

ano 10 – n. 18 | janeiro/junho – 2024  
Belo Horizonte | p. 1-286 | ISSN 2447-2026 | DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17  
R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU

**Revista Brasileira de  
DIREITO URBANÍSTICO**

# RBDU

**FORUM**  
CONHECIMENTO JURÍDICO

# Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU

## Coordenação Geral

Adriana Nogueira Vieira Lima e Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

## Coordenação Adjunta

Hanna Cláudia Freitas Rodrigues

## Assessoria Editorial

Ana Carolina Campos de Melo

## Conselho Editorial

Dr. Alex Ferreira Magalhães (UFRJ): <http://lattes.cnpq.br/9383871504452656>

Dr. Emerson Gabardo (UFPR e PUC/PR)  
<http://lattes.cnpq.br/3091904591160385>

Dr. Álvaro Sanchez Bravo (Universidad de Sevilla, Espanha)  
<http://lattes.cnpq.br/5084987763906138>

Dra. Marinella Machado Araújo (PUC Minas)  
<http://lattes.cnpq.br/9567055202539882>

Dra. Betânia de Moraes Alfonsi (PUCRS)  
<http://lattes.cnpq.br/2759534639224252>

Dra. Marise Costa de Souza Duarte (UFRN)  
<http://lattes.cnpq.br/8614705824393576>

Dr. Claudio Oliveira de Carvalho (UESB)  
<http://lattes.cnpq.br/8313743261334435>

Dr. Nelson Saule Junior (PUC/SP)  
<http://lattes.cnpq.br/7226929140345329>

Dr. Daniel Gaio (UFMG)  
<http://lattes.cnpq.br/3860243568106899>

Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona (UNICEUB)  
<http://lattes.cnpq.br/0471763465230262>

Dra. Daniela Campos Libório (PUC-SP)  
<http://lattes.cnpq.br/7582517839705764>

Dr. Thiago Marrara de Matos (USP): <http://lattes.cnpq.br/5001783167154079>

Dr. Edésio Fernandes (University College London, Reino Unido)  
<http://lattes.cnpq.br/8715939045729830>

## Comitê de Pareceristas desta edição:

Betania de Moraes Alfonsi | Claudio Oliveira de Carvalho | Demóstenes Andrade de Moraes | Enzo Bello | Fernando Bruno Filho | Harley Carvalho | João Aparecido Bazzoli | João Telmo de Oliveira Filho | Liana Silvia de Viveiros e Oliveira | Lysie dos Reis Oliveira | Maria José Andrade | Mariana Mencioni | Paulo Somlanyi Romeiro | Rhuan Filipe Montenegro dos Reis | Rosângela Marina Luft | Sara da Nova Quadros Côrtes | Thêmis Amorim Aragão.

© 2024 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

**FÓRUM**  
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: (31) 99412.0131  
[www.editoraforum.com.br](http://www.editoraforum.com.br) / E-mail: [editoraforum@editoraforum.com.br](mailto:editoraforum@editoraforum.com.br)

R454 Revista Brasileira de Direito Urbanístico: RBDU. – ano 1, n. 1, (jul./dez. 2015) – Belo Horizonte: Fórum, 2015

Semestral  
ISSN impresso 2447-2026  
ISSN digital 2448-1386  
DOI: 10.52028/RBDU

1. Direito urbano. 2. Direito público. I. Fórum.

CDD: 347.81  
CDU: 349.44

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos  
Revisão: Gabriela Sbeghen  
Diagramação: Derval Braga

# Sumário

## DOCTRINA

### ARTIGOS

Repercussões jurídicas das remoções forçadas após o regime de transição estabelecido na ADPF nº 828/DF

**Gilson Santiago Macedo Júnior, Antonio Celestino da Silva Neto, Allan Ramalho Ferreira** ..... 9

1	Introdução .....	10
2	Medidas judiciais e legislativas protetivas do direito à moradia durante a pandemia.....	12
2.1	O direito à propriedade urbana: limitações e especificidades .....	12
2.2	Os conflitos fundiários urbanos em juízo e a pandemia de Covid-19 .....	13
2.3	Cenário internacional sobre as medidas protetivas .....	15
3	A ADPF nº 828/DF e o regime de transição .....	17
3.1	As comissões de “soluções” de conflitos fundiários nos estados .....	20
4	Considerações finais .....	28
	Referências .....	29

O papel da litigância estratégica em direitos humanos na concretização do direito à moradia no Brasil: a ADPF nº 828 e a Campanha Despejo Zero

**Karina Macedo Gomes Fernandes, Morgana Maisner**..... 33

1	Introdução .....	34
2	O direito à moradia e a sua intrínseca relação com o direito à cidade.....	36
3	Litigância estratégica em direitos humanos: a busca por mudanças estruturais e culturais .....	44
4	A Campanha Despejo Zero e a ADPF nº 828: a proteção do direito à moradia na pandemia da Covid-19.....	50
5	Considerações finais .....	61
	Referências .....	62

Políticas neoliberais e conflitos de moradia no entorno de áreas de preservação ambiental: um olhar crítico a partir do caso “Lago Verde” em Belém/PA

**Luiz Alberto Gurjão Sampaio de Cavalcante Rocha, Milene Cardoso Ferreira** ..... 67

1	Introdução .....	68
2	Avaliação do papel do Estado no contexto neoliberal e suas responsabilidades em relação à moradia.....	69
3	Ocupação e o uso das terras no entorno das áreas de preservação ambiental: uma realidade crítica .....	74
4	Segregação ambiental, exclusão social e desenvolvimento .....	80
5	Considerações finais .....	83
	Referências .....	85

“Todo cidadão tem o direito a uma moradia digna, mas não a minha”:  
percepções sobre as zonas especiais de interesse social pelos moradores  
da cidade de São Paulo

<b>Luíza Pavan Ferraro, Luciana Gross Cunha</b> .....	89
1 Introdução .....	90
2 Nota metodológica .....	93
3 O centro, a periferia e o medo da desapropriação .....	96
4 As zonas especiais de interesse social e a segregação .....	105
5 Considerações finais .....	112
Referências .....	114

Reformulando a tributação municipal para a justiça socioespacial

<b>Bruno Soeiro Vieira, Iracema de Lourdes Teixeira Vieira, Ana Cláudia Cruz da Silva</b> .....	117
Introdução .....	118
1 O peso da carga tributária municipal em ambiente de REURB-S .....	120
2 Um protótipo de política tributária municipal sensível à subjetividade dos “invisíveis” da cidade .....	129
Considerações finais .....	139
Referências .....	141

Arquitetura hostil e lesão à ordem urbanística

<b>Thaís de Souza Corrêa Netto, Daniel Gaio</b> .....	145
1 Introdução .....	145
2 Arquitetura hostil e políticas públicas para pessoas em situação de rua .....	147
3 Planejamento urbano, cidades excludentes e arquitetura hostil .....	151
4 Arquitetura hostil como lesão à ordem urbanística na legislação brasileira .....	155
5 Arquitetura hostil nos tribunais brasileiros .....	157
5.1 Agravo de Instrumento nº 5486344-77.2022.8.09.0051 do TJGO .....	159
5.2 Agravo de Instrumento nº 0081536-62.2022.8.19.0000 do TJRJ .....	160
5.3 Agravo de Instrumento nº 0800831-47.2024.8.02.0000 do TJAL .....	162
5.4 Embargos à Execução Fiscal do Processo nº 1005225-44.2023.8.26.0562 do TJSP .....	165
6 Considerações finais .....	166
Referências .....	169

