2017, posição 4/269, tradução nossa)

Então, indaga-se o autor sobre os motivos de o sistema capitalista não entregar a mesma fortuna que entregou para os países do capitalismo central: por que o capitalismo desenvolve-se como se estivesse enclausurado em uma redoma?

O núcleo da teoria de Soto (2017) reside na resposta a esta pergunta. Qual a pedra no caminho dos países em desenvolvimento para que se beneficiem do capitalismo e de sua habilidade de produzir capital?

O capital é a força que move o capitalismo, é a essência do sistema, está expresso em seu nome. O sistema econômico gira em torno do fenômeno "capital". Segundo Hernando de Soto (2017), o capital é a força que aumenta a produtividade do trabalho e cria a riqueza das nações, é o sangue que corre nas veias do sistema capitalista, é a base do progresso, e é também essa coisa que os países em desenvolvimento não conseguem produzir, embora seus povos empenhem-se em todas as outras atividades que caracterizam uma economia capitalista.

Outro fato importante abordado pelo autor é que a maioria das pessoas já têm os ativos necessários para prosperar no capitalismo. Defende que mesmo nos países mais pobres as pessoas guardam dinheiro. Traz o autor o exemplo do Egito e do Haiti:

O valor acumulado entre os pobres é, de fato, imenso, quarenta vezes o total de ajuda estrangeira recebida por todo o mundo desde 1945. No Egito, por exemplo, a riqueza que os pobres têm acumulada vale 55 vezes a soma de todo investimento estrangeiro direto já feito lá, incluindo o Canal de Suez e a Represa de Aswan. No Haiti, o país mais pobre da América Latina, o total de ativos entre os pobres é 150 vezes maior que todo o investimento estrangeiro recebido desde a independência da França em 1804. Se os Estados Unidos aumentassem seu orçamento de ajuda externa para o nível recomendado pelas Nações Unidas – 0,7% da renda nacional – levaria ao país mais

rico do mundo mais de 150 anos para transferir para os pobres do mundo os mesmos recursos que eles já possuem.

Para Soto (2017), o problema não está no capital em si, mas sim na forma como ele é representado dentro do sistema capitalista.

Segundo ele, essas pessoas mantêm seus recursos de formas defeituosas ou incompletas: casas construídas em terrenos sobre os quais os direitos de propriedade não estão adequadamente registrados, por exemplo. E, pelo motivo de não estarem adequadamente registrados, esses ativos não podem ser transformados em capital, não podendo ser comercializados fora de um estreito círculo local no qual as pessoas se conhecem e confiam umas nas outras, não podem ser usados como garantia para empréstimo, e não podem ser usados de nenhuma forma para possíveis investimentos.

Contrariamente, nos países do capitalismo central, cada pedaço de terra, cada edifício, cada equipamento, loja e inventário são representados por um título de propriedade, que é o sinal visível de um vasto processo oculto que conecta todos esses ativos com o resto do sistema econômico.

Graças ao sistema de representação em papel, os ativos têm uma vida paralela à sua existência material, logo, podem ser usados como garantia para investimentos. É através desse processo, defende o autor, que os países do capitalismo central dão vida aos ativos e os fazem gerar capital.

Os países em desenvolvimento têm um sistema de representação imperfeito. Como resultado, segundo Soto (2017), eles são descapitalizados. Sem o sistema representacional, os ativos não representam capital; são ativos inexistentes, estão fora da economia formal.

De forma a resumir: os habitantes dos países em desenvolvimento possuem ativos que, por sua vez, têm um valor fático, mas falta-lhes o processo formal de representação burocrática de suas posses para que, como consequência da representação em papel desse ativo, crie-se então capital. Por isso, passa a ter uma existência não só material, mas também formal, que possibilita sua disposição dentro dos processos de troca próprios do sistema capitalista.

Para Hernando de Soto, este é o mistério do capital. Entender esse processo é entender por qual motivo as sociedades em desenvolvimento continuam a adotar medidas para conformar-se ao capitalismo global e, mesmo assim, não são capazes de fazer o capitalismo doméstico funcionar de forma completa. Parte essencial do que se trata o mistério posto pelo autor é, em suas palavras, uma dificuldade da mente humana:

Um dos grandes desafios para a mente humana é compreender e ter acesso àquelas coisas que sabemos que existem, mas não podemos ver. Nem tudo que é real e útil,

também é tangível e visível. O tempo, por exemplo, é real, mas só pode ser administrado de forma eficiente quando é representado através de um relógio ou um calendário (SOTO, 2017, p. 7/269).

Instrumentalizar o que não é visível é uma condição para que se extraia toda a riqueza embutida e intrínseca aos objetos existentes, do mundo físico para o mundo do capital.

De certa forma, o que Soto (2017) nos traz expressa-se na filosofia. Podemos utilizar os ensinamentos de Platão, segundo o qual existem dois mundos: o mundo das ideias e o mundo sensível. O primeiro deriva da capacidade humana de raciocinar, nele estariam a essência das coisas, os conceitos, as ideias que descrevem cada ser e objeto existente. O mundo sensível é o que acessamos e vemos, é o mundo tangível, é onde está contido o mundo das ideias, é o objeto do pensamento filosófico que busca a essência das coisas. No caso em que trata Soto (2017), percebemos que consiste em preencher o que é material e visível, da essência do que pressupõe o sistema capitalista que é intangível, conceitual e ideal, qual seja, de capital, de valor que pode ser representado por títulos, escrituras e registros, os quais, por sua vez, dão lastro ao objeto, que é a garantia implícita de um ativo.

Nesse sentido, os seres humanos, através da história, inventaram sistemas representativos de coisas que nunca poderemos tocar: como a bússola, que representa as orientações geográficas, a notação musical, que representa os sons, e a própria escrita, que representa ideias; da mesma forma, há um sistema representativo do capital.

A ausência desse processo nas regiões mais pobres do mundo – onde vivem dois terços da humanidade – não é consequência de alguma conspiração monopolista ocidental. Em vez disso, é pelo motivo de os países ocidentais tomarem isso por garantido, que eles perderam a noção da sua existência. Embora seja enorme, ninguém vê isso, incluindo estadunidenses, japoneses e europeus que devem toda sua riqueza à habilidade de usá-la. É uma infraestrutura legal implícita escondida no fundo de seus sistemas de propriedade – dos quais a propriedade é apenas a ponta do iceberg (SOTO, 2017, p. 8/269).

Os países do capitalismo central, segundo Soto (2017), integraram seus pobres na economia formal de forma tão bem sucedida que eles acabaram perdendo a memória de como isso foi feito. "Europeus e estadunidenses contam aos outros países do mundo 'você tem que ser como nós'. De fato, eles são muito parecidos com os Estados Unidos de um século atrás, quando também era um país em desenvolvimento". Esses países perderam a memória de como ocorreu o processo de criação de capital no passado. Para Soto (2017), o momento de inflexão foi quando estabeleceram a propriedade formal de forma difundida; foi nesse momento que os países do capitalismo central atravessaram a linha que os levou ao sucesso de seu capitalismo,

quando a propriedade formal deixou de ser um "clube privado" e passou a ser "cultura popular", nas palavras do autor.

Para o presente trabalho, é importante uma visita à teoria do economista peruano Hernando de Soto, que inspirou legislações pela América Latina, em especial no Peru, onde exerceu o cargo de Ministro da Economia e promoveu a titulação em massa da população, como se verá adiante. Pontua-se que, de fato, o efeito das legislações que visam a regularização fundiária é justamente o que alega sua teoria. Ao passo que se regulariza, reconhece-se aquele espaço formalmente e automaticamente criando capital, que passa a integrar a economia como um todo e com a possibilidade de fazer parte de trocas comerciais.

Como abordado no capítulo anterior, existem duas abordagens para regularização, uma estritamente registral e outra conhecida como regularização fundiária plena, na qual além de ocorrer a titulação são promovidas melhorias nos serviços urbanos, acompanhada de planejamento urbano e políticas socioespaciais. A teoria de Soto (2017) explica a abordagem essencialmente registral, que compõe os dois grupos, mas aborda apenas o efeito do registro frente ao capital, como forma de criá-lo e, a partir disso, passar a existir formalmente. As experiências peruana e mexicana adotaram, primeiramente, esse modelo de regularização, da pura titulação.

O programa mexicano, em execução desde 1974, é mais antigo que o programa peruano. O programa CORETT – *Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra*, primeiramente, promovia a regularização de assentamentos informais por meio de expropriação e emissão de escrituras em terras comunais, chamadas de *ejidos*. Em mais de 30 anos, mais de 2,5 milhões de títulos foram distribuídos. O programa teve como sucessor o programa PROCEDE, que funcionou de 1992 a 2006, dando escrituras individuais aos moradores de 26.000 *ejidos*, do total de 29.000 existentes no país.

De maneira geral, na América Latina, a abordagem dominante de regularização de terras foi a da titulação pura. A exemplo dos programas aplicados em países como o Peru e El Salvador, de titulação em grande escala.

Em 1996, o presidente Alberto Fujimori criou a COFOPRI – Comissão para a Formalização da Propriedade Informal, através do qual se executou a política regularizadora, apoiada pelo Registro Predial Urbano e outros instrumentos jurídicos, financiada por recursos nacionais e internacionais, inclusive do Banco Mundial.

O procedimento de formalização peruano envolve três etapas: produção de informações sobre a terra e os obstáculos existentes à formalização dos assentamentos, a

identificação, a demarcação e o registro de lotes e de edifícios e a identificação dos ocupantes de direito.

Através dele, 1,6 milhões de escrituras de propriedade foram distribuídas no Peru entre os anos de 1996 e 2006. Sem embargos à proporção do programa peruano, não faltaram críticas ao modelo empenhado. O foco estreito na formalização dos assentamentos rompeu com o debate mais abrangente de discussão sobre bairros e comunidades, sendo centrada em unidades, e direito de propriedade, isolando-as do contexto urbano ao qual estão inseridas (RIOFRIO, 2008; ARRUÑADA, 2009).

Frente à experiência peruana, contando com alguns anos de implementação, alguns pesquisadores analisaram, através de pesquisas, os resultados do programa de regularização empregado naquele país, observando principalmente três pontos com relação ao acesso ao crédito, investimento em habitação e redução da pobreza.

A titulação não aumentou significativamente o acesso ao crédito formal (DEININGER, 2009), ademais, o acesso ao crédito parece estar mais conectado à situação de emprego e não na existência de um título de propriedade. Os estudos de Calderón (2005), Field e Torero (2006) demonstram que há maior acesso ao crédito entre pessoas assalariadas e titulares de sua propriedade do que desempregados e titulados. Assim como os assalariados e sem escritura, tiveram maior acesso ao crédito que os desempregados com título de propriedade.

Além disso, o acesso a crédito oficial, através de subsídios governamentais, não exige a apresentação de título de propriedade para aquisição de materiais de construção, a exemplo do que acontece na Caixa Econômica Federal, banco público brasileiro (SMETS, 2003).

Como observou Angel *et al.* (2006), apesar do aumento médio dos imóveis em 25% após a escrituração, a maioria dos bancos ainda resiste em oferecer crédito a essas pessoas, exigindo garantias maiores do que o valor do empréstimo.

A escritura ajuda, mas não é indispensável para a promoção de investimentos para consolidação da habitação, segundo Payne e Fernandes (2001), a segurança de não temer o despejo é o verdadeiro impulso para que promovam-se investimentos tanto nas suas atividades econômicas como na habitação.

Agora, sobre a relação da titulação com a redução da pobreza: ao analisar os dados do Peru, observa-se que durante a década de 2000, enquanto funcionou seu programa de regularização fundiária, a taxa de pobreza no Peru teve uma diminuição maior se comparado à América Latina como um todo, segundo os dados da CEPAL de 2010.

Ademais, segundo as pesquisas de Galiani e Schargrodski (2004), associa-se às políticas de regularização ao aumento das taxas de nutrição, bem como da melhoria da educação e também na redução do número de dias de faltas escolares entre as crianças. Segundo FIELD (2006), observa-se também maior participação da força de trabalho e diminuição das taxas de gravidez na adolescência. Importante mencionar que todos os fenômenos foram observados durante o período do programa de titulação dos assentamentos informais, sendo difícil afirmar que ocorreram apenas por conta da regularização, mas considerando-a como um fator de importante influência em todas essas questões.

Indubitavelmente a titulação das famílias tem um reflexo imediato na segurança da posse, no caminho de concretizar o direito à moradia adequada. Dessa forma, os moradores podem ter a certeza de que não serão arbitrariamente removidos, ou pressionados a sair dos espaços nos quais construíram parte de suas histórias, oportunizando um sentimento de estabilidade.

Segundo Fernandes (2011), o Brasil, de forma contrária ao abordado até o momento neste capítulo, é mais bem sucedido em melhorar os assentamentos informais do que legalizá-los. Tomando o exemplo do programa Favela-Bairro, executado no Rio de Janeiro, segundo Lorangeira (2002), apenas 154 pessoas concluíram o processo de registro, num universo de 50 mil famílias. Ele considera que a complexa burocracia que os ocupantes teriam que lidar por conta própria para concluir o processo agiu como um impeditivo.

O programa Favela-Bairro, posteriormente substituído pelo Morar Carioca, apesar de não adentrar a questão da segurança da posse, considerada essencial para este trabalho, promoveu, através de investimento público em infraestrutura, serviços, espaços públicos e instalações comunitárias, além de consolidação contínua de habitação para os moradores, melhorias qualitativas nas condições de vida, com impacto na valorização dos terrenos, que acompanhou mudanças na composição socioeconômica da comunidade local, segundo Abramo (2009).

Dessa forma, focando mais na qualificação urbana que na titulação, os programas brasileiros de regularização fundiária foram muito mais restritos, mesmo o país representando os maiores gastos empreendidos em programas de regularização fundiária, segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Entre os anos de 1986 e 2008, o Brasil gastou 2 bilhões em programas de melhoramento com recursos do BID, enquanto o Peru representa apenas 4% desse gasto (ROJAS, 2010).

Segundo os dados trazidos por Fernandes (2011), das 1.200 favelas do Rio de Janeiro, o programa Favela-Bairro cobriu apenas 100 delas – menos de 10% do total, beneficiando um pequeno número de pessoas com as qualificações promovidas.

O ideal seria que essas medidas de qualificação, além de amplamente aplicadas, fossem acompanhadas da titulação dos moradores, de forma a atingir o que se chama regularização fundiária plena. Pois, frente aos casos apontados e analisados, no primeiro promove-se a titulação sem levar em conta a melhoria das condições de infraestrutura existentes; na segunda, promove-se a melhoria de infraestrutura, mas deixa-se de titular os habitantes da área, relegando o efeito de segurança da posse contido nesse procedimento.

Portanto, para Hernando de Soto, a regularização fundiária é um meio de aprimoramento do capitalismo. De acordo com sua visão puramente econômica, acredita que escriturar as propriedades em massa teria como efeito a criação de capital, que não existia formalmente, mas que, na medida que é regularizado, passa a fazer parte da economia formal, resultando no incremento do capital total existente na economia interna.

Na dianteira dos efeitos econômicos, temos os efeitos sociais e territoriais que o processo de regularização fundiária podem e devem promover. Nesse sentido, a Lei 13.465/17 vai além da mera titulação e visa promover a qualificação dos espaços a serem regularizados.

A Lei 13.465/17, chamada de Reurb, abordada detalhadamente no capítulo anterior, aproxima-se do conceito de regularização fundiária plena, sob a qual conjuga-se medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, para alcançar os objetivos estabelecidos pelos instrumentos legais de desenvolvimento urbano. De forma a promover o desenvolvimento sustentável da cidade, oportunizando a todos os bônus da urbanização, não apenas seu lado negativo.

A Reurb compreende os pontos abordados por Soto (2017), ao passo que é uma lei que visa a promoção de titulação de imóveis informais de forma a incluí-los no mercado formal, mas vai muito além da mera titulação como mencionado. A regularização fundiária tem um grande potencial de impacto que somente produzirá seus efeitos se implementados de forma completa, ou seja, concretizando o direito à moradia, através da titulação dos ocupantes através dos diferentes institutos presentes na legislação, bem como com os projetos de adequação urbanística e socioambiental previstos na Reurb.

5.2 TIPOS DE SOLUÇÕES QUE A REURB PODE IMPLEMENTAR PARA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

A Reurb traz um arcabouço jurídico denso e amplo, oferecendo para o gestor público e planejador urbano diversas ferramentas para a regularização fundiária das diferentes tipologias presentes no território urbano.

Para elucidar os problemas atuais que os entes federados têm a enfrentar, faz-se uso do Censo Demográfico de 2010, tratando do que o IBGE chama de “Aglomerados Subnormais” (IBGE, 2010). Utilizando-se desse recorte territorial específico, apresenta dados com o objetivo de embasar políticas públicas direcionadas às especificidades dessa parcela da população, sendo esses assentamentos justamente aqueles que devem ser regularizados.

O Censo demonstra padrões diferentes de ocupações. Em algumas cidades predominam os pequenos aglomerados, que encontram-se fragmentados no território; em outras cidades, os aglomerados são grandes, passando dos 10 mil domicílios. Tendem a se instalar, segundo o Censo, em áreas pouco propícias à urbanização, como as encostas de morros, manguezais, áreas costeiras de praias ou áreas sujeitas a inundações. Também encontram-se, frequentemente, próximas a áreas com grande oferta de emprego e infraestrutura.

A distribuição dos aglomerados informais é melhor entendida partindo da análise da concentração urbana nas chamadas “metrópoles”, que são polos regionais de empregos e, devido à alta concentração de pessoas, possuem uma variedade de serviços e infraestrutura que irradiam interesses e atraem moradores constantemente.

As Regiões Metropolitanas (RM) são conglomerados de cidades, que devido à expansão urbana formaram um único espaço urbano integrado, divisível somente no aspecto político formal, pois territorialmente elas compõem um só tecido urbano. Dessa forma, e sabiamente, o IBGE optou por entender as dinâmicas econômicas, demográficas e territoriais de determinados municípios, levando em conta a região em que esse se encontra. Não sendo “possível, por exemplo, explicar a ocorrência de aglomerados subnormais em um município como Diadema (SP) sem levar em conta o contexto da Região Metropolitana de São Paulo, no qual ele está inserido” (IBGE, 2010).

Além da migração ocorrida do campo para a cidade, relatada no início do capítulo, houve uma migração da cidade para a cidade, onde as populações das cidades médias passaram a se deslocar para as cidades grandes (as metrópoles) (DI SARNO, 2004, p. 04). O deslocamento em massa dos brasileiros para as metrópoles durante o último século ainda está ocorrendo e provoca consequências no oferecimento das condições de habitabilidade, transporte e outros serviços.

Essa massa desloca-se buscando o que as grandes cidades oferecem por sua natureza única de aglomerar pessoas. A densidade cria oportunidades e cria, também, a necessidade de serviços variados, que, através da especialização do trabalho, encontram mercado para seu próprio sustento. Ou seja, as grandes cidades são locais de inúmeras oportunidades.

Considerando-se as 20 Regiões Metropolitanas analisadas pelo Censo de 2010, soma-se 88,6% do total dos domicílios em situação informal do país. Dentre o total, quase metade (43,7%), se concentrava em três capitais: São Paulo, Rio de Janeiro e Belém.

Frente aos dados do Censo Demográfico para os Aglomerados Subnormais, tratados pela Reurb como "núcleos urbanos informais consolidados", extrai-se que a informalidade habitacional é uma questão essencialmente urbana e está intimamente ligada à procura por maior oferta de emprego e por qualidade de vida. Essa ideia foi tratada recorrentemente neste trabalho, mas de forma pontual. Frente a todo o panorama apontado, pergunta-se: "a Reurb é um instrumento que está de acordo com as aspirações de sustentabilidade da legislação brasileira ligada às cidades?". Indo além, pode-se questionar "de que forma a Reurb ajuda a tornar as cidades mais sustentáveis?".

Tendo em mente o panorama geral trazido pelo primeiro capítulo, no qual foi versado sobre o desenvolvimento urbano brasileiro que delineou o modelo de cidade que se tem hoje, levando em consideração as informações obtidas pelo Censo Demográfico – que devem sempre ser consideradas quando fala-se de políticas públicas –, parte-se para análise dos institutos trazidos pela Lei 13.465/17 frente aos conceitos de sustentabilidade, devidamente abordados no segundo capítulo deste trabalho. Analisar-se-á as variáveis ambientais, sociais e econômicas da sustentabilidade, para que depois se analise se os instrumentos da Reurb orientam-se de forma coincidente com o que o Estatuto da Cidade estabelece como cidade sustentável em seu inciso I, art. 2º, examinando se há instrumentos na Lei 13.465/17 que instrumentalizam o direito às cidades sustentáveis e, por último, será feita uma análise geral do conceito de sustentabilidade de Acsegrad, abordado no segundo capítulo, frente à regularização fundiária urbana instituída pelo marco legal atual, tratada no terceiro capítulo.

Quando trata-se da sustentabilidade ambiental, dentro da Reurb, existem alguns pontos a serem abordados. Esses pontos podem ser divididos em dois principais grupos: o primeiro diz respeito à ocupação desordenada do solo, e o segundo aos efeitos ambientais resultantes da ocupação desordenada.

A ocupação desordenada do solo não raramente acontece sobre espaços considerados de risco ou preservação ambiental. Nesse caso, a Reurb prevê, em seu art. 11, § 2º que,

constatada a existência de núcleo urbano informal inserido, parcial ou totalmente, em área de preservação ambiental em caráter permanente ou em área de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, deve o projeto de regularização observar o disposto nos arts. 64 e 65, do Código Florestal (Lei 12.651/2012), sendo, nesses casos, obrigatória a apresentação de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação anterior à regularização do espaço, inclusive por meio de compensações ambientais, se necessário.

No artigo 64, § 2º do Código Florestal, encontra-se os requisitos desse estudo técnico, no âmbito da Reurb-S, que deverá prever os seguintes parâmetros: caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; especificação dos sistemas de saneamento básico; proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; 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; comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e a garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Na avaliação das localidades situadas em áreas de risco, a Reurb estabelece condições para que seja aprovada a regularização fundiária em regiões sob risco geotécnicos, de inundações, ou mesmo de outros riscos previstos em lei.

Áreas sob risco geotécnico são aquelas mais propícias ao acontecimento de desastres, podendo ser naturais, causados por fenômenos naturais de grande intensidade sobre uma área ou região povoada, humanos, causados por eventos civis, ou ainda mistos, iniciados pelas atividades humanas e potencializados por fenômenos naturais intensos (CASTRO, 2003).

A Política Nacional de Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012) e a Normativa nº 1 de 2012, instituíram em seu Anexo I, a Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE), que está em consonância com as classificações internacionais de risco elaboradas pelo Banco de Dados Internacional de Desastres (EM-DAT) e do Centro de Pesquisa sobre Epidemiologia de Desastres (CRED) da Organização Mundial de Saúde (OMS). Essa classificação distingue duas categorias para desastres: os naturais e os tecnológicos.

Destaca-se entre os eventos aqueles que tangenciam a análise do presente trabalho e que têm maior conexão com a ocupação do solo urbano de forma geral, para uma compreensão da sustentabilidade ambiental na Reurb.

Os eventos naturais podem ocorrer sob o aspecto geológico: movimentos de massa como os deslizamentos e corridas de massa (solo/lama, rocha ou detritos), subsidência e colapsos, e também sobre o efeito da erosão: costeira, fluvial ou continental. Riscos relacionados a eventos hidrológicos: inundações, enxurradas e alagamentos. Eventos meteorológicos: ciclones, tempestades (granizos, chuvas intensas e vendavais etc.) e temperaturas extremas. Riscos sob eventos climatológicos as estiagens, secas e os incêndios florestais, e o último dos eventos naturais, o risco biológico como as infestações ou pragas e as epidemias.

Os desastres sob eventos tecnológicos reúnem desastres relacionados a substâncias radioativas e produtos perigosos, aos incêndios urbanos, bem como os desastres relacionados a obras civis (colapso de edificações e rompimento de barragens), os relacionados ao transporte de passageiros e cargas perigosas.

Frente à gama de riscos existentes, a Reurb estabelece, no caput do artigo 39, condições para que seja aprovada a Reurb em áreas consideradas de risco. Devem ser elaborados estudos técnicos com intuito de vislumbrar as possibilidades de eliminação, correção ou correta administração dos riscos em caso dos ocupantes estarem expostos a eles.

É condição imprescindível à aprovação do processo de regularização fundiária a implantação das medidas de eliminação, correção ou a correta administração dos riscos envolvidos, conforme os estudos técnicos realizados (§ 1º, art. 39) e, em caso de impossibilidade de controle desses riscos, deve o Município proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado (§ 2º, art. 39).

Portanto, o processo de regularização fundiária deve incluir a análise dos impactos ambientais no ambiente ocupado, promovendo adequações ambientais e compensações quando necessário, de forma a proteger e preservar o meio ambiente, bem como prever os riscos ambientais, como condição à aprovação do próprio processo regularizador e, dessa forma, encaminhar a comunidade à sustentabilidade ambiental desejada.

O segundo ponto da sustentabilidade ambiental a abordar seria o dos impactos da ocupação desordenada pela falta de infraestrutura urbana básica. Os núcleos urbanos informais impactam o meio ambiente ao ocuparem áreas ambientalmente protegidas e são impactados ao ocuparem áreas de risco ambiental, e, além disso, devido à falta de infraestrutura, geram consequências diárias ao ambiente ocupado.

Dentre as infraestruturas urbanas essenciais, a que parece afetar de forma direta o ambiente é a falta de saneamento básico. Como abordado anteriormente, o saneamento básico

envolve, entre outras coisas, principalmente o manejo das águas (fluviais e pluviais), o abastecimento de água potável, a coleta e o tratamento dos efluentes e a coleta e o tratamento dos resíduos sólidos. A inexistência de qualquer um desses equipamentos tem impactos diretos no meio ambiente.

Na forma com a qual a regularização fundiária urbana foi positivada no Brasil, sob o paradigma da regularização fundiária plena, que no art. 9º, caput, nas disposições gerais do programa, estabelece que o processo de regularização abrange, além da titulação de seus ocupantes, medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, indo além da simples titulação dos ocupantes.