Regularização fundiária urbana sustentável como estratégia de redução da  
vulnerabilidade de núcleos urbanos habitacionais alternativos no contexto  
da emergência climática

<b>Anderson Henrique Vieira, Marcelo Bedoni, Talden Farias, Ricardo Castro-Díaz</b> .....	175
1 Introdução .....	176
2 O desafio da emergência climática e a necessidade de reconhecimento e respostas adequadas .....	178
2.1 Impacto da emergência climática nas cidades e a resiliência climática .....	178
2.2 A política de adaptação climática no Brasil no contexto das cidades .....	182
3 Núcleos urbanos habitacionais alternativos/resistentes e a necessidade de (des)pensar o direito como estratégia de redução de vulnerabilidades .....	184
4 Regularização fundiária urbana sustentável como estratégia de redução da vulnerabilidade de núcleos urbanos habitacionais alternativos no contexto da emergência climática .....	187
5 Considerações finais .....	196
Referências .....	198

## Acessibilidade em cidades tombadas: como transita o direito à cidade?

<b>Mariana Pinto Alves, Cristiano Tolentino Pires</b> .....	203
1 Introdução .....	203
2 O instituto do tombamento como instrumento jurídico de proteção dos patrimônios históricos brasileiros .....	204
3 Da proteção ao direito: as bases fundantes para o exercício do direito à cidade ....	207
4 Pelas calçadas, becos, ruelas e degraus: (in)efetividade de direitos e concretização da garantia de acesso nas cidades tombadas .....	212
4.1 Experiências exitosas de acessibilidade e a garantia do direito à cidade em território brasileiro .....	222
5 Conclusão .....	225
Referências .....	227

## Reurb: do georreferenciamento na regularização fundiária urbana

<b>Jean Karlo Woiciechoski Mallmann, Aparecida Netto Teixeira, Laila Nazem Mourad</b> .....	231
1 Introdução .....	232
2 Metodologia .....	234
3 Georreferenciamento na Reurb.....	234
3.1 Levantamento planialtimétrico e cadastral .....	235
3.2 Planta do perímetro do núcleo urbano.....	241
3.3 Memoriais descritivos e plantas das unidades imobiliárias.....	245
4 O georreferenciamento das unidades imobiliárias é obrigatório? .....	247
5 Dos padrões dos memoriais descritivos e plantas fixados pelo Poder Público .....	249
6 Do uso do sistema de informações geográficas do registro de imóveis (SIG-RI) como ferramenta de gestão territorial na Reurb .....	250
7 Conclusão .....	253
Referências .....	254

## BAÚ DO DIREITO URBANÍSTICO

### O direito urbano como disciplina e categoria autônoma de estudo

<b>Cláudio Vianna de Lima</b> .....	259
1 Direito urbano: decomposição dos seus termos .....	259
2 Urbano e habitacional.....	262
3 Limitações ao exercício do direito de propriedade .....	265
4 Tentativa de definição do direito urbano.....	272
5 Conclusão .....	273

## DECISÃO JUDICIAL

### DESPACHO/DECISÃO

Falência de empresários, sociedades empresariais, microempresas e empresas de pequeno porte.....	277
---	-----

Instruções para os autores.....	285
---------------------------------	-----



**DOCTRINA**

**ARTIGOS**



# Repercussões jurídicas das remoções forçadas após o regime de transição estabelecido na ADPF nº 828/DF

## **Gilson Santiago Macedo Júnior**

Doutorando em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (FD/UFBA). Mestre em Direito pelo Centro Universitário FG (UniFG). Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pelo Centro Universitário União das Américas (UniAmérica). Professor adjunto do curso de Direito da Faculdade Independente do Nordeste (Fainor). Coordenador da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos (IBDU/Oak Foundation). *E-mail:* academico@gilsonsantiago.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4661-9082>.

## **Antonio Celestino da Silva Neto**

Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisador em Pernambuco, da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos (IBDU/Oak Foundation). Conselheiro estadual (2022-2024) e membro das Comissões de Advocacia Popular e de Direito Urbanístico (Secretário) da OAB Seccional Pernambuco. *E-mail:* antoniocelestino@live.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3094-0189>.

## **Allan Ramalho Ferreira**

Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC-SP). Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Defensor Público do Estado de São Paulo. Ex-Coordenador do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2018-2022). Coordenador de Relações Institucionais do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. *E-mail:* aferreira@defensoria.sp.def.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0015-3432>.

---

**Resumo:** Amparado em pesquisa documental, este trabalho pretende investigar o regime de transição adotado no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828/DF, que suspendeu os atos judiciais e extrajudiciais de remoções forçadas coletivas durante a pandemia. Para tanto, o artigo analisa o cenário das medidas legais e judiciais adotadas durante e após a pandemia, com destaque para as instâncias de mediação judicial dos conflitos fundiários. Ao fim, reflete-se sobre as estratégias e os limites de atuação e incidência junto aos tribunais de justiça para soluções adequadas dos conflitos fundiários urbanos, visando construir repertório jurídico e de *accountability* das decisões tomadas no âmbito das comissões regionais de soluções fundiárias, criadas pela ADPF nº 828/DF.

**Palavras-chave:** ADPF nº 828/DF. Comissões regionais de soluções fundiárias. Conflitos fundiários. Pandemia.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Medidas judiciais e legislativas protetivas do direito à moradia durante a pandemia – **3** A ADPF nº 828/DF e o regime de transição – **4** Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

Em meio à pandemia de coronavírus (Sars-Cov-2), o Brasil e outros países do mundo declararam a moratória dos despejos forçados como medida protetiva do direito à vida e à saúde. No Brasil, a Lei nº 14.216/2021 suspendeu até 31.12.2021 os atos judiciais, extrajudiciais e administrativos que visavam remover famílias ocupantes de imóveis urbanos, bem como suspendeu a possibilidade de concessão de medida liminar em ação de despejo, regulamentada pela Lei nº 8.245/1991.

No plano judicial, o Supremo Tribunal Federal foi provocado em ação de controle concentrado de constitucionalidade por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828/DF, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSol). A ADPF nº 828/DF, relatada pelo Ministro Roberto Barroso, em três concessões de tutelas provisórias incidentais sucessivas, determinou a suspensão dos atos de cumprimento de remoções forçadas de ocupações urbanas e rurais – em extensão àquilo determinado pela legislação mencionada – e, por fim, na quarta tutela provisória incidental, o Min. Roberto Barroso estabeleceu um “regime de transição” para a retomada gradual dos atos de remoção forçada no país a partir do arrefecimento da crise sanitária global.