Faz parte do projeto de regularização fundiária, conforme adequações mencionadas acima, o cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas e ambientais, além das plantas e memoriais descritivos e demais documentos (IX, art. 35, Lei 13.465/17). No § 1º do artigo seguinte elenca o que considera como infraestruturas essenciais: **o sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; o sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;** a rede de energia elétrica domiciliar; **as soluções de drenagem**, quando necessário; e outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

Desse modo, ao vincular o procedimento de regularização ao planejamento das infraestruturas básicas essenciais ao correto saneamento dos núcleos urbanos informais, atende ao disposto no Estatuto da Cidade no que diz respeito às cidades sustentáveis. Cumpre salientar que a Reurb deixa de mencionar a coleta do lixo, parte do saneamento ambiental, como serviço essencial. Nesse sentido, ao analisar o Censo Demográfico para os Aglomerados Urbanos Subnormais do IBGE (2010), apesar da situação de informalidade e da falta de infraestrutura geral, 95,4% dos domicílios particulares permanentes em aglomerados urbanos informais (núcleos urbanos informais, na nomenclatura da Reurb), possuía destinação de lixo considerada adequada, ou seja, coletado diretamente por serviço de limpeza ou coletado indiretamente, através de caçambas do serviço de limpeza. Este é o serviço público que apresenta a menor variação entre as unidades da federação, com a maioria dos estados apresentando índices superiores à 84% – exceção apenas ao estado do Tocantins e Roraima, com 58,2% e 31,5%, respectivamente. Apesar de não constar no rol de infraestruturas essenciais, a situação analisada demonstra que a coleta de lixo vem sendo feita de forma adequada por boa parte do país.

Através dos institutos apontados, extrai-se que a Reurb aponta caminhos claros à adequação e promoção de sustentabilidade nos espaços informais, ao passo que aborda questões relacionadas ao meio ambiente natural e urbano, prevendo adequações necessárias a uma ecologia mais ambientalmente sustentável.

Ademais, ainda tratando de sustentabilidade ambiental, é de relevante importância a manutenção do que é chamado de "infraestrutura verde" dentro do espaço urbano, afinal, esse tipo de infraestrutura oferece múltiplas soluções para a cidade e seus habitantes e, apesar da Reurb não fazer referência direta, trata da aplicação de equipamentos comunitários nos projetos de regularização fundiária, em seu art. 37, ao lado da implementação de infraestrutura essencial e melhorias habitacionais.

Assim, a infraestrutura verde cumpre papéis multifacetados, tangenciando tanto questões ambientais como de bem estar. Destina-se ao estabelecimento de uma conexão do meio ambiente urbano com elementos naturais, utilizando como ferramentas a arborização viária, a distribuição equilibrada de áreas verdes e o controle da impermeabilização do solo e a drenagem de águas pluviais (ACUNHA, 2016), através de fragmentos do solo urbano permeáveis e vegetados, preferencialmente arborizados. Entre suas diversas funções está a contribuição para a prevenção da erosão e assoreamento de corpos d'água e de infiltração da água da chuva, contribuindo com a drenagem das águas pluviais, e ao realizar o ciclo natural da água e gerar áreas sombreadas, auxiliam na mitigação dos efeitos das ilhas de calor. Além das funções apontadas, são abrigo para diferentes espécies, aumentando a biodiversidade da cidade; são úteis ao corpo urbano como estrutura física e funcionam também como espaços de lazer, promovendo bem-estar aos moradores das cidades (HERZOG; ROSA, 2010).

As áreas verdes têm impacto tanto na sustentabilidade ambiental como social, trazendo benefícios de ordem estrutural e psicológica, contribuindo para o equilíbrio ambiental e fruição do tempo livre. No entanto, o conceito de equipamentos comunitários vai além de áreas de lazer. Encontra-se uma definição legal no § 2º, art. 2º, do Decreto 7.341/2010, no qual consideram-se como equipamentos públicos comunitários as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, lazer, segurança pública, abastecimento, serviços funerários e congêneres – de certa forma, todos os espaços institucionais públicos.

Dito isto, parte-se para análise da sustentabilidade social. Retomando o abordado no segundo capítulo, ela compõe-se de dois aspectos: a vulnerabilidade social, dividida em socioeconômica e civil, e a exclusão territorial.

A vulnerabilidade socioeconômica relaciona-se à falta de atendimento satisfatório dos serviços públicos de saúde e educação, bem como à disponibilidade de empregos formais. A inexistência desses parâmetros coloca o cidadão sob vulnerabilidade social.

No que diz respeito ao regramento da Lei 13.465/17, o processo de regularização fundiária deve vir acompanhado, além da titulação, de implementação de infraestrutura essencial e melhorias habitacionais, na promoção de equipamentos comunitários, descritos anteriormente. Nesta seara, entende-se que a qualificação do núcleo urbano informal passa também pelo oferecimento de equipamentos públicos comunitários, chamando-se atenção, principalmente, para as instalações destinadas à saúde e à educação.

Na vertente da vulnerabilidade civil, que diz respeito à segurança dos cidadãos frente à violência por parte de criminosos ou da polícia, sai do campo de atuação da regularização fundiária – ademais, como consequência das transformações espaciais e no empoderamento que essas transformações causam, elas podem refletir-se em relações sociais diferentes, apesar de a violência ser um parâmetro difícil de ser traçado e medido de forma precisa.

Prosseguindo na análise da sustentabilidade social, dentro do paradigma da regularização fundiária presente, trata-se da exclusão territorial. Através do objetivo principal da Reurb, ou seja, a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento do território urbano, a regularização fundiária coloca-se, de forma inequívoca, como um instrumento destinado ao combate da exclusão territorial, amplamente abordada no primeiro capítulo.

A expansão urbana informal teve consequências no tecido social brasileiro, dando origem a diferentes formas urbanas de acordo com as classes sociais. O movimento migratório intenso em direção às cidades durante o século XX transformou o espaço urbano de forma igualmente intensa, gerando demanda por moradia, trabalho e serviços públicos que não foi adequadamente atendida nem pelos entes privados, nem pelo poder público, dando origem à grandes massas de pessoas empobrecidas, vivendo sob condições precárias, dentro do espaço urbano. É o que Maricato chama de "tragédia urbana".

De forma a preencher o vazio de oferta de moradia a custo acessível, esses migrantes, num movimento de afirmação de suas próprias vidas, construíram suas moradias de forma sucessiva, em locais ocupados ou invadidos, dando forma aos núcleos urbanos informais, altamente estigmatizados pelas suas condições precárias, resultando no fenômeno da exclusão territorial.

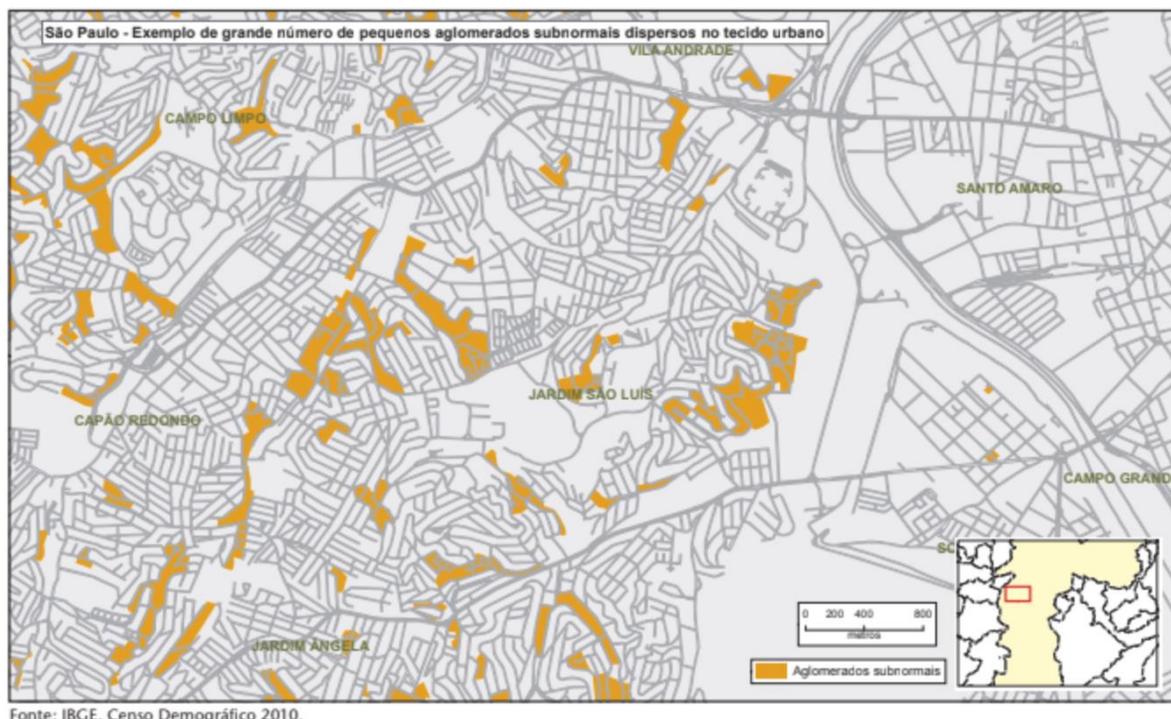
O movimento de ocupação informal da cidade tomou diferentes formas, ocuparam-se terrenos vagos contidos no espaço urbano, áreas de várzea e regiões periféricas, em geral áreas pouco propícias à urbanização, dando origem a diferentes tipologias de ocupação.

Segundo o Censo Demográfico para os Aglomerados Urbanos Subnormais (a partir daqui CD-AUS), do IBGE (2010), em algumas cidades predominam os pequenos núcleos urbanos informais, que apresentam-se de forma fragmentada no território, enquanto em outros o que predomina são os grandes núcleos informais, alguns com mais de 10 mil domicílios.



Fonte: IBGE (2010)

Cartograma/Mapa 2 – Título

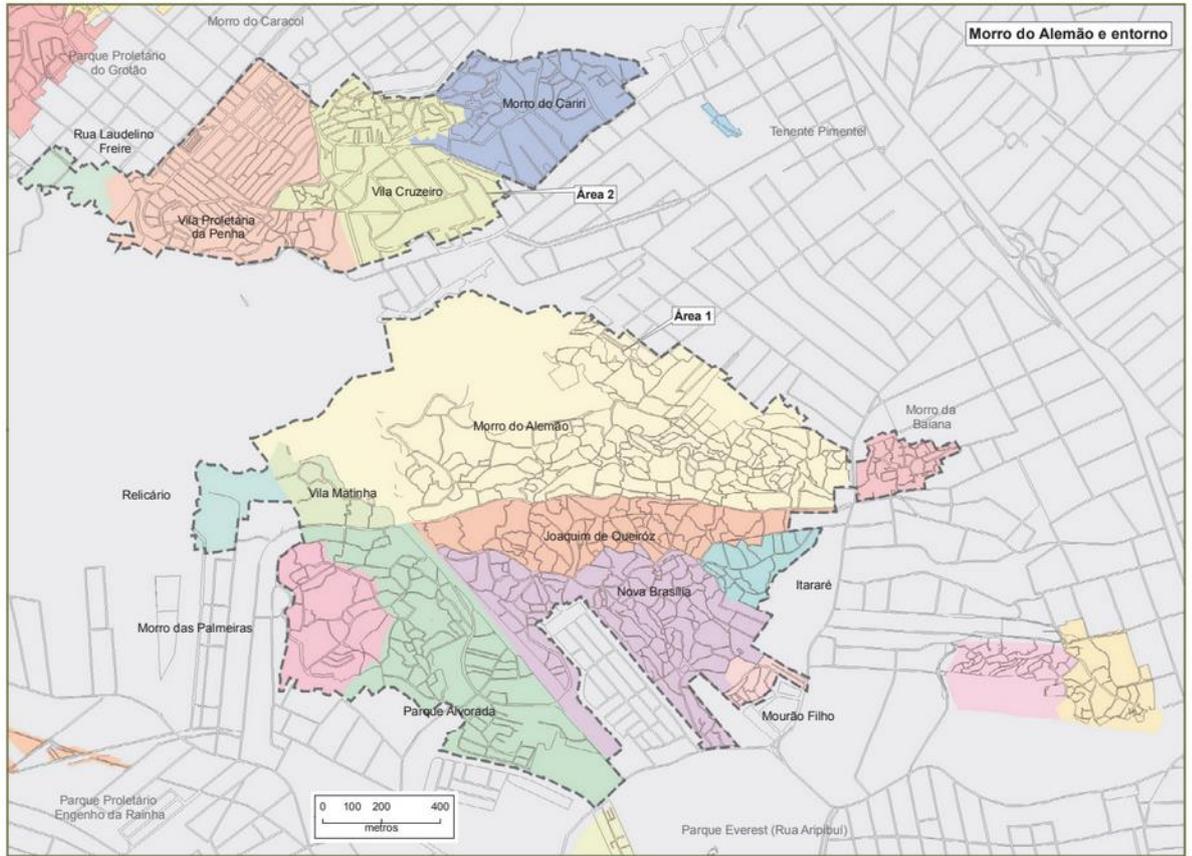


Fonte: IBGE (2010)

O CD-AUS menciona as diferentes intervenções necessárias à superação da exclusão territorial desses espaços, sendo diferentes conforme muda a tipologia da ocupação. Em áreas grandes são necessárias profundas intervenções de ordem estrutural, abrindo vias coletoras e vias locais para que se melhore as condições de locomoção e acessibilidade ao local de moradia, construção de planos inclinados, sistemas de transportes adequados àquela geografia específica (o Censo fala sobre os teleféricos, especificamente, solução utilizada em áreas altamente densas de difícil intervenção ao nível do solo, a exemplo de algumas cidades latinoamericanas, em países como a Bolívia, a Colômbia e o próprio Brasil), bem como a necessidade de expansão das redes de fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e abastecimento de energia. Em núcleos menores, os custos e as dificuldades dessas aplicações tendem a ser menores e, dessa forma, nesses espaços é mais fácil a integração socioespacial entre a cidade formal e o núcleo urbano informal.