Refletir os conflitos fundiários coletivos urbanos, num quadro em que a produção das cidades exclui cada vez parcela mais relevante<sup>1</sup> da população da cidade formal, demanda compreensão de que o processo de constituição da pólis no Brasil insiste em ser dissociado da reflexão transversal acerca da complexidade de condicionantes desse fenômeno. Trata-se da normalização do privilégio de corpos que acessam direitos, políticas e propriedade em detrimento de corpos pobres, quase sempre negros, que detêm um *status* limitado nas cidades, permitida sua existência seguindo a medida de sua exploração:

As terras apropriadas sob regimes de posse que não a propriedade individual titulada e registrada, no campo e nas cidades, ganham um novo papel na fase financeirizada e rentista do capital: o de funcionar como uma reserva, passível de ser ocupada a qualquer momento por frações do capital financeiro em sua fome incessante de novas garantias para seus ativos. Assim, de *locus* de um exército industrial de reserva, as favelas do mundo convertem-se em novas reservas de terra para extração de renda, sob a hegemonia do complexo imobiliário-financeiro. [...] Para isso, tanto a construção da transitoriedade permanente como o estigma territorial são elementos fundamentais. (ROLNIK, 2015, p. 135)

<sup>1</sup> Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontavam, em 2010, 11,4 milhões de pessoas em assentamentos subnormais. Enquanto, entre os anos 2000 e 2010, a população brasileira cresceu 12,3%, o percentual de moradores em assentamentos cresceu 75%.

O processo de institucionalização do saber do urbanismo, sua positivação, leis de zoneamento e códigos de construção podem ser interpretados a partir de mecanismos de produção e reprodução da dominação, encontrando na consolidação da norma jurídica e apropriação de seu discurso elementos fundamentais. As favelas, cortiços e mocambos, habitados majoritariamente por pessoas negras, são, desde a origem, tomados como elementos indesejáveis na constituição das cidades sob o argumento, por exemplo, das condições de salubridade (ROMEIRO, 2019), algo que na perspectiva do urbanismo pode-se considerar enquanto a perpetuação da territorialização colonial que se expressa pela negação da diferença e objetificação do *outro*, povo negro. Esse planejamento urbano, que elege, por exclusão, a configuração da infraestrutura da cidade, representa estratégia consciente de negativa da apropriação dos recursos pelo *outro* pobre e racializado. A segregação, racial e urbana, alimenta a valorização (mais-valia) do solo dotado de infraestrutura pelo Estado.

Num contexto estrutural, agravado por uma conjuntura de crise econômica, sanitária e de desmonte, a política urbana, naquilo que representa a atuação das diversas esferas do poder público, é essencialmente controlada segundo os interesses da concentração imobiliária e dos antigos e persistentes privilégios e racismo da elite de cidades brasileiras marcadas pela escravatura.

Um controle que se afirma em detrimento de tratados internacionais, do sistema constitucional – que define as normas para a política urbana e a apropriação do território –, demanda um enfrentamento que vá além da retórica técnica da necessidade de “democratização do acesso à terra” e do “exercício do direito à cidade”, sustentando a compreensão inafastável, de fato, de que há uma interdição planejada da apropriação do solo. Enfrentar o fenômeno de *desposseção*, que se apresenta como nova face do imperialismo na visão de Harvey (2005), requer a adoção de medidas que promovam a recuperação de espaços de cidadania (SANTOS, 2014) e de oportunidades a todas as pessoas.

Neste sentido, o artigo pretende analisar as repercussões jurídicas do regime de transição adotado pela ADPF nº 828/DF, que determinou a criação de instâncias mediadoras de conflitos fundiários nos tribunais. Para isso, valendo-se de pesquisa documental e bibliográfica, apresenta o cenário da propriedade urbana no plano doméstico e internacional, analisando os desafios e indicando estratégias para a equalização do aparente conflito entre os direitos fundamentais à propriedade e à moradia.

## 2 Medidas judiciais e legislativas protetivas do direito à moradia durante a pandemia

### 2.1 O direito à propriedade urbana: limitações e especificidades

A propriedade, inserida no catálogo de direitos fundamentais da Constituição, não pode ser lida enquanto absoluta. O regime constitucional – e a própria classificação de direitos fundamentais – impõe a relativização de todo direito para a concretização de outros, o que aparece como diferenciação necessária entre direito patrimonial e aquele revestido de fundamentalidade. Embora evoluída ao longo dos séculos, a noção de propriedade nas cidades, para os juristas, permanece vinculada ao paradigma civilista, de nítida inspiração romanista, em desconsideração ao avanço trazido pelo texto constitucional.

Dessa forma, a adequada compreensão do direito à propriedade urbana deve considerar a sua publicização com a Constituição e com a edição do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), de modo que o proprietário de imóvel precisa adequá-lo aos ditames da função social da propriedade, estabelecendo uso conforme o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – art. 182, §2º da Constituição. Assim, a Constituição definiu que a propriedade urbana não pertence àquela categoria clássica de matriz civilista – definida como a capacidade de exercer o *ius utendi, abutendi et fruendi* de modo absoluto sobre o bem que lhe pertence –, mas a uma nova categoria conformada pela função social. Essa visão clássica romanista pode ser definida, nas lições de Cretella Júnior (1995, p. 173), da seguinte forma:

[*Jus utendi* é o direito de *usar* a coisa, como, por exemplo, o direito do proprietário de construir sobre o seu terreno. [...] *Jus fruendi* é o direito de usar não propriamente a coisa, mas o direito de aproveitar os frutos e os produtos [...]. *Jus abutendi* é o direito que tem o proprietário de *abusar* da coisa, dispondo dela como melhor lhe aprouver, inclusive destruindo-a, isto é, alterando-a '*substantia rerum*'.

Para Fernandes (2005), o processo de crescimento das cidades brasileiras ocorreu sob a influência do paradigma jurídico do civilismo clássico. Este paradigma, entretanto, não atendia às necessidades de enfrentamento de um fenômeno multifacetado e complexo, com profundas implicações, que resultou na transformação do Brasil de uma economia agrária exportadora para uma economia urbano-industrial. É nesse paradigma, segundo Fernandes (2005), que os juristas assentam sua visão sobre a propriedade.

Tomar a propriedade urbana como disciplinada pelo direito privado implica negar a função pública do urbanismo – prevista no art. 1º, parágrafo único, do Estatuto

da Cidade –, que se sobrepõe ao interesse privado enquanto norma cogente. Além disso, representa verdadeira confusão sobre o alcance da categoria de direitos fundamentais. Podem-se considerar direitos fundamentais aqueles direitos subjetivos que são extensíveis a todos em universalidade (*includendi alios*), previstos em uma matriz publicista (verticalidade) e marcados pela indisponibilidade, inalienabilidade, intransigibilidade e pessoalidade. O direito *de* propriedade, como dispõe a Constituição, não pode ser considerado um direito fundamental – sendo apenas o direito *à* propriedade enquadrado nesta categoria – vez que é direito singular (*excludendi alios*), isto é, exercido com exclusividade oponível a todos, e marcado pela disponibilidade, negociável em sistema de mercado, podendo ser alvo de transação comercial (CADEMARTORI; BORBA, 2014). Essa não é uma discussão gramatical, mas uma postura restritiva e analítica necessária à tipologia dos direitos fundamentais.

A partir da adequada compreensão da propriedade urbana, pode-se dizer sobre a sua limitação enquanto direito fundamental estabelecido na Constituição, fato verificável pela intervenção estatal na propriedade que descumpra sua função social. O Estatuto da Cidade prevê, em seu art. 4º, inc. V, instrumentos jurídicos e políticos voltados à concretude da função social da propriedade urbana, incluindo a possibilidade de desapropriação, de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), usucapião especial urbana e regularização fundiária urbana (BRASIL, 2001). Desse modo, nota-se a sujeição do imóvel urbano a regras especiais, de natureza pública, sobre a sua conformidade, afastando-se da regra de não intervenção na propriedade privada, o que justifica a possibilidade de se reconhecer o direito de ocupação de imóveis que descumprem a sua função social sem a caracterização penal de esbulho possessório. Em outras palavras:

Para consolidar a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade propõe que esse paradigma civilista em relação à forma específica de propriedade imobiliária urbana seja revogado. Para ser reconhecida, a propriedade imobiliária tem que cumprir uma função socioambiental. (FERNANDES, 2005, p. 17)

## 2.2 Os conflitos fundiários urbanos em juízo e a pandemia de Covid-19

Assim, a síntese dialética da desigualdade nas cidades encontra especial desvelamento na relação entre déficit habitacional e as ocupações coletivas. Nessa relação, o princípio da função social da propriedade, ou sua baixa recorrência, levanta a questão da luta pela posse da terra e pela moradia adequada como uma das centralidades dos tensionamentos nos espaços urbanos.

São décadas de políticas habitacionais que, paradoxalmente, tendem ao agravamento do quadro que deveriam enfrentar (MILANO, 2016). O planejamento, a formulação e o monitoramento de políticas públicas urbanísticas são conduzidos à revelia do diagnóstico da profunda desigualdade na distribuição do espaço urbano. Os conflitos fundiários urbanos se acentuam; a luta por moradia, por acesso aos serviços públicos mais básicos e por participação popular na constituição da política urbana confrontam-se com a legitimidade do direito.

Nos conflitos fundiários, o direito de propriedade e a segurança patrimonial assumem a regra das manifestações judiciais em sede de ações de reintegração de posse, em abstração ao quadro de segregação suprarreferido e em detrimento da coletividade que ocupa, do dimensionamento do espaço ocupado, mesmo da legitimidade ou validade do título de propriedade apresentado (MILANO, 2016). Na dinâmica constituída entre a luta coletiva pelo direito à moradia, o Estado e os agentes do mercado imobiliário, o direito à moradia é relegado a um tom de passividade, orientado quase que como uma norma programática:

É dessa tensão entre civilismo e urbanismo tecnocrático que se alimentam a informalidade urbana e a exclusão socioespacial – e é nesse contexto que o direito tem sido um dos principais fatores que produzem a ilegalidade urbana. Longe de ser inofensiva, a omissão estatal e/ou a ação estatal tecnocrática têm servido para determinar o padrão excludente da urbanização no Brasil e no contexto mais amplo da América Latina, combinando especulação imobiliária, vazios urbanos, degradação ambiental, destruição do patrimônio cultural e a proliferação de processos informais de produção de assentamentos humanos essencialmente precários. (FERNANDES, 2005, p. 12)

Milano (2016), a partir de investigação de decisões judiciais em conflitos fundiários coletivos de todo o país, aponta para o problema de uma atuação predominante do Poder Judiciário que individualiza o fenômeno social em depreciação de sua dimensão coletiva e de política pública. O processo judicial, como conduzido, faz desvanecer a dimensão espacial do conflito, não sendo o registro de propriedade confrontado com a necessária funcionalização social. Os instrumentos de proteção ao direito humano à moradia adequada não são aplicados pelo Poder Judiciário, mesmo ratificados e incorporados ao ordenamento brasileiro.

A pandemia de Covid-19 evidenciou, de uma vez por todas, a moradia como direito humano de centralidade absoluta, há de se lhe imprimir esta condição de direito subjetivo coletivo, saindo da passividade, que nada tem a ver com as ocupações e a implementação da função social da propriedade. Aquele que ocupa propriedade ociosa está exercendo o ordenamento jurídico constitucional, e esse deve ser um elemento ponderado no silogismo processual. Assim que há de se apregoar, em benefício da função social da propriedade, o direito humano de morar.

A dimensão do direito de morar, assim, assume centralidade coletiva contraposta ao binômio jurídico direito-propriedade, pois, lança-se na dimensão da função social da propriedade e da necessidade de integração de políticas públicas por parte do Estado democrático de direito. Os movimentos de luta por moradia representam em verdade movimento de luta pela permanência nas cidade (SOUZA, 2007), termômetros do constante (conflito) processo de produção excludente desinente do uso e ocupação do solo, exemplo do chamado “conflito fundiário amplo”, tipificado pela violação da ordem urbanística de maneira estrutural e estruturante dentro do ordenamento jurídico pátrio, fruto do recorrente planejamento desbalanceado das cidades em detrimento do direito à moradia dos sujeitos cada vez mais vulnerabilizados (SAULE JÚNIOR; DI SARNO, 2013).

Ao remeter ao núcleo fundamental de organização e acesso aos bens e serviços necessários à vida, a luta por moradia demarca a centralidade do desigual embate pelo espaço urbano. Há de se repensar a visão de “clandestinas, violentas e precárias” atreladas à posse dos aglomerados, do *sensu comum teórico dos juristas*, para utilizar o conceito de Warat (2002), e que demarca o sujeito que ocupa, e a coletividade que ocupa, não em razão das condições sociais desiguais de produção das cidades, mas em função de um pensar racista e excludente.

### 2.3 Cenário internacional sobre as medidas protetivas

Em abril de 2020, o Plano de Resposta da ONU-Habitat para Covid-19 já indicava que a pandemia afetava mais de 1.430 cidades em 210 países, 95% dos casos em centros urbanos (ONU-HABITAT, 2020). Segundo o documento, o impacto da crise seria mais devastador nas áreas pobres e densas dos centros urbanos, especialmente nas favelas e assentamentos informais. Pese a evidência das imensas desigualdades sociais e as especificidades dos diferentes contextos culturais de incidência da doença, as medidas adotadas pelo Estado, apoiadas em uma infinidade de atos normativos pelos entes federativos, mesmo as mais acertadas e necessárias, como o distanciamento social, foram protocolares e genéricas.

Uma cortina de fumaça encobriu, assim, a relação entre propagação da doença e condições habitacionais e urbanas. Os comandos internacionais, desde o princípio da crise sanitária – a exemplo da Resolução nº 1 da Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH (2020) –, denotaram que as medidas para combater e conter a pandemia deveriam ter por centralidade os direitos humanos, em particular, os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, com enfoque nas populações vulnerabilizadas.