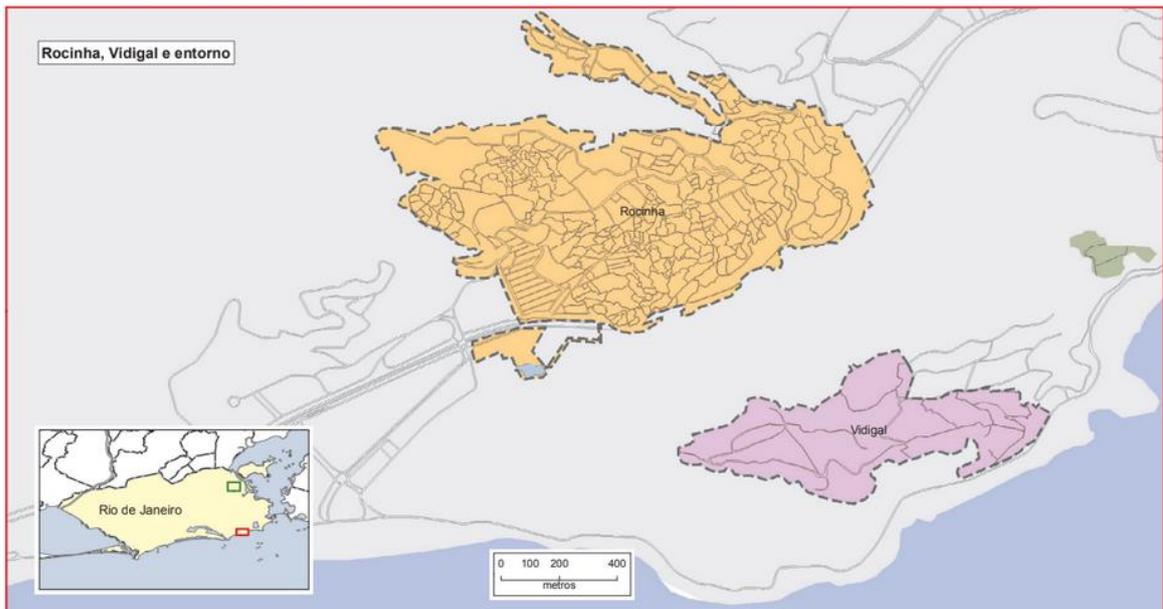
Portanto, a definição da área a ser analisada, ou regularizada, é de suma importância. Dessa forma, pode-se pensar em intervenções e soluções específicas para cada caso. Além das possibilidades aventadas, há também a formação contígua de núcleos urbanos informais diferentes, sem barreiras físicas claras entre diferentes núcleos urbanos informais, origem de uma construção social e também política dos espaços.

Cartograma 2 - Aglomerados subnormais selecionados no Rio de Janeiro - 2010



Fonte: IBGE (2010)

Cartograma 3 – Título



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Fonte: IBGE, 2010.

Observa-se nos cartogramas imagens do Rio de Janeiro que, enquanto o Vidigal e a Rocinha compõem núcleos urbanos informais únicos, o Morro do Alemão formava uma área contígua a outros nove núcleos informais. Assim, a Rocinha possuía 23.352 domicílios ocupados, e o núcleo urbano denominado Morro do Alemão, 4.322 domicílios. Porém, somando-se os demais nove aglomerados contíguos (Área 1, Cartograma 2), o total de domicílios sobe para 16.359, aproximando-se, assim, do tamanho da Rocinha (CD-AUS).

Ainda segundo o CD-AUS, de modo geral, o tamanho e a densidade das áreas têm influência direta na qualidade de vida: quanto mais densa, maior a dificuldade de acesso, insolação e circulação de ar, e também mais difícil é a implantação de infraestrutura.

Então, desse modo, entende-se que a Reurb, ao prever diferentes instrumentos e possibilitar diferentes formas para atingir o objetivo de regularizar, oferece uma variedade de possibilidades à busca de soluções à sustentabilidade social.

Ao regularizar, titulando os habitantes e promovendo qualificação urbanística, através da implantação de infraestrutura essencial, interfere diretamente na exclusão territorial, oferecendo instrumentos que possibilitam a conversão da situação precária existente, qualificando esses espaços e integrando-os ao ordenamento territorial urbano de forma completa.

Ao passo que se promove titulação e alterações nos núcleos urbanos informais, que se destinam à organização de um sistema viário racional e estruturante – através do qual, paralelamente, são oferecidos outros serviços públicos, a exemplo do que já acontece na cidade formal –, oportuniza-se o acesso aos transportes, principalmente o transporte público, que opera através do sistema viário, fazendo com que possa haver maior capilaridade, levando o cidadão para perto da sua moradia e, ao mesmo tempo, possibilitando que exerça outros direitos civis.

Estruturando o sistema viário, também possibilita-se o acesso aos serviços públicos de forma mais eficiente que, idealmente e segundo a própria Reurb, deveriam estar próximos de todos, mas mesmo a possibilidade de acesso a esses serviços através de um sistema de transporte tem potencial para aumentar a qualidade de vida desse grupo de pessoas.

No que compete à sustentabilidade econômica, faz-se uso da teoria de Soto (2017), na qual defende que a titulação dos ocupantes dos núcleos urbanos informais impacta diretamente na economia geral, criando capital onde antes era inexistente. Além disso, após a regularização

observa-se um incremento no valor do imóvel, tanto pela titulação quanto, no caso da regularização plena, pelos investimentos públicos e privados empreendidos naquele espaço.

Ademais, a Reurb não prevê instrumentos nos quais aborda questões como as licitações verdes, construções sustentáveis, nem fontes de energia renováveis – estando esses assuntos ligados a outros instrumentos legais –, mas também não impede que o projeto de regularização aborde tais temáticas, sendo inclusive desejável, sob a ideia de que quanto mais variáveis de sustentabilidade forem identificadas em determinados projetos, mais sustentáveis eles podem se tornar.

Aborda-se, a partir daqui, o cerne da questão da regularização fundiária: a concretização do direito à moradia.

Mesmo antes da conceituação de regularização fundiária plena, adotada pela Lei 13.465/17, os instrumentos de regularização fundiária já tinham como objetivo a titulação de moradores de núcleos urbanos informais, tendo como efeito desse reconhecimento legal a permanência dessas famílias em seus locais de moradia, ou seja: dessa forma, reconhecia-se o direito de posse, que trazia segurança e possibilidade de um desenvolvimento estável.

O conceito de regularização fundiária plena, de forma mais abrangente e atendendo a necessidades mais amplas da moradia adequada institui, além da titulação das famílias, promovendo a segurança da posse, elemento essencial ao direito à moradia, medidas destinadas ao atendimento dos outros requisitos para moradia adequada, de acordo com os documentos internacionais relacionados ao tema.

A Reurb traz consigo inúmeros instrumentos através dos quais é possível ser reconhecido o direito à terra urbana e, por meio deste, garantir o acesso à moradia, não restringindo-se ao direito de propriedade, nem diminuindo a importância dele.

Através da legitimação de posse, legitimação fundiária, concessão de uso especial para fins de moradia, doação, da compra e venda e outros, a Reurb institui um amplo rol de possibilidades de realização do procedimento para que atinja-se o direito à moradia. Possibilita que o procedimento aconteça de forma singular ou coletiva, estabelece modalidades diferentes a considerar o poderio econômico dos ocupantes do núcleo informal a ser regularizado, permite uma série de legitimados a propor o procedimento de regularização fundiária, bem como possibilita a regularização de pontos comerciais incluídos no núcleo urbano informal. A partir disso, extrai-se o esforço do legislador em oferecer um amplo rol de instrumentos e possibilidades com a finalidade principal de integrar o núcleo informal e todas as suas tipologias ao ordenamento territorial da cidade.

Através da Reurb, vislumbra-se a possibilidade de reconhecimento da posse, elemento essencial ao direito à moradia adequada, que compõe-se de outros elementos como a disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; acessibilidade, economicidade, habitabilidade, localização e adequação cultural.

A disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura diz respeito à existência dos serviços urbanos essenciais, que qualificam o espaço urbano, tais como abastecimento de água e energia elétrica e saneamento básico.

A *segurança da posse* e a *disponibilidade de instalações e infraestrutura* são o "core" da regularização fundiária urbana e, conseqüentemente, da Reurb. Ao promover a titulação dos ocupantes, cumpre o requisito de segurança da posse e, ao promover as adequações urbanísticas e ambientais, bem como a instalação de equipamentos públicos comunitários, cumpre o requisito de disponibilidade de infraestrutura urbana e serviços públicos.

O requisito de *economicidade* considera a moradia adequada segundo seu custo, se ele ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos. Considerando que a execução do procedimento não envolve custos e, no caso da Reurb-S, na qual os beneficiários possuem baixa renda, é dispensado o pagamento das custas registras a serem executadas após a emissão da Certidão de Regularização Fundiária, pelo poder público municipal.

A *habitabilidade* diz respeito às condições físicas e estruturais, que devem proporcionar um espaço adequado, oferecendo proteção contra as intempéries do tempo e ameaças à saúde. Nesse sentido, dentre as principais intervenções no espaço urbano da Reurb-S, estão a promoção de infraestrutura essencial e equipamentos públicos comunitários e também melhorias habitacionais, as quais devem estar previstas nos projetos de regularização, caso necessárias.

A execução da regularização fundiária como política de promoção habitacional, ou seja, que aumenta o estoque de moradias, nesse caso, trazendo-as para a formalidade, as quais devem atender ao requisito de *acessibilidade*, de forma a levar em conta as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados. A Lei 13.465/17, ao diferenciar os procedimentos e responsabilidades entre as modalidades Social e Especial da regularização fundiária urbana, apesar de não estabelecer uma ordem de preferência para a execução, estabelece diferenças no que tange aos custos relacionados ao registro, bem como no financiamento de execução das obras de infraestrutura. Na Reurb-E, os ocupantes devem promover às suas expensas o projeto e as adequações urbanísticas para a regularização; já na Reurb-S, cabe ao Estado a elaboração de projeto e execução de obras (art. 33, § 1º, I). No

entanto, a Lei 14.118/21 facultou aos legitimados da Reurb-S promover, às suas expensas, o projeto e as obras de infraestrutura essencial (art. 33, § 2º).

Dessa forma, continua sendo obrigação do poder público promover tanto o projeto como a execução das obras de infraestrutura essencial, mas abriu-se a possibilidade de fazê-lo de forma autônoma, a não depender do poder público.

Outro critério importante para o direito à moradia adequada, segundo a ONU, é a *localização*. A moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais, ou se localizada em áreas poluídas ou perigosas.

Devido ao histórico de desenvolvimento dos núcleos urbanos informais e também segundo o Censo Demográfico para os Aglomerados Urbanos Subnormais do IBGE (2010), as áreas a serem regularizadas comumente estão localizadas próximas a áreas com alta oferta de emprego e serviços, sendo esse um dos fatores que dão origem às ocupações irregulares nas cidades. O fato de as cidades concentrarem inúmeras oportunidades diante da aglomeração, assim, atraem pessoas de todos os lugares e irradiam os interesses dos mais diversos grupos sociais. Dessa forma, ao reconhecer-se o direito à moradia através do procedimento da regularização fundiária, de forma geral, cumpre-se o requisito de localidade com relação à proximidade da oferta de empregos.

Ademais, a Reurb traz consigo instrumentos que objetivam o oferecimento dos serviços públicos adjacentes ou inseridos no tecido do núcleo urbano informal, através dos equipamentos públicos comunitários, fazendo com que os serviços públicos se aproximem das populações habitantes de núcleos urbanos informais.

O último aspecto relacionado à localidade é a impossibilidade de reconhecimento de moradia adequada, se esta localiza-se em área de risco ou perigosa. Como abordado anteriormente, a Reurb prevê que realizem-se estudos técnicos para a eliminação, a correção ou a correta administração dos riscos envolvidos sobre a área a ser regularizada (§ 1º, art. 39). Logo, fica impossibilitada a regularização fundiária urbana em espaços onde os riscos envolvidos não podem ser sanados, devendo o poder público remover e realocar as pessoas em situação de risco, de modo à proteção desses indivíduos.

Por último, considera-se *adequação cultural* da moradia. A moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural. A mudança do paradigma da remoção desemboca no respeito com a história e a cultura das pessoas. Reconhecer o direito à moradia sem que promovam-se remoções forçadas é um dos grandes feitos do diploma legal

tratado neste trabalho. Desse jeito, por reconhecer o local de moradia de fato como o local de moradia de direito, as dinâmicas sociais e espaciais continuam, mas após o processo de regularização, de forma qualificada, superando a precariedade urbanística, ambiental e jurídica anterior.