Passados 55 anos desde o reconhecimento internacional do direito à moradia pelo Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), 33 anos da Constituição que já o reconhecia e que o explicitava como direito social em 2000, o

que pode explicar o fato de termos ainda um sistema de justiça vacilante e contraditório nos posicionamentos sobre o direito à moradia? Para Saule Júnior (2004, p. 155), “a definição do conceito e os efeitos jurídicos do direito à moradia, no direito brasileiro, devem ser construídos a partir da compreensão internacional do direito à moradia”.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e o Pidesc foram incorporados pela ordem constitucional brasileira, seja pela cláusula de abertura material prevista no art. 5º, §2º, seja pelo princípio da prevalência dos direitos humanos, que rege o Brasil em suas relações internacionais, conforme art. 4º, I. Nesse sentido, a exata compreensão do direito humano à vida é indissociável ao disposto no item 2 do art. 25 da DUDH, que estabelece:

[T]odo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, 1948)

A DUDH garante, há muito, a habitação como central do mínimo irredutível de direitos humanos; o PIDESC, de 1966, no item 1 de seu art. 11, em complemento à Declaração Universal, expressa:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequada, assim como a 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. (BRASIL, 1992)

O Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais aprofunda a compreensão do espectro-significativo do direito à moradia adequada (item 7):

Segundo o ponto de vista do Comitê, o direito à habitação não deveria ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos, ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria. [...] Em primeiro lugar, o direito à habitação é integralmente vinculado a outros direitos humanos e a princípios fundamentais sobre os quais a Convenção é baseada. Segundamente, a referência no artigo 11(1) deve ser lida referindo-se não apenas à habitação,

mas à habitação adequada. Como a Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000 afirmaram, “habitação adequada significa privacidade adequada, espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo a um custo razoável”. (BRASIL, 2013, p. 34-35)

A Nova Agenda Urbana (NAU), fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), de 2016, é expressa quanto à consecução da função social e ecológica da terra com fins de integralização do direito à moradia adequada, sem discriminação, acesso universal à água e saneamento seguros e economicamente acessíveis, assim como acesso igualitário para todos aos bens públicos e aos serviços de qualidade em domínios como segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e subsistência (art. 13, “a”) (ONU, 2019, p. 5).

### 3 A ADPF nº 828/DF e o regime de transição

Em maio de 2024, o Brasil acumulava 702.211 mortes provocadas pela Covid-19. Em 2021, quando ajuizada a ADPF nº 828/DF, esse número era de 320 mil mortos. Baseando-se nos dados disponíveis à época, fornecidos pelo Ministério da Saúde e pela Campanha Despejo Zero, a ADPF nº 828/DF argumentava sobre a violação dos direitos fundamentais à saúde, à moradia, à cidade e à vida em meio à pandemia.

Valendo-se de um juízo sobre a proporcionalidade (MACEDO JÚNIOR; PEDRON, 2023), o Min. Roberto Barroso, relator da ação, deferiu parcialmente a tutela provisória em 4.7.2021, determinando a suspensão, por seis meses, das medidas administrativas ou judiciais que resultassem em despejos de ocupações anteriores a 20.3.2020. Após a decisão, foi promulgada pelo Congresso Nacional a Lei nº 14.216/2021 – após ter derrubado o veto integral oposto pela Presidência da República –, que estabeleceu a suspensão das remoções forçadas até 31.12.2021.

A primeira tutela provisória incidental foi deferida pelo relator em 1º.12.2021, considerando a aproximação do prazo dado pela legislação, e prorrogou a suspensão – agora com a inclusão de áreas rurais – até 31.3.2022. Na segunda tutela provisória incidental, datada de 30.3.2022, o relator prorrogou a medida cautelar de suspensão de despejos até o dia 30.6.2022, sinalizando para o esgotamento dos seus limites jurisdicionais. Já a terceira tutela provisória incidental foi deferida em 29.6.2022, prorrogando a proteção até 31.10.2022.

O julgamento do referendo da quarta tutela provisória na ADPF nº 828/DF, que determinou a adoção de um regime de transição para a retomada gradual das ações judiciais e extrajudiciais de remoções forçadas, restou assim relatado:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual Extraordinário, na conformidade da ata de julgamento, [...] por maioria de votos, referendar a tutela provisória incidental parcialmente deferida, para determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos: (a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada; (b) Devem ser realizadas inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, §4º, da Lei nº 14.216/2021; (c) As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem (i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. Por fim, o Tribunal referendar [*sic*] ainda, a medida concedida, a fim de que possa haver a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, §1º, I, II, V, VII, VIII e IX). (BRASIL, 2022, p. 7-8)

De se rotular que a consolidação do entendimento do STF não nasce de uma inteligência jurídica isolada, o sistema jurídico já apontava a relevância de estruturar-se contrapeso à cominação de decisões liminares nos litígios coletivos pela posse despiciendas de tratativas de composição. Nesse sentido, o novo Código de Processo Civil, em seu art. 565, determinou, antes da apreciação de eventual medida liminar, o dever de realização de audiência de mediação com a indispensável intimação do Ministério Público e Defensoria Pública em todas as ações possessórias coletivas (§2º).

O mesmo dispositivo, ademais, dispôs a possibilidade de que os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, estado ou Distrito Federal e município onde se situe a área objeto do litígio fossem intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre interesse e possibilidade de solução para o conflito possessório (§4º).

Também a Resolução nº 10, de 17.10.2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, estabeleceu diretrizes pela solução garantidora do direito humano à moradia nos conflitos coletivos possessórios. Já entronizava a excepcionalidade das remoções e despejos (art. 14) e a obrigatoriedade de formulação de plano prévio de remoção e reassentamento (art. 16).

A inteligência combinada dos supramencionados dispositivos permitiu, nos estados, a incidência da sociedade civil em face do Poder Judiciário, a exemplo da Recomendação nº 2 de TJPE, fruto da articulação do Núcleo de Habitação Terras e Moradia – NUTHAM da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco e da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares – Renap. Ainda de 4.6.2020, no início do processo pandêmico, refletiu um dos primeiros posicionamentos nacionais, entre os tribunais, de orientação manifesta aos magistrados que se abstivessem de promover despejos e remoções, individuais ou coletivas, durante o período excepcional da pandemia de Covid-19.

É desde esse arcabouço, aliás, que, em 2.3.2021, é expedida a Recomendação nº 90 do Conselho Nacional de Justiça, orientando os órgãos do Poder Judiciário pela adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versassem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica (art. 1º).

É dizer, a decisão do Supremo Tribunal vem no sentido de desenhar o regime de transição centrado na instituição de um mecanismo de orientação estratégica na estrutura dos tribunais estaduais e federais e na obrigatoriedade de realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação, como etapa prévia e necessária às eventuais ordens de desocupação coletiva.

Exemplo de decisões protetivas, com esteio na ADPF nº 828/DF, a Ocupação Leonardo Cisneiros (Processo nº 0810131-19.2021.4.05.8300/Agravo de Instrumento nº 0807081-53.2021.4.05.0000), que conta 210 famílias no bairro de Santo Antônio, centro do Recife-PE, logrou, em sede de agravo de instrumento junto ao TRF da 5ª Região, um dos primeiros precedentes nacionais (junho de 2021) de decisão de suspensão com base na ADPF. A ação de reintegração, na origem, foi movida pelo INSS em face do Movimento de Luta e Resistência pelo Teto (MLRT).

A liminar de reintegração no primeiro grau foi conferida sem citação das partes ou mesmo audiência de conciliação. A Defensoria Regional de Direitos Humanos

da Defensoria Pública da União, em agravo de instrumento, sustou a liminar de reintegração de posse do primeiro grau:

Sugere-se ao juízo de origem a realização de audiência a envolver as partes do processo, além do Município do Recife, o Estado do Pernambuco e a União, a fim de se poder tentar encontrar uma solução de consenso sobre a questão, audiência a ser designada ou não de acordo com a discricionariedade judicial de Sua Excelência, já que ele é o condutor do processo de origem [...] Por tais razões, defiro o pedido da DPU, suspendo a eficácia da decisão agravada e determino que qualquer desocupação do imóvel em disputa somente poderá ser executada quando o Estado brasileiro viabilizar que as pessoas que ali se encontram sejam levadas para abrigos públicos ou que, de outra forma, seja a elas assegurada moradia adequada (auxílio-aluguel etc.). (BRASIL, 2021, p. 3)

### 3.1 As comissões de “soluções” de conflitos fundiários nos estados

Regulamentando a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 828/DF, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 510/2023, estabelecendo a criação de uma Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e a estrutura que deverá ser seguida pelos Tribunais para a criação de Comissões Regionais de Soluções Fundiárias (BRASIL, 2023).