De forma geral, percebe-se que a Reurb tangencia a grande maioria das questões relacionadas à sustentabilidade abordadas na presente pesquisa, em alguns pontos de forma paradigmática, em outros de forma colateral. Diante dessas considerações, frente a interação entre as diferentes frentes de sustentabilidade, parte-se para uma última análise neste tópico, frente ao conceito de sustentabilidade relacionado à eficiência de Henri Acselrad, amplamente abordada no segundo capítulo, de extrema importância para a análise da regularização fundiária como instrumento, ou mesmo como uma política de desenvolvimento urbano sustentável.

Como dito anteriormente, as frentes de sustentabilidade (ambiental, social e econômica) tratadas frequentemente sobrepõem-se. Partindo de concepção de sustentabilidade de Henri Acselrad, para o qual "a cidade que, para uma mesma quantidade de pessoas, minimiza a quantidade de energia (seja elétrica ou por combustão de elementos fósseis), é mais sustentável", oferece-se alguns ensinamentos, ao colocar-se o conceito ao lado da regularização fundiária urbana.

Para o autor, a cidade é uma matriz composta por um vetor consumidor de espaço, energia e diferentes matérias primas, e também de produção de rejeitos. Nesse sentido, a cidade torna-se mais eficiente à medida que, ao abrigar mais pessoas, diminui seu consumo de espaço, energia, matéria prima e produção de rejeitos. A esse processo dá o nome de eficiência ecoenergética.

Nesse sentido, tomando o procedimento de regularização fundiária urbana, ao passo que integra os núcleos urbanos informais como parte da cidade formal, permite o desenvolvimento urbano sem que se ocupe mais espaço do que já se tem ocupado de fato pelo tecido urbano. Ao regularizar esses espaços e dotá-los de infraestrutura essencial, promove-se um desenvolvimento urbano que tem capacidade de limitar a expansão horizontal da cidade, promovendo mais eficiência no uso do solo urbano na medida em que, com a regularização fundiária de núcleos urbanos informais, a cidade formal passa a abrigar mais pessoas sem expandir suas fronteiras.

Propõe-se um exercício mental tomando o paradigma da remoção e realocação da população que reside nos núcleos urbanos informais. Caso a solução habitacional continuasse sendo a promoção de conjuntos habitacionais longínquos, segundo uma impossibilidade

material de abrigar todas essas pessoas dentro da cidade, a única forma de expansão seria para as fronteiras externas da cidade, gerando consequências territoriais pouco eficientes, já que, nesse exemplo, a cidade passaria a abrigar mais pessoas, mas aumentaria seu consumo espacial.

Continuando na análise da sustentabilidade segundo a eficiência ecoenergética de Ascelrad, segundo o Censo Demográfico, os núcleos urbanos informais localizam-se em áreas onde há alta oferta de empregos e, conseqüentemente, perto de áreas urbanizadas e atendidas por serviços públicos, sendo elas grandes e contingenciadas ou pequenas e fragmentadas. Levando em consideração a proximidade entre a cidade formal e informal, levanta-se o custo de expansão dos sistemas urbanos comparando, mais uma vez, aos longínquos conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público, que representam um alto gasto em expansão de infraestrutura, em oposição ao que representa o oferecimento dessas infraestruturas nos núcleos urbanos informais contidos ou contíguos à área urbanizada.

Ao regularizar-se áreas contíguas ou imersas no tecido urbanizado, o custo de implementação da infraestrutura tende a ser menor se comparado aos conjuntos habitacionais, não raramente, localizados fora da área urbana onde estão a maioria das ofertas de emprego e a maioria dos serviços públicos. Devido às diferentes densidades apresentadas nos dois casos, ao expandir as redes de infraestrutura para áreas tangenciais e altamente densificadas, o custo de implementação por habitante tende a ser menor se comparado à expansão que visa a atender local distante e pouco povoado, elevando o custo de serviço.

Dessa forma, a expansão dos serviços públicos para os assentamentos urbanos informais, próximos ou contidos em áreas urbanizadas, oferece à cidade um ganho de eficiência, ao passo que mais pessoas passam a ser atendidas por aqueles serviços, com um custo de implementação menor, proporcionando uma utilização mais intensa e proveitosa das infraestruturas urbanas.

Em resumo, a ineficiência ecoenergética traduz-se em termos de distribuição espacial inadequada entre a população e as atividades do espaço urbano. As crescentes assimetrias entre a localização espacial dos recursos urbanos e a população exercem pressões excessivas sobre o meio físico circundante e também sobre os sistemas ecológicos regionais.

Dessa forma, como abordado anteriormente, a cidade deve descentralizar suas funções, ter uma oferta de empregos homogênea, ter escolas e hospitais de qualidade em diferentes regiões da cidade, equipamentos públicos que estejam estrategicamente localizados para evitar deslocamentos desnecessários ou excessivamente longos.

A forma de expansão urbana promovida pela regularização fundiária propicia, através da promoção de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, que a população residente nos núcleos urbanos informais passe a depender menos dos transportes públicos e tenha acesso aos serviços públicos em seu próprio bairro, voltando-se para a própria comunidade, tendo à sua disposição escolas, postos de saúde, centros de assistência social e áreas de lazer, passando a fazer parte de um tecido urbano homogêneo.

A Reurb promove um desenvolvimento urbano que reconhece unidades habitacionais, de comércio e serviços formalmente, sem a necessidade da expansão territorial, de forma predatória, sobre os entornos da cidade. Possibilita, assim, o uso mais eficiente do espaço urbano, onde oferece espaço para mais pessoas com um gasto energético menor, atendendo ao principal conceito de sustentabilidade ensinado pelo autor Henri Acselrad.

Ao atender à teoria de sustentabilidade defendida pelo autor, a regularização fundiária possibilita a densificação da cidade e o uso mais consciente de seus recursos físicos, já que essas regiões informais comumente localizam-se próximas dos locais onde há alta oferta de empregos e serviços, possibilitando o uso mais intenso do solo urbano, o que é desejável para a cidade que se pretende sustentável.

De forma conclusiva, a Reurb trouxe consigo um grande potencial para as cidades brasileiras para que se superem as condições de precariedade insustentáveis sob as quais parte da população é obrigada a viver. Como foi analisado, considerar a Reurb como uma política de desenvolvimento territorial promotora de sustentabilidade poderá trazer benefícios grandiosos, tanto de forma individual como coletiva. O Brasil, apesar de figurar entre as nações mais ricas do mundo, vergonhosamente também é uma das nações mais desiguais, e essa desigualdade é visível no espaço físico. Através dos instrumentos instituídos pela Lei 13.465/17 vislumbram-se variadas possibilidades para o enfrentamento da crise habitacional, das condições precárias dos núcleos urbanos informais e, principalmente, do reconhecimento do direito à moradia para pessoas em situações diversas de vulnerabilidade, medidas essas que visam, acima de tudo, uma cidade mais sustentável.

5.3 A REURB CONCRETIZA A NOÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS CONSTANTE NO ESTATUTO DA CIDADE E NO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 11

Como objetivo final do presente trabalho, parte-se para a análise da Reurb e seus instrumentos frente ao conceito de cidades sustentáveis constante no Estatuto da Cidade, no inciso I, art. 2º, no qual estabelece a garantia de uma cidade sustentável, tomando-a como um direito e como uma diretriz da política urbana a ser executada, localmente, pelas cidades brasileiras. Também faz parte desta análise o objetivo 11 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecido pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, marco internacional para promoção de cidades e comunidades sustentáveis.

O Estatuto da Cidade traz o direito às cidades sustentáveis como um direito preenchidos por outros direitos. Esse direito compreende também os direitos relacionados à terra urbana e à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, de forma a estarem disponíveis para as presentes e futuras gerações.

Já os ODS delimitam as metas relacionadas à construção de comunidades e cidades mais sustentáveis, dentre as quais estão a promoção do acesso à habitação e urbanização inclusiva dos núcleos urbanos informais, acesso a espaços verdes, ao transporte e ao espaço público de forma segura e acessível e, também, proteção do patrimônio cultural e natural, proteção da vida contra catástrofes e perdas econômicas e frente à qualidade do ar e problemas relacionados à gestão de resíduos. Dessa forma, preconiza balizas para que se promovam cidades e comunidades mais sustentáveis que busquem diminuir os impactos negativos da urbanização.

A utilização da Reurb como ferramenta de desenvolvimento urbano sustentável auxilia a cidade na meta de tornar os assentamentos humanos mais adequados, ao passo que estabelece instrumentos que se destinam tanto ao reconhecimento da posse como ao restante dos requisitos que compõem a moradia adequada (abordados anteriormente).

Através do escopo do marco legal, trazido pela Lei 13.465/17, ou seja, através da regularização fundiária, reconhece-se a posse, ou até mesmo a propriedade, dos ocupantes de núcleos urbanos informais, por meio dos diversos instrumentos que possibilitam-na, elencados em seu art. 15 – abrindo, dessa forma, o campo de possibilidades para o alcance dos direitos elencados pelo Estatuto da Cidade relacionados à cidade sustentável de direito à terra urbana e direito à moradia e do que estabelece a Meta 11.1 dos ODS, o acesso à habitação.

O direito à moradia, como abordado anteriormente, compõe-se de outros requisitos além da segurança da posse, promovida pela regularização do registro dos imóveis informais, e coloca a localização, a acessibilidade, a habitabilidade, a economicidade e a disponibilidade

de infraestrutura como inerentes a uma moradia considerada adequada. Nesse sentido, é importante ressaltar que, dentre os objetivos da Reurb, além da regularização dos imóveis, esta deve vir acompanhada de melhorias de ordem urbanísticas, ambientais e sociais. Essas melhorias são alcançadas pela implantação de obras de infraestrutura urbana essencial, equipamentos públicos comunitários e melhorias habitacionais, fazendo parte do processo de regularização fundiária plena, pretendido pela Reurb.

Assim, ao regularizar a situação jurídica dos ocupantes, oferecendo-lhes segurança em sua posse, promove-se também a urbanização dos núcleos urbanos informais, principalmente aqueles de baixa renda. Se aplicado de forma completa, o procedimento de Reurb cumpre o segundo ponto trazido pela Meta 11.1 dos ODS: urbanizar os assentamentos urbanos informais, bem como promove os direitos à cidade sustentável de acesso à infraestrutura urbana e ao saneamento ambiental, do inciso I, art. 2º do Estatuto da Cidade.

Todo o processo de regularização, como forma de maior adequação às reais necessidades dos ocupantes, tem como objetivo a participação dos interessados em todas as etapas do procedimento (art. 10, XII). Permitir a participação dos interessados auxilia no aumento da confiança e numa maior adequabilidade das modificações territoriais pretendidas, tornando-as mais efetivas e perenes, possibilitando, assim, o aumento da sensação de pertencimento ao local, ao englobar a participação dos interessados. A urbanização inclusiva é uma das metas dos ODS (11.3), sendo crucial para o desenvolvimento urbano sustentável.

Dentre as intervenções urbanísticas, é desejável que elas facilitem o acesso ao transporte, principalmente aos transportes ativos e não motorizados, e também ao transporte público. Apesar de não constar na determinação de infraestrutura essencial, do art. 36, § 1º, a rede viária é também essencial para o funcionamento de uma cidade. É através dela que são acessados os mais variados serviços, tanto públicos como privados; através dos transportes que interligam os diferentes espaços. Porém, ao mencionar o sistema de abastecimento de água, coleta de esgoto e drenagem pluvial, coleta de resíduos sólidos, ou mesmo o sistema de abastecimento de energia elétrica, infere-se que o sistema viário deverá acompanhar essas mudanças estruturais, ao passo que os sistemas urbanos a serem incluídos são oferecidos de forma paralela ao sistema viário.

Dito isso, caso promova-se uma racionalização da rede viária, há a possibilidade de uma maior capilaridade do sistema de transporte público, promovendo um maior acesso a esse sistema – e também, através dele, possibilitar acesso aos outros equipamentos públicos comunitários e aos espaços de lazer e de trabalho.

As modificações promovidas pela Reurb incluem a execução e a manutenção de equipamentos públicos comunitários, nos quais estão incluídos os serviços públicos e as áreas de lazer, por exemplo. Ao estabelecer a Reurb como um instrumento que visa a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento da cidade, a oferta homogênea dos serviços públicos e dos espaços de lazer tomam importância, pois impactam diretamente a qualidade de vida dos habitantes, tornando-se importante a distribuição equitativa desses equipamentos pelo espaço urbanizado.

Nesse sentido, a ampliação do acesso ao transporte seguro e acessível é uma das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (11.2), bem como um direito compreendido no rol do Estatuto das Cidades como parte da cidade sustentável. O acesso ao transporte auxilia de forma estrutural no correto funcionamento da cidade e é crucial quando trata-se da qualidade do ar, devido ao alto nível de emissões representados pela circulação através de veículos motorizados, devendo ser priorizados os meios de locomoção com menor ou nenhuma emissão de carbono e também o transporte coletivo.

Como também foi abordado, o procedimento da Reurb engloba a execução de equipamentos públicos comunitários nos quais ocorrem o oferecimento dos serviços públicos no espaço objeto de regularização, trazendo o serviço público mais próximo de seus contribuintes e proporcionando uma maior qualidade de vida. O direito aos serviços públicos também é um direito que faz relação ao que o Estatuto das Cidades entende como cidade sustentável; dessa forma, ao prever a sua instalação, o procedimento promove sustentabilidade no desenvolvimento urbano.