A Resolução nº 510/2023 estabelece que a eventual reintegração de posse em imóveis ocupados por famílias em situação de vulnerabilidade social deve ser realizada de forma gradual e humanizada, com a observância de diversos critérios, como a realização de estudo social das famílias ocupantes, a busca de soluções habitacionais definitivas, bem como a adoção de medidas de apoio social e psicológico.

A Tabela 1 indica, a partir dos endereços eletrônicos de cada tribunal de justiça, as informações sobre a existência de comissões de conflitos fundiários e os atos normativos que foram editados para o cumprimento da Resolução nº 510/2023 do CNJ.

TABELA 1 – Existência de Comissões de conflitos fundiários/  
soluções fundiárias nos tribunais de justiça

(continua)

UF	Tribunal	Possui CCF/CRSF?	Data de criação	Ato normativo
<b>Acre</b>	TJAC	SIM	27.3.2023	Portaria Presidência nº 1.465/2023
<b>Alagoas</b>	TJAL	SIM	07.2.2023	Resolução Pleno nº 02
<b>Amapá</b>	TJAP	SIM	26.7.2023	Portaria nº 69.322/2023-GP
<b>Amazonas</b>	TJAM	SIM	18.12.2022	Portaria nº 4.847/2023
<b>Bahia</b>	TJBA	SIM	06.5.2024	Decreto Judiciário nº 367
<b>Ceará</b>	TJCE	SIM	9.3.2023	Resolução do Órgão Especial nº 04/2023
<b>Distrito Federal</b>	TJDFT	SIM	5.4.2024	Portaria Conjunta 35 de 5.4.2024
<b>Espírito Santo</b>	TJES	SIM	17.4.2024	Resolução nº 059/2024
<b>Goiás</b>	TJGO	SIM	11.11.2022	Decreto Judiciário nº 2.811/2022
<b>Maranhão</b>	TJMA	SIM	30.11.2022	Ato da Presidência-GP nº 84
<b>Mato Grosso</b>	TJMT	SIM	22.11.2022	Provimento TJMT/CM nº 43
<b>Mato Grosso do Sul</b>	TJMS	SIM	3.7.2023	Portaria nº 2.735, de 3.7.2023
<b>Minas Gerais</b>	TJMG	SIM	16.12.2022	Portaria Conjunta nº 1.428/PR/2022
<b>Pará</b>	TJPA	SIM	29.3.2023	Portaria nº 1364/2023-GP
<b>Paraíba</b>	TJPB	SIM	12.1.2023	Ato da Presidência nº 03/ 2023
<b>Paraná</b>	TJPR	SIM	23.10.2019	Portaria nº 10.777-DM
<b>Pernambuco</b>	TJPE	SIM	10.4.2023	Resolução nº 488
<b>Piauí</b>	TJPI	SIM	15.3.2023	Portaria Conjunta nº 2/2023 – PJPI/TJPI/SECPRE
<b>Rio de Janeiro</b>	TJRJ	SIM	17.1.2023	Ato Executivo nº 05/ 2023 – TJRJ
<b>Rio Grande do Norte</b>	TJRN	SIM	18.8.2023	Portaria nº 1.031/2023
<b>Rio Grande do Sul</b>	TJRS	SIM	17.5.2023	Ato Conjunto nº 001/2023

(conclusão)

UF	Tribunal	Possui CCF/CRSF?	Data de criação	Ato normativo
<b>Rondônia</b>	TJRO	SIM	22.12.2023	Ato Conjunto nº 022/2023-PR-CGJ
<b>Roraima</b>	TJRR	SIM	19.12.2023	Portaria nº 2108 de 19/12/2023
<b>Santa Catarina</b>	TJSC	SIM	14.12.2022	Resolução GP nº 82/2022
<b>São Paulo</b>	TJSP	SIM	28.7.2023	Portaria nº 10262/2023
<b>Sergipe</b>	TJSE	SIM	16.10.2023	Portaria nº 528/2023 GP2 – Constitutiva
<b>Tocantins</b>	TJTO	SIM	16.11.2022	Portaria nº 2692, de 16.11.2022

Fonte: Dados dos sítios eletrônicos dos tribunais de justiça.

Já a Tabela 2 indica as informações extraídas dos *sites* dos tribunais regionais federais da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª e 6ª Regiões.

TABELA 2 – Existência de comissões regionais de soluções fundiárias nos tribunais regionais federais

Tribunal	UFS	Possui CCF/CRSF?	Data de criação	Ato normativo
TRF-1	AC, AP, AM, BA, DF, GO, MA, MT, PA, PI, RO, RR e TO	Sim	5.9.2023	Resolução PRESI nº 46/2023
TRF-2	RJ e ES	Sim	15.6.2023	Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024
TRF-3	SP e MS	Sim	12.1.2024	Portaria PRES nº 3461, de 12.1.2024
TRF-4	PR, RS e SC	Sim	27.1.2023	Resolução nº 274/2023
TRF-5	AL, CE, PB, PE, RN e SE	Sim	12.1.2023	Ato Presidência nº 11/2023
TRF-6	MG	Sim	22.5.2023	Portaria PRESI 69/2023

Fonte: Dados dos sítios eletrônicos dos tribunais regionais federais.

Analisando os dados de composição dos órgãos de mediação dos conflitos fundiários, tem-se a absoluta participação de magistrados de 1º e 2º grau, sem espaço de participação social nas composições. A Tabela 3 indica a composição,

estabelecida em regimentos internos e portarias de designação, de cada uma das comissões adotadas pelos tribunais de justiça no Brasil.

TABELA 3 - Composição das Comissões de Conflitos Fundiários/  
Soluções Fundiárias nos Tribunais de Justiça

(continua)

UF	Tribunal	Composição
<b>Acre</b>	TJAC	Desembargador, juiz de direito e servidores do TJAC
<b>Alagoas</b>	TJAL	Desembargador, juízes, servidores, defensorias públicas, Ministério Público e atores da sociedade civil, mediante convocação
<b>Amapá</b>	TJAP	Desembargador, juízes de direito, defensor público federal, defensor público do estado, promotor de justiça, servidor do instituto de terras do estado, secretário de Meio Ambiente e servidor do TJAP
<b>Amazonas</b>	TJAM	Desembargador, juízes de direito e servidor do TJAM
<b>Bahia</b>	TJBA	Desembargador indicado pelo tribunal, juízes de direito escolhidos pelo tribunal a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados.
<b>Ceará</b>	TJCE	Desembargador, juízes de direito e servidor do TJCE
<b>Distrito Federal</b>	TJDFT	Desembargador e juízes de direito
<b>Espírito Santo</b>	TJES	Desembargador e juízes de direito
<b>Goiás</b>	TJGO	Juiz de direito, servidores, defensorias públicas, Ministério Público Estadual e OAB
<b>Maranhão</b>	TJMA	Desembargadores, juízes e servidores do Judiciário
<b>Mato Grosso</b>	TJMT	Juízes, Casa Civil do Governo do estado, Procuradoria-Geral do Estado, Ministério Público Estadual, Defensoria Pública do Estado, Secretaria de Estado de Segurança Pública, Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania (Setasc), Instituto de Terras de Mato Grosso (Intermat), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, Comando Geral da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso, OAB, municípios interessados, Conselho Estadual de Direitos Humanos
<b>Mato Grosso do Sul</b>	TJMS	Desembargador e juízes de direito
<b>Minas Gerais</b>	TJMG	Desembargadores, juízes e a Secretaria de Governança e Gestão Estratégica do Estado
<b>Pará</b>	TJPA	Coordenador(a) do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Promoção de Conflitos (Nupemec), Juiz(a) Coordenador(a) do 7º Cejusc da Capital, Servidores indicados pelo Coordenador do Nupemec
<b>Paraíba</b>	TJPB	Desembargadores, juízes e servidores
<b>Paraná</b>	TJPR	Desembargadores, juízes de direito e servidores do TJPR