O desenvolvimento urbano sustentável representado pelo procedimento da Reurb observa a questão ambiental ao passo que obriga a apresentação de medidas compensatórias caso esses espaços estejam em áreas de preservação ambiental, para que, dessa forma, atinja-se um equilíbrio na ocupação do solo e que sejam mitigados possíveis impactos causados por ela.

Caso estejam localizados em áreas de risco, como mencionado anteriormente, é necessário uma apresentação de estudos que proponham soluções para correção da situação de risco existente, e, caso isso não seja possível, a regularização também não é possível. Nesse caso, o poder público deve promover a realocação desses ocupantes, de forma a garantir a proteção da vida frente ao risco incontornável envolvido.

Os instrumentos mencionados conectam-se à resiliência da cidade, à sua capacidade de se adaptar e de resistir às eventuais catástrofes ocorridas sobre o solo urbanizado,

preservando os processos naturais e mitigando o impacto dos humanos sobre eles, bem como o impacto destes sobre os habitantes.

A proteção ambiental e a redução dos efeitos das catástrofes, que ocasionam perdas econômicas e, principalmente, de vidas, compõem as metas 4 e 5 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Como resultado do procedimento de regularização fundiária, vislumbra-se a possibilidade de um assentamento humano mais sustentável, no qual, através das melhorias habitacionais, implementação de infraestrutura essencial e oferecimento de equipamentos comunitários, seja possível dar origem à espaços públicos mais seguros, inclusivos e também mais verdes, de forma a corresponder da mesma forma à Meta 11.7 dos ODS, possibilitando também a redução nos impactos negativos relacionados ao processo de urbanização, principalmente da ocupação informal desordenada.

Cabe ressaltar que a Lei 13.465/17 não cumpre todos os pontos abordados de sustentabilidade, cumprindo parcialmente os requisitos mencionados no segundo capítulo. A Reurb não aponta soluções relacionadas a construções sustentáveis e uso de materiais sustentáveis, nem aborda licitações verdes que incluam critérios de sustentabilidade.

Ademais, também não aborda explicitamente soluções relativas aos transportes, mencionados tanto no Estatuto da Cidade como nas metas do Objetivo 11 dos ODS. Dentre as infraestruturas mencionadas como essenciais no instrumento, não é mencionado o sistema viário e nem a ampliação ou a melhoria na oferta de transportes privados ou públicos nesses espaços a serem regularizados.

Também não menciona soluções diretas para trabalho e lazer, direitos previstos no Estatuto da Cidade como compreendendo o conceito de direito à cidade sustentável.

Da mesma forma, não tangencia algumas questões contidas na Agenda 2030, dentro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como a preservação do patrimônio cultural e natural, a qualidade do ar e a gestão de resíduos e não propõe diretamente soluções relativas à segurança e inclusão nos espaços públicos.

De maneira didática, apresenta-se de forma visual os requisitos do Estatuto da Cidade para as Cidades Sustentáveis e seu cumprimento ou não pelo instituto:

Requisitos das cidades sustentáveis segundo o EC:	A Reurb cumpre o requisito?
Direito à terra urbana	SIM

Direito à moradia	SIM
Direito ao saneamento ambiental	SIM
Direito à infraestrutura urbana	SIM
Direito ao transporte	NÃO
Direito aos serviços públicos	SIM
Direito ao trabalho	NÃO
Direito ao lazer	NÃO

Agora com relação ao cumprimento das metas estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030 da ONU e o cumprimento ou não deles:

Metas do Objetivo nº 11, ODS:	A Reurb cumpre a meta?
Acesso à habitação e urbanização das favelas	SIM
Transporte seguro e acessível	NÃO
Urbanização inclusiva	SIM
Proteção do patrimônio cultural e natural	PARCIALMENTE
Catástrofes, perdas econômicas e de vida	SIM
Qualidade do ar e gestão dos resíduos para reduzir impactos da urbanização	PARCIALMENTE
Espaços públicos seguros, inclusivos e verdes	NÃO
Metas de implementação	NÃO

Assim, resta concluir que, frente aos institutos legais direcionados à sustentabilidade na cidade analisados, a Reurb cumpre parcialmente o que foi delimitado como Cidade Sustentável pelo Estatuto da Cidade e pela Agenda 2030, da ONU.

Ao fim, cabe dizer que o marco legal introduzido no ordenamento brasileiro pela Lei 13.465/17 (Reurb) traz consigo instrumentos que estão de acordo com a maioria das diretrizes para cidades sustentáveis, tanto no ordenamento nacional, como internacional, estando representados neste trabalho pelo Estatuto das Cidades e pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU), mostrando-se um importante instrumento para a promoção de cidades e comunidades cada vez mais sustentáveis e inclusivas.

Dito isto, a regularização fundiária urbana plena representa um instrumento central na política de desenvolvimento urbano sustentável, e deve ser apropriada pelos gestores e planejadores como um instrumento com a potência de auxílio na superação de situações históricas de precariedade existentes em partes do território urbano das cidades brasileiras, que produzem e reproduzem desigualdades.

Frente à imensa desigualdade social no Brasil, a Reurb deve ser tomada como uma mudança de paradigma e, mais importante, sua potencialidade não deve ser subestimada, devido ao imenso impacto que sua execução, como política pública de importância e escala nacional, representa.

6 CONCLUSÃO

As cidades brasileiras desenvolveram-se de forma intensa durante o século XX. O Estado brasileiro não foi suficientemente capaz de prover emprego e moradia de forma constante em todo o território, o que, por sua vez, acabou provocando uma migração em massa para os centros urbanos. Esse movimento migratório era composto majoritariamente de pessoas que não puderam acessar a moradia formalmente, seja através dos programas habitacionais estatais, seja através do mercado habitacional privado.

A demanda não atendida pelo mercado formal resultou na construção e na comercialização de habitações de forma autônoma por aqueles que ficaram de fora da provisão habitacional, em espaços onde o mercado formal não poderia se apropriar e em espaços periféricos, dando origem ao mercado informal de habitação nos núcleos urbanos informais – nos quais são vistas condições precárias de habitabilidade, fora dos padrões jurídicos-registrais, urbanísticos e ambientais existentes na cidade formal.

Esse padrão de desenvolvimento urbano teve como consequência a segregação dos espaços urbanos, tornando perceptível a diferença de infraestrutura presente na cidade formal e na cidade informal. Estas diferenciam-se devido aos serviços públicos oferecidos e também pela qualidade habitacional, estando sob condição de insegurança da posse.

Além dos efeitos perversos de ordem privada, ao passo que não recebem a devida atenção do poder público, os núcleos urbanos informais geram consequências ambientais e perpetuam desigualdades de forma que não dispõem de infraestrutura urbana adequada.

A massa populacional condicionada à situação de precariedade urbanística encontra-se, em grande maioria, sem respostas às suas urgentes demandas, vivendo diariamente sob condições inadequadas de habitação e moradia, desembocando em questões de ordem social, urbanística e ambiental.

O sistema social e o sistema urbano e ambiental da cidade têm entre si uma relação ecológica. É sobre essa relação que se debruçam os conceitos de sustentabilidade. Assim, a relação ecológica entre os habitantes e o meio que habitam deve, essencialmente, ser sustentável.

O conceito de sustentabilidade foi desenvolvido ao longo dos anos entre as cúpulas mundiais que reuniam-se para tratar do tema. Em um primeiro momento, a sustentabilidade era tratada apenas na área econômica; com o passar do tempo, foi adquirindo feições mais

abrangentes e adentrando questões sociais. Portanto, a busca por uma sociedade mais sustentável passaria por empenhos voltados para, por exemplo, a erradicação da pobreza.

Como forma de tangenciar a busca pela sustentabilidade, estabeleceram-se metas: primeiramente através dos Objetivos do Milênio e, posteriormente, pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de forma mais pragmática. Dentre as metas vigentes deste último estão o acesso à habitação e urbanização dos núcleos informais de forma inclusiva, o acesso ao transporte seguro, entre outras.

No mesmo sentido que os diplomas internacionais, o Estatuto da Cidade trouxe o seu conceito de cidade sustentável considerando-o uma diretriz geral de desenvolvimento urbano. Em seu inciso I, art. 2, elenca um rol de direitos que conectam-se à cidade sustentável, como o direito à terra urbana, o direito 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, estendendo ao conceito de cidade sustentável a concretização de direitos existentes no ordenamento e introduzindo o fator intergeracional.

De forma geral, devido ao aumento da população urbana na Terra, que aumenta a cada dia, a busca por uma cidade mais sustentável é a busca pela capacidade de abrigar cada vez mais pessoas no espaço urbano, de forma que utilize-se cada vez menos recursos naturais de forma predatória ou desnecessária – esse é o conceito de Heni Ascelrad de sustentabilidade urbana, chamado por ele de eficiência ecoenergética.

Dessa forma, faz-se importante mencionar no presente trabalho a relevância da densificação das cidades e da sua compactação, o que permite um uso mais intenso do solo e das infraestruturas e serviços urbanos, reduzindo os deslocamentos e, conseqüentemente, diminuindo o uso de matérias primas e a geração de gases poluentes.

De forma ainda mais conclusiva, retomando o que já havia sido abordado anteriormente, de forma a chamar atenção para a importância de tal asserção, a cidade sustentável, tanto em sua frente econômica quanto ambiental e social é aquela que:

1. Contém o crescimento urbano horizontal controlando a ocupação da terra e dimensionando adequadamente as densidades populacionais, de forma a preservar suas áreas protegidas e aproveitar ao máximo os espaços já ocupados, promovendo eficiência na ocupação do solo.
2. Nesses espaços, provê a infraestrutura necessária através da qual é possível o abastecimento de água potável e energia elétrica constantes,

bem como o recolhimento de resíduos gerados, tanto sólidos como líquidos, de forma a proteger recursos hídricos e prover qualidade de vida aos habitantes.

3. Combate a segregação espacial buscando a qualificação dos espaços urbanos precários e oportuniza o acesso aos serviços públicos de educação, saúde e transportes, bem como empregos de forma equânime por todo o território.
4. Promove o uso de fontes de energia limpa e construções sustentáveis, entre outras tecnologias poupadoras de recursos.
5. Aliando-se às frentes de desenvolvimento sustentável, a cidade pode abrigar cada vez mais habitantes, como vem acontecendo nas últimas décadas, de forma a reduzir o impacto ambiental causado por esse aumento populacional, pressupondo que a infraestrutura dê suporte a esse desenvolvimento.

Prosseguindo, os imóveis localizados em áreas ocupadas estão em situação de superposição de diferentes tipos de irregularidades. Irregularidades relacionadas à terra, ao parcelamento do solo, à edificação. Os espaços sob tal configuração são conceituados pela Reurb como "núcleos urbanos informais consolidados", sendo consolidados aqueles de difícil reversão, levando-se em conta o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias.

Ao prever soluções que vão além da simples regularização no aspecto registral, prevendo melhorias urbanísticas e ambientais, a Lei 13.465/17 aproxima-se do conceito de regularização fundiária plena, com intuito maior de integrar o núcleo urbano informal no ordenamento territorial da cidade.

Tem como objetivos a ampliação do acesso à terra urbanizada para população de baixa renda, a promoção de integração socioespacial, a busca de eficiência na ocupação do solo, entre outros.

A Reurb foi estabelecida segundo duas modalidades: Reurb Social e Reurb Especial. Na primeira, tratam-se de pessoas hipossuficientes financeiramente, e também compete ao Estado a realização dos projetos necessários à regularização, bem como a implementação da infraestrutura necessária, já na segunda, os ocupantes devem arcar com as despesas do projeto bem como com os custos da implantação da infraestrutura.

Estabelece a competência do município para emissão da Certidão de Regularização Fundiária, documento final do processo de regularização fundiária, que reconhece a titularidade dos ocupantes.

O instituto elenca uma variedade de instrumentos que podem ser utilizados durante o processo de Reurb para que se alcance o acesso à terra urbana e, através dele, o direito à moradia, tais como a legitimação fundiária e de posse, usucapião, desapropriação em favor dos possuidores, entre outros.

A Reurb estabelece-se como marco legal para regularização fundiária no Brasil. Institui objetivos e instrumentos que podem ser utilizados nos procedimentos de regularização em todo território nacional, pelos municípios, a fim de buscar resolver o problema da informalidade habitacional e promovendo a segurança da posse, bem como estratégias direcionadas à falta de infraestrutura básica nos núcleos urbanos informais.

Conforme demonstrou-se no decorrer do trabalho, a Reurb direciona-se no sentido de promover a maioria dos critérios relacionados à cidade sustentável, tanto segundo a regulamentação nacional, quanto ao que tem estabelecido a ONU. Dessa forma, concluiu-se, frente às balizas estabelecidas por este trabalho de conclusão de curso, que a Reurb constitui um instituto direcionado parcialmente à sustentabilidade. Apesar de trabalhar a maioria dos conceitos determinantes ao assunto, deixa de tocar em certos pontos, como construções sustentáveis, acesso a transportes, segurança e acessibilidade, para mencionar alguns.

Apesar de considerar a Reurb como parcialmente direcionada à sustentabilidade, ressalta-se que esse instrumento oferece possibilidades de tornar nossas cidades sustentáveis em diversas outras esferas, como na promoção de moradia adequada, através da segurança da posse, bem como nas melhorias estruturais a que destina-se também, de forma a tornar a vida nos núcleos urbanos informais mais sustentáveis já que, através da implementação de infraestrutura, é possível a administração e o controle dos recursos disponíveis e dos rejeitos gerados no dia a dia da cidade.

Chamando-se a atenção para as desigualdades do nosso país, a Reurb torna-se ainda mais relevante. Constitui-se de instrumentos capazes de diminuir o abismo social existente no país e, por fim, de aumentar a qualidade de vida de parte da população que vive sob condições de precariedade.

REFERÊNCIAS

- ABIKO, Alex Kenya; ALMEIDA, Marco Antonio Plácido de; BARREIROS, Mário António Ferreira. **Urbanismo: história e desenvolvimento**. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo; Departamento de Engenharia de Construção Civil, 1995. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4529978/mod_resource/content/0/Textos/textotecnicoPCC16.pdf. Acesso em: 4 abr. 2021.
- ABIKO, Alex; MORAES, Odair Barbosa de. **Desenvolvimento urbano sustentável**. São Paulo: USP, 2009.
- ABRAMO, Pedro. **A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas**, 2007. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/181>. Acesso em: 4 abr. 2021.
- ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 1, maio 1999. Disponível em: <http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/bitstream/123456789/240/1/Henri%20Acsehrad%20-%20Discurso%20da%20sustentabilidade%20urbana.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2020.
- AGAMBEN, G. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiência de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.
- ALFONSIN, Betania. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. **Direito e Democracia**, [s.l.], v. 2, n. 2, 2001. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2405>. Acesso em: 23 jan. 2021.
- ALMEIDA, Jeferson Nelcides de; SIQUEIRA, Dirceu Pereira. Direito à moradia – uma visão comparada da suprema corte brasileira e sul-africana a partir do grootboom case. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 26., 2017, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: CONPEDI, 2017. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/roj0xn13/e7x5ou99/7d3JkMhmsYf9r92s.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.
- AMORIM, Daniela. IBGE mostra que o Brasil é mais rural do que imaginávamos. **Exame**, [s.l.], 2017. Disponível em: <https://exame.com/brasil/ibge-aponta-que-brasil-e-mais-rural-que-imaginado/>. Acesso em: 20 fev. 2021.
- ANDRADE, Liza Maria Souza de. **Ocupações informais e Direito à água e Saneamento: mapeamento, dimensionamento e diretrizes para o suprimento hídrico emergencial**. Brasília, DF: UnB, [s.d.]. Disponível em: <http://repositoriocovid19.unb.br/repositorio->

projetos/ocupacoes-informais-e-direito-a-agua-e-saneamento-mapeamento-dimensionamento-e-diretrizes-para-o-suprimento-hidrico-emergencial/. Acesso em: 20 fev. 2021.

ANDRADE, Liza Maria Souza; BLUMENSCHHEIN, Raquel Naves. A nova Ecologia da Cidade: uma conexão importante para a ciência do Desenho Urbano. *In: APPURBANA* 2014, 3., Belém, 2014. Belém: UFPA, 2014. Disponível em: <http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT1-289-95-20140530013207.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2020.

ARENSBERG, H.; PEARSON, H.; POLANYI (ed.). **Trade and market in the early empires, economies in history and theory**. New York: Free Press, 1957.

ARRUÑADA, Benito. **Property titling and conveyancing**. Economics Working Papers 1177. Barcelona, Spain: Universitat Pompeu Fabra Department of Economics and Business, 2009.

ASCENSÃO, José de Oliveira. **Direito Civil**. Reais. Coimbra: Coimbra, 2000. p. 192.

BAGNASCO, A. **Tracce di comunita**. Bolonha: Il Mulino, 1999.

BALTRUSIS, Nelson. O crescimento da informalidade nas cidades do pós-fordismo e a mudança do paradigma das políticas de habitação social. **Pós: Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, São Paulo, n. 16, p. 50-66, 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43385/47007>. Acesso em: 27 fev. 2021.

BALTRUSIS, Nelson. O mercado imobiliário informal em favelas na região metropolitana de São Paulo. O caso de Guarulhos. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, n. 11, 2004. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8816>. Acesso em: 27 fev. 2021.

BENATTI, José Heder. **Posse agroecológica e manejo florestal**. Curitiba: Juruá Editora, 2003.

BENYUS, Janine M. **Biomimética: inovação inspirada pela natureza**. São Paulo: Editora Cultrix, 2003. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=K_Wijel87esC&oi=fnd&pg=PA6&dq=biomim%C3%A9tica&ots=Jsgilwr1tp&sig=WUW5pgVIL8tctYHcMfdu-WGus#v=onepage&q=biomim%C3%A9tica&f=false. Acesso em: 27 fev. 2021.

BEZERRA, Juliana. Conferência de Estocolmo. **Toda Matéria**, [s.l.], [20-?]. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/conferencia-de-estocolmo/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado 492**. V Jornada de Direito Civil. Brasília, DF: CJF, 2011.

BRASIL. **Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009**. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 11.445, de 5 de Janeiro de 2007**. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 2.220, de 4 de setembro de 2001**. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 759, de 22 de setembro de 2016**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 e biodiversidade**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, [s.d.]. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/CadernodeDebates9.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF: Coordenação Geral de Educação, 2013. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta: desenvolvimento sustentável dos países. **Em Discussão!**, Brasília, DF, ano 3, n. 11, jun. 2012. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>. Acesso em: 6 fev. 2021.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Report of the World Commission on environment and development: our common future**. United Nations Documents, 1987. Disponível em: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>. Acesso em: 24 abr. 2020.

CAMPOS, Ana Cristina. Esgotamento sanitário por rede está ausente em 39,7% das cidades. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, jul. 2020. Disponível em: <https://portalresiduossolidos.com/lei-11-44507-lei-federal-do-saneamento-basico/>. Acesso em: 6 fev. 2021.

CARDOSO, Adauto Lucio. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, n. 10, p. 9-25, 2. sem. 2003. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/viewFile/9197/6812>. Acesso em: 14 mar. 2021.

CARDOSO, Simone Tassinari. **O direito ao lazer no estado socioambiental**. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4175>. Acesso em: 2 fev. 2021.

CARREAU, Dominique; BICHARA, Jahyr-Philippe. **Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

CEOLIN, Giovana Brondani. **Direito Real de Laje: um estudo sob a óptica da regularização fundiária urbana**. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/197718>. Acesso em: 2 fev. 2021.

CHANG, Daniel Lage. **CSBC: uma estratégia para promover cidades sustentáveis**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico,

Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/194706?show=full>. Acesso em: 6 mar. 2021.

CIDADE, Roberto Bettoni; JÚNIOR, Teófilo Marcelo. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Brasília, DF, v. 2, n. 1, 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/509/506>. Acesso em: 4 abr. 2021.

COCKBURN, Julio Calderón. Regularization of urban land in Peru. **Land Lines**, v. 10, n. 3, 1998.

CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da Medida Provisória n.º 759/2016 na Lei Federal n.º 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32061>. Acesso em: 28 mar. 2021.

CORTESE, Tatiana Tucunduva; KNISS, Cláudia Terezinha; MACCARI, Emerson Antonio (org.). **Cidades inteligentes e sustentáveis**. Barueri, SP: Manole, 2017.

CYMBALISTA, Renato (org.). **Lendo Jane Jacobs**. São Paulo: USP, 2016. Disponível em: <https://sites.usp.br/outrosurbanismos/wp-content/uploads/sites/165/2016/05/Lendo-Jane-Jacobs.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2021.

DA COSTA SILVA, Robson Willians; DE PAULA, Beatriz Lima. Causa do aquecimento global: antropogênica versus natural. **Terræ Didática**, Campinas, v. 5, n. 1, p. 42-49, 2009. Disponível em: <http://www.ppegeo.igc.usp.br/index.php/TED/article/view/8365/7636>. Acesso em: 20 dez. 2020.

DE MORAES ALFONSIN, Betânia *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana-Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236>. Acesso em: 7 fev. 2020.

DECLARAÇÃO do Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 6, n. 15, p. 153-159, ago. 1992. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013. Acesso em: 20 mar. 2021.

DEININGER, Klaus; FEDER, Gershon. Land registration, governance, and development: Evidence and implications for policy. **The World Bank Research Observer**, v. 24, n. 2, p. 233-266, 2009.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri, SP: Manole, 2004. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/35970199/173894452-elementos-de-direito-urbanistico-daniela-campos-liborio-di-sarno>. Acesso em: 28 mar. 2021.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil anotado**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

DUARTE, Fellipe. Aspectos Ambientais da Regularização Fundiária Urbana. **JusBrasil**, 2019. Disponível em: <https://fellipesd.jusbrasil.com.br/artigos/713465175/aspectos-ambientais-da-regularizacao-fundiaria-urbana>. Acesso em: 30 jan. 2021.

EFICIÊNCIA. *In*: DICIONÁRIO online de português. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/eficiencia/>. Acesso em: 4 abr. 2021.

ENGEL, Hauke; HERTZKE, Patrick; SICCARDO, Giulia. Second-life EV batteries: the newest value pool in energy storage. **McKinsey & Company**, 2019. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/industries/automotive-and-assembly/our-insights/second-life-ev-batteries-the-newest-value-pool-in-energy-storage#>. Acesso em: 30 jan. 2021.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em: 30 jan. 2021.

FERREIRA, Eliane Roberto. **Intervenção em Assentamentos Precários**: análise das comunidades de Paraisópolis e Vila Nova Jaguaré. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/258067/1/Ferreira_ElianeRoberto_M.pdf. Acesso em: 16 jan. 2021.

FERREIRA, Osiel. Teoria subjetiva e teoria objetiva da posse. **Jus**, [s.l.], 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64352/teoria-subjetiva-e-teoria-objetiva-da-posse>. Acesso em: 6 fev. 2021.

FIELD, Erica; TORERO, Máximo. **Do property titles increase credit access among the urban poor?** Evidence from a nationwide titling program. Cambridge, MA: Harvard University, 2006.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286383>. Acesso em: 13 fev. 2021.

GALIANI, Sebastian; SCHARGRODSKY, Ernesto. Effects of land titling on child health. **Economics and Human Biology**, v. 2, n. 3, p. 353-372, 2004.

GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. Tradução Anita Di Marco. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GILBERT, Jérémie. Direito à terra como direito humano: argumentos em prol de um direito específico à terra. **Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 10, n. 18, 2013.

GOMES, Carla Amado. A insustentável leveza do “Princípio do Desenvolvimento Sustentável”. **Revista do Ministério Público**, n. 147, p. 137-158, jul./set. 2016. Disponível em: https://rmp.smmmp.pt/wp-content/uploads/2016/11/6.RMP_147_Carla_Gomes.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

GOMES, Orlando. **Direito Reais**. 19. ed. Atualizador: Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 219.

HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **Revista A&C**, Curitiba, v. 14, n. 55, 2014. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/106>. Acesso em: 10 mar. 2021.

HERZOG, Cecília Polacow; ZUNINO, Lourdes Rosa. Infraestrutura Verde: Sustentabilidade e resiliência para a paisagem urbana. **Revista Labverde**, São Paulo, n. 1, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revistalabverde/article/view/61281>. Acesso em: 28 mar. 2021.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBC COACHING. **Definição de metas e objetivos**. IBC, nov. 2018. Disponível em: <https://www.ibccoaching.com.br/portal/metas-e-objetivos/definicao-metas-objetivos/>. Acesso em: 11 abr. 2021.

IHERING, Rudolf Von. **O fundamento dos interditos possessórios**. Trad. Aderbal de Carvalho. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1908.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico**. Séries Históricas. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-2020-censo4.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 11 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNSB 2017**: abastecimento de água atinge 99,6% dos municípios, mas esgoto chega a apenas 60,3%. Agência IBGE, 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28324-pnsb-2017-abastecimento-de-agua-atinge-99-6-dos-municipios-mas-esgoto-chega-a-apenas-60-3>. Acesso em: 7 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). **Anuário estatístico do Brasil de 1960**, Rio de Janeiro, ano XXI, 1960. p. 21.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). **Anuário Estatístico de 2019**, Rio de Janeiro, v. 79, 2020. p. 11.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas Históricas do Brasil**: séries econômicas, demográficas e sociais de 1950 a 1988. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. p. 36-37.

INTERNATIONAL LAND COALITION (ILC). **Towards a common platform on access to land**: the catalyst to reduce rural poverty and the incentive for sustainable natural resource management. Rome: ILC, 2003.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3843818/course/section/923498/JACOBS-Jane-1961-Morte-e-Vida-de-Grandes-Cidades%20%281%29.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.

JUNIOR, A. A. Raia; D'ANDREA, C. O Estatuto da Cidade visto como ferramenta indutora da sustentabilidade urbana. *In*: CONGRESSO LUSO BRASILEIRO PARA O PLANEJAMENTO, URBANO, REGIONAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL, 3., Santos, SP, 2008. **Anais...** Santos, SP: USP, 2008. Disponível em: <http://www.redpgv.coppe.ufrj.br/index.php/es/produccion/articulos-cientificos/2008-1/572-o-estatuto-da-cidade-visto-como-ferramenta-indutora-da-sustentabilidade-urbana/file>. Acesso em: 30 jan. 2021.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.