(conclusão)

UF	Tribunal	Composição
<b>Pernambuco</b>	TJPE	Desembargadores e juizes de direito. Ministério Público e Defensoria Pública podem participar desde que manifestem interesse
<b>Piauí</b>	TJPI	Desembargador, juizes de direito e servidores
<b>Rio de Janeiro</b>	TJRJ	Desembargadores e juizes de direito
<b>Rio Grande do Norte</b>	TJRN	Desembargador e juizes de direito
<b>Rio Grande do Sul</b>	TJRS	Juizes de direito, com conhecimento em mediação, preferencialmente coordenadores de Centros Judiciários de Solução de Conflitos (CEJUSCs)
<b>Rondônia</b>	TJRO	Desembargador, juiz de direito e juiz agrário
<b>Roraima</b>	TJRR	Desembargador e juizes de direito
<b>Santa Catarina</b>	TJSC	Desembargador, juiz de direito e juiz agrário
<b>São Paulo</b>	TJSP	Desembargador, juizes(as) de direito de entrância final da 1ª RAJ, Representante da Presidência da República, Membro do Ministério Público do Estado de São Paulo, Membro da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Representante da Secretaria de Estado de Governo, Representante da Secretaria de Estado da Segurança Pública, Coronel representante do Comando Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo, Delegado de Classe Especial representante da Delegacia Geral da Polícia Civil do Estado de São Paulo, Representante da Secretaria de Estado da Habitação, Representante da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, Representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Representante da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, Representante da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Estado de São Paulo, Representante da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, Representante da Secretaria de Governo Municipal, Representante da Secretaria Municipal de Justiça, Representante da Procuradoria Geral do Município, Representante da Secretaria Municipal da Habitação
<b>Sergipe</b>	TJSE	Desembargador e juizes de direito
<b>Tocantins</b>	TJTO	Desembargador, juizes de direito e servidor do TJTO

Fonte: Dados dos sítios eletrônicos dos tribunais de justiça.

Tem-se que o art. 1º, §4º, IV, da referida Resolução nº 510/2023 do CNJ é assertivo ao atribuir às comissões a obrigação de

IV- interagir permanentemente com as Comissões de mesma natureza instituídas no âmbito de outros Poderes, bem como com órgãos e instituições, a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público, Defensoria Pública, União, Governo do Estado, Municípios,

Câmara de Vereadores, Assembleias Legislativas, Incra, movimentos sociais, associações de moradores, universidades e outros; [...]. (BRASIL, 2023)

É escandaloso ter de rotular que é precisamente a *composição* o elemento nuclear da perspectiva jurídica da transição. Sem a garantia de participação da diversidade dos atores do (conflito) processo, as estratégias e os limites de atuação e incidência junto aos tribunais de justiça para soluções adequadas dos conflitos fundiários urbanos estão fadados ao *senso comum teórico dos juristas* (WARAT, 2002) e ao cotejo predominante do direito de propriedade ou da supremacia do interesse público em face do direito à moradia.

Justamente por representar natureza pública advinda dos processos fundiários urbanos, as comissões de soluções fundiárias devem atentar-se para a necessidade de inclusão de representantes da sociedade civil organizada em sua composição, sob pena de esvaziar um debate importante e de propor soluções que não atendam aos interesses em jogo. A ausência de participação social nessas esferas de mediação, e mesmo de instituições essenciais à justiça como o Ministério Público (na função de *custos legis*), a Defensoria Pública (na função de *custos vulnerabilis*) e a Ordem dos Advogados do Brasil, chama atenção pela perda da função legitimadora das “soluções” ali apresentadas. A resposta judicial adequada ao conflito fundiário – especialmente o urbano, pela natureza das normas aplicáveis – não é de interesse apenas das partes, mas de toda a sociedade civil.

Destaca-se, ainda, a necessidade de observância da figura do réu coletivo (art. 554, §1º), estabelecida pelo Código de Processo Civil, aplicável aos conflitos possessórios. Nestes casos, há a necessidade de intervenção do Ministério Público como *custos legis* e da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* (BRASIL, 2015), o que encontra obstáculo na composição da quase totalidade das comissões indicadas na Tabela 3.

As comissões de soluções fundiárias devem construir saídas que sejam adequadas à compatibilização entre direito à propriedade (condicionado e limitado ao cumprimento da respectiva função social) e o direito humano à moradia adequada. Para isso, precisam estar conscientes do papel social a ser desempenhado, englobando outros atores que não apenas os membros do Poder Judiciário.

Mediação não se faz sem diálogo e sem uma cultura de prevenção aos litígios, que, por sua vez, passa por incluir o *outro* como parte ativa da construção de estratégias consensuadas. A ausência de transparência sobre as decisões tomadas nos âmbitos das CSRFs é outro problema grave, verificável pela dificuldade de a sociedade civil acessar informações básicas sobre quantidade de conflitos analisados

e pessoas afetadas.<sup>2</sup> Se a instância mediadora se resume à composição clássica juiz-partes, em nada difere da previsão legal de mediação em conflitos fundiários fundados no argumento de posse velha (regra prevista no art. 565 do Código de Processo Civil), por exemplo, exceto pelo deslocamento do espaço de mediação para uma comissão nova, que nasce com ares de velha.

A garantia do direito à moradia em situação de conflitos fundiários ganha, a partir das CCFs/CRSFs, a perspectiva de procedimentos de ordem pública para o cumprimento de ordens de despejo, desocupação e remoção forçada, valorizando mecanismos de mediação e tratamento de conflitos fundiários que garantam os direitos humanos da população afetada e impeçam a violência de Estado, garantido, ao longo da análise do caso apresentado à comissão, direito de voz aos representantes das partes envolvidas no conflito.

Comprovado o esgotamento da condicionante conciliatória dos conflitos coletivos fundiários, nos casos em que eventualmente demandem-se despejos e deslocamentos forçados, a partir da inteligência da CR/88, arts. 5º, XXII; 6º; 182 e 183; da Lei nº 10.257/2021; da Lei nº 14.216/2021; e do Código de Processo Civil, art. 564, §4º, tem-se que as ordens administrativas, extrajudicial e/ou judicial, sejam válidas apenas, e tão somente, se forem precedidas das condicionantes que garantam moradia e subsistência às pessoas e famílias.