KUNTZ, Rolf. **Locke, liberdade, igualdade e propriedade**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1998.

LARANGEIRA, Adriana. **Estudo de avaliação da experiência Brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: IBAM/Banco Mundial, 2002.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Grupo A, 2012.

LEONETI, Alexandre Bevilacqua; PRADO, Eliana Leão do; OLIVEIRA, Sonia Valle Walter Borges de. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 331-348, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122011000200003&script=sci_abstract&tlng=es. Acesso em: 28 mar. 2021.

LING, Anthony. Parem de construir casas para resolver a falta de moradia. **Caos Planejado**, [s.l.], 2016. Disponível em: <https://caosplanejado.com/parem-de-construir-casas-para-resolver-a-falta-de-moradia/>. Acesso em: 2 fev. 2021.

LISBOA, José Herbert Luna; LIMA, Anna Caroline Lopes Correia. Regularização fundiária urbana: direito humano à moradia digna, um dos instrumentos de combate à desigualdade social. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 274-292, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/521/517>. Acesso em: 15 dez. 2020.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil e outros escritos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

LOPES, Ana Frazão de Azevedo. **Empresa e propriedade**. Função social e abuso de poder econômico. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 30.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, out./dez. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004. Acesso em: 18 dez. 2020.

MASTRODI, Josué; SILVA, Márcia Maria Carvalho da. O direito fundamental social à moradia e a teoria geral do direito. **Revista Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, v. 6, n. 21, p. 145-162, out./dez. 2012. Disponível em: http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/21_Doutrina%20Nacional%206_OK.pdf. Acesso em: 15 dez. 2020.

MASTRODI, Josué;
SILVEIRA ZACCARA, Suzana Maria Loureiro. Sobre a Promoção do Direito à Moradia: um estudo à luz da Política Urbana do Município de Campinas. **Revista Direito da**

Cidade, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 1-28, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/18518>. Acesso em: 14 fev. 2016.

MASTRODI, Josué;

SILVEIRA ZACCARA, Suzana Maria Loureiro. **Sobre a compreensão da cidade como um direito a partir do reconhecimento da cidade como fenômeno social**. Mimeo, 2015.

MASTRODI, Josué. Ponderação de Direitos e Proporcionalidade das Decisões Judiciais. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 577-595, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1808-2432201424>. Acesso em: 15 fev. 2021.

MASTRODI, Josué. Sobre o real fundamento dos Direitos Fundamentais. **Revista Digital de Direito Público**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 150-187, 2012. Disponível em: <http://revistas.usp.br/rddp/article/view/7665>. Acesso em: 10 fev. 2021.

MASTRODI, Josué; ALVES, Ederson dos Santos. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23262>. Acesso em: 10 fev. 2021.

MASTRODI, Josué; BATISTA, Ana Carolina. Existe um direito fundamental à posse? Estudo sobre a relativização do conceito de propriedade imobiliária urbana em face do direito de moradia. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20907>. Acesso em: 18 mar. 2021.

MATTOS NETO, Antonio José. A questão agrária no Brasil: aspecto sócio-jurídico. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História**, São Paulo, v. 33, n. 1, 2006.

MÉXICO. Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS). **Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH)**. México, 2020. Disponível em: <https://www.gob.mx/insus/articulos/programas-sociales-insus?idiom=es>. Acesso em: 21 mar. 2021.

MIKHAILOVA, Irina. Sustentabilidade: evolução dos conceitos teóricos e os problemas da mensuração prática. **Economia e Desenvolvimento**, Santa Maria, n. 16, 2004. Disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/eed/article/download/3442/pdf>. Acesso em: 8 abr. 2021.

MILHORANCE, Flávia. O que foi a Rio 92? **O Globo**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/rio20/o-que-foi-rio-92-4981033>. Acesso em: 8 abr. 2021.

MORAES, Ricardo Quartim de. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 51, n. 204, p. 269-285, out./dez. 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril_v51_n204_p269.pdf. Acesso em: 21 mar. 2021.

MOREIRA, Thiago Machado Lage. **Casa sem gente, gente sem casa: déficit habitacional e vacância residencial no Hipercentro de Belo Horizonte**. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/gestaopublica/wp-content/uploads/2020/03/THIAGO-MACHADO-LAGE-MOREIRA-3.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2020.

MOREIRA, Vinicius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; EUCLYDES, Fillipe Maciel. Minha casa, minha vida em números: quais conclusões podemos extrair? *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4., São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2017. p. 594-613. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Vinicius_Moreira6/publication/341322788_AVALIACA_O_DE_EFICIENCIA_DO_PROGRAMA_MINHA_CASA_MINHA_VIDA/links/5ebab9ce92851c11a8612ea8/AVALIACAO-DE-EFICIENCIA-DO-PROGRAMA-MINHA-CASA-MINHA-VIDA.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa (org.). **Teoria da regularização fundiária: doutrina, legislação e jurisprudência à luz da Lei Federal n.º 13.465/17**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MUKAI, Sylvio Toshiro. **Regularização fundiária sustentável urbana e seus instrumentos**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/7764>. Acesso em: 30 jan. 2021.

NEVES, Miguel Santos. Soft law. *In*: NASSER, Salem Hikmat. **Fontes e normas de Direito Internacional: um estudo sobre a Soft Law**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NÓBREGA, Fábio Augusto Rodrigues *et al.* Infraestrutura Urbana: infraestrutura e o crescimento populacional no Brasil. **Cadernos de Graduação**, Sergipe, v. 1, n. 2, 2013. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/cadernoexatas/article/view/304>. Acesso em: 21 fev. 2021.

OLIVEIRA, Natalia Altieri Santos de; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Direito fundamental à posse. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 62-81, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=76c538125fc5c9ec>. Acesso em: 21 fev. 2021.

OMETTO, Ana Maria H.; FURTUOSO, Maria Cristina O.; SILVA, Marina Vieira da. Economia brasileira na década de oitenta e seus reflexos nas condições de vida da população. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 29, n. 5, p. 403-414, 1995.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano, 1972**. [S.l.]: ONU, 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 2 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050**. ONU News, 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>. Acesso em: 17 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. ONU, 1987. Acesso em: 2 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Sustainable Development Goals Report: 2016**. Nova York: ONU, 2016. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/The%20Sustainable%20Development%20Goals%20Report%202016.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). UN Habitat. **A new strategy of sustainable neighbourhood planning: Five Principles**. ONU, 2014. Disponível em: <https://unhabitat.org/a-new-strategy-of-sustainable-neighbourhood-planning-five-principles-0>. Acesso em: 2 fev. 2021.

OSÓRIO, Letícia; SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito à moradia no Brasil**. Versão eletrônica. UFSC, [2003?].

PARANÁ. Coordenadoria Estadual da Defesa Civil. **Marco de Sendai para Redução de Riscos e Desastres**. Curitiba, 2015. Disponível em: <http://www.defesacivil.pr.gov.br/Pagina/Marco-de-Sendai-para-Reducao-de-Riscos-e-Desastres>. Acesso em: 17 dez. 2020.

PAYNE, Geoffrey; DURAND-LASSERVE, Alain; RAKODI, Carole. Urban land titling programmes. *In*: BROTHER, M. E.; SOLBERG, J. A. (ed.). **Legal empowerment: a way out of poverty**. Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2007. p. 11-40.

PINTO, Victor Carvalho. Nossa política habitacional precisa superar o paradigma da casa própria. **Caos Planejado**, [s.l.], mar. 2020. Disponível em: <https://caosplanejado.com/nossa-politica-habitacional-precisa-superar-o-paradigma-da-casa-propria/>. Acesso em: 4 abr. 2021.

PORFÍRIO, Francisco. Liberalismo. **Mundo educação**, [20-?]. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/historiageral/liberalismo.htm>. Acesso em: 4 abr. 2021.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: Educs, 2016.

RELATÓRIO Brundtland “Nosso Futuro Comum”. **Definição e princípios**. Disponível em: <https://www.inbs.com.br/ead/Arquivos%20Cursos/SANeMeT/RELAT%23U00d3RIO%20BRUNDTLAND%20%23U201cNOSSO%20FUTURO%20COMUM%23U201d.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2021.

RIBEIRO, Tatiana Soares Viana. **ISO 37120 e Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11**: Convergência frente à Agenda 2030. 2019. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis, Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2019.

RIOFRÍO, Gustavo. **Peru**: Los casos y sus lecciones. PowerPoint presentation. Lincoln Institute of Land Policy Course, Mercados Informales de Suelo y Regularización de Asentamientos en América Latina, Caracas, Venezuela, 2008.

ROJAS, Eduardo. **Building cities**: neighbourhood upgrading and urban quality of life. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2010.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROLNIK, Raquel. Moradia é mais que um objeto. Entrevista concedida à Revista eletrônica e-metropolis. **Revista eletrônica e-metropolis**, n. 5, ano 2, jun. 2011. p. 37. Disponível em: www.emetropolis.net. Acesso em: 23 mar. 2021.

ROLNIK, Raquel. Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado – Nota pública da Rede Cidade e Moradia. **Blog Raquel Rolnik**, 2014. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/11/10/programa-minha-casa-minha-vida-precisa-ser-avaliado-nota-publica-da-rede-cidade-e-moradia/>. Acesso em: 9 jan. 2021.

ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 71, n. 1, p. 33-39, jan. 2019. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252019000100011. Acesso em: 28 mar. 2021.

ROSA, Belisa Bettega da. **A resignificação do conceito de direito urbanístico a partir da noção de cidades e comunidades sustentáveis veiculada no objetivo de desenvolvimento sustentável n. 11**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro

de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2021.
Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/221291>. Acesso em: 2 fev. 2021.

ROQUE, Leandro Antônio. **Áreas de risco geológico-geotécnico associadas a movimentos de massas no núcleo urbano de Viçosa/MG**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2013. Disponível em:
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjfvuaIs_bvAhXFibkGHRfYDKgQFjADegQIBBAD&url=https%3A%2F%2Fwww.locus.ufv.br%2Fbitstream%2F123456789%2F3817%2F1%2Ftexto%2520completo.pdf&usg=AOvVaw2AQapOmPuDIMjd6vuW2_EC. Acesso em: 13 jan. 2021.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito Urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, 2018. Disponível em:
<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734/26014>. Acesso em: 19 dez. 2020.

SÃO PAULO. Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras. **ISA: Indicador de Salubridade Ambiental**. Manual Básico. São Paulo, 1999. 37 p.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Direito e Democracia**, Canoas, RS, v. 4, n. 2, p. 327-383, 2003.

SCOTT, Alann J. Capitalismo e Urbanização em uma nova chave. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 21, p. 24-49, 2010.

SERPA, Claudia B. **Limites e Possibilidades de uma Política Fundiária no Estado Capitalista: Política de Terras do BNH**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Planejamento e Pesquisa Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; PEREIRA, Taís Mariana Lima. Uma nova compreensão dos direitos humanos na contemporaneidade a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). **Revista Jurídica Cesumar**, Maringá, v. 18, n. 3, p. 909-931, set./dez. 2018.

SMETS, P. G. S. M. The market does not work for all, and not just because of lacking property titles. **Focaal: European Journal of Anthropology**, v. 41, p. 193-196, 2003.

SPOSITO, Maria Encarnação B. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1989.
ST 10 O Direito à Cidade e a Nova Agenda Urbana da ONU: Perspectivas para a inovação urbanística no contexto do fortalecimento do neoliberalismo. *In*: ENANPUR, 17., São Paulo,

2017. **Anais...** São Paulo: ENANPUR, 2017. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/ojs/index.php/anaisenanpur/article/view/2198>. Acesso em: 19 dez. 2020.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. 6. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

UN HABITAT. **The Anatomy of Density**: Shlomo Angel. 2020. Disponível em: <https://unhabitat.org/the-anatomy-of-density-shlomo-angel>. Acesso em: 5 dez. 2020.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Human Development Report 2019**. Nova York: UNDP, 2019. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2020.

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO (UPF). Infraestrutura verde: base de desenvolvimento sustentável. **Notícias UPF**, Passo Fundo, 2016. Disponível em: <https://www.upf.br/noticia/infraestrutura-verde--base-de-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 5 dez. 2020.

VALLADARES, Licia do Prado (org.). **A sociologia urbana de Robert E. Park**. Tradução de Wanda Brant. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018.

VINCI Energies. **Turbinas eólicas**: como o vento gera eletricidade? Disponível em: <https://www.vinci-energies.com.br/pt/o-futuro-e-agora/rumo-a-um-mundo-sustentavel/turbinas-eolicas-como-o-vento-gera-eletricidade/>. Acesso em: 17 jan. 2021.

WILHEIM, Jorge. **Urbanismo no subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

WORLD FUTURE COUNCIL. **Sponge Cities**: what is it all about? Disponível em: <https://www.worldfuturecouncil.org/sponge-cities-what-is-it-all-about/>. Acesso em: 21 mar. 2021.

ZACCARA, Suzana Maria Loureiro Silveira; MASTRODI, Josué. O que é o objeto “moradia” do Programa Minha Casa, Minha Vida? **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/22506>. Acesso em: 21 mar. 2021.