Dessa forma, entende-se que as comissões de soluções fundiárias, para adequar o cumprimento do seu papel institucional, devem atentar-se para:

- a observância cumulativa dos requisitos, diretrizes e condicionantes estabelecidos pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos, por meio da Resolução nº 10, de 17.10.2018, especialmente, mas sem prejuízo dos demais;
- cumprimento integral de todas as obrigações contidas na Lei Federal nº 14.216 de 7.10.2021;
- adoção de plano de reassentamento com efetivas e comprovadas medidas que garantam a subsistência das famílias nas eventuais remoções forçadas;
- o acolhimento das pessoas e famílias deslocadas e/ou despejadas em locais com a construção de casas, onde haja o fornecimento de água, saneamento, eletricidade, escolas, alocação de terras e moradias;

<sup>2</sup> A esse respeito, registra-se o trabalho desenvolvido pela Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos, que busca tornar públicos os dados relativos aos conflitos urbanos nos estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte. O projeto é uma iniciativa do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, apoiado pela Oak Foundation. Ver: IBDU (2024).

- que o reassentamento não imponha ao grupo transferido, nem ao grupo que anteriormente residia no local de destino, consequências sociais, econômicas e ambientais negativas.

A expressa proibição do uso de violência pelo Poder Público durante todo e qualquer processo de despejo, desocupação ou remoção forçada, sob pena de responsabilização cível, criminal e administrativa, deve considerar a vedação de ações de autotutela da posse dos bens municipais, assim como as remoções administrativas – entendidas como aquelas sem esteio em ordem judicial. A atuação do Poder Público nesse contexto deve ser pautada pela busca de soluções pacíficas e definitivas para os conflitos fundiários, priorizando a permanência dos grupos vulneráveis em áreas seguras e dignas, ou fornecendo soluções habitacionais adequadas.

É essencial estabelecer protocolos unificados para garantir o direito à moradia em situações de remoções e conflitos fundiários, envolvendo diferentes órgãos e instituições nos processos de mediação e tratamento desses conflitos, respeitando os direitos humanos e promovendo a participação das comunidades afetadas nas decisões. Um protocolo ou política unificada deverá observar, como conteúdo mínimo:

- Que a atuação do Poder Público, por sua Administração direta e indireta, deve ser orientada à solução pacífica e definitiva dos conflitos fundiários, primando pela garantia de permanência dos grupos em situação de vulnerabilidade, nas áreas em que vivem, ocupam e reivindicam, em condições de segurança e vida digna.
- Que os despejos, desocupações ou remoções forçadas ficam condicionadas ao arquivamento definitivo de processo de regularização fundiária, garantida a participação dos legitimados prevista no art. 14 da Lei nº 13.465/2017.
- Que ficam vedadas ações de autotutela da posse dos bens municipais, assim como as remoções administrativas – sem esteio em ordem judicial – nas hipóteses de posse já consolidada.
- Ser obrigatória a identificação dos agentes municipais envolvidos na remoção, bem como a implantação de câmeras de vigilância e monitoramento e microfones no uniforme destes agentes.
- Na hipótese de remoções em áreas demarcadas como de risco, deverá ser estritamente observado o laudo técnico específico, que deverá individualizar precisamente as moradias afetadas, o grau do risco e as medidas mitigadoras possíveis, garantindo-se a elaboração de contralaunder aos afetados, bem como seu pleno exercício do direito à ampla defesa, com assistência jurídica gratuita e integral pela Defensoria Pública.
- Deverá promover o atendimento habitacional definitivo e social a todas as famílias, oficiando-se todas as pastas envolvidas, garantidas soluções de

Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social nos moldes da Lei nº 11.888/2008 e a devida compensação financeira pelas perdas e danos, e o respeito à integridade física, psíquica e patrimonial dos removidos.

- Nas remoções inevitáveis, será elaborado plano prévio de reassentamento com ampla publicidade e participação das pessoas atingidas, priorizando o reassentamento em imóveis do município, do estado e da União, bem como suas autarquias, fundações e empresas públicas, situados na mesma região.

## 4 Considerações finais

A investigação sobre as repercussões jurídicas das remoções forçadas no contexto da ADPF nº 828/DF, conduzida por meio de métodos de análise documental e bibliográfica, revela uma preocupação crítica com a perpetuação da condição de despossessão enfrentada pelas comunidades vulnerabilizadas em face dos conflitos fundiários coletivos. A adoção de um regime de transição às remoções forçadas coletivas representa um passo fundamental na consecução e garantia de soluções justas e duradouras para conflitos fundiários urbanos.

Se a ADPF nº 828/DF teve sucesso em inserir na arena de debate processualística o fato de que a atuação do Poder Público não pode deixar pessoas vulneráveis em situação ainda pior do que já se encontravam, teceu-se, assim, uma hermenêutica da função social da propriedade que tensiona a política pública de habitação de interesse social. Sob essa hermenêutica é fundamental incidir, ampliando-a e dotando-a de sentido estratégico. Nasce a tarefa imediata da construção, a partir dos aportes das CCFs/CRSFs, da demanda por uma política de conflitos fundiários coletivos voltados para interface integrada dos três poderes das esferas federal, estadual e municipal.

As soluções apresentadas pelas comissões precisam respeitar um conteúdo mínimo, adequado às normativas internacionais e nacionais – especialmente a observância da função social da propriedade. Embora a Resolução nº 510/CNJ tenha estabelecido uma padronização das comissões de soluções fundiárias, nota-se a ausência de participação social em uma importante arena jurídica e política; somado a isso, a ausência de transparência do conteúdo decidido nos âmbitos das comissões viola o direito à informação da sociedade civil organizada. Ampliar os espaços de discussão e democratizar o acesso à justiça fundiária é missão que o Brasil precisa responder à altura da “Covid longa” dos despejos que ainda se apresenta.

---

**Legal repercussions of forced removals after the transitional regime established in Action Against a Violation of a Constitutional Fundamental Right (ADPF) No. 828/DF**

**Abstract:** Based on documentary research, this paper aims to investigate the transitional regime adopted in the context of the Action Against a Violation of a Constitutional Fundamental Right (ADPF) No. 828/DF, which suspended the judicial and extrajudicial acts of collective forced removals during the pandemic. To this end, the article analyzes the scenario of legal and judicial measures adopted during and after the pandemic, emphasizing the instances of judicial mediation of land conflicts. Finally, it reflects on the strategies and limits of action and advocacy with the courts of justice for adequate solutions to urban land conflicts, intending to build a legal repertoire and accountability for the decisions taken within the scope of the Regional Land Solutions Commissions, created by ADPF No. 828/DF.

**Keywords:** ADPF No. 828/DF. Regional Land Solutions Commissions. Land conflicts. Covid-19 pandemic.

---

## Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 510, de 26 de junho de 2023*. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação *DOU*, Brasília, p. 8713, 7 jul. 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *DOU*, Brasília, p. 1, 11 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *DOU*, Brasília, p. 1, 17 mar. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Direito à moradia adequada*. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 Distrito Federal*. Órgão julgador: Plenário. Relator: Min. Roberto Barroso. Data de julgamento: 02/11/2022. Brasília: STF, 2022. Disponível em: <https://reidir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764658045>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Regional da 5ª Região. *Agravo de Instrumento 0807081-53.2021.4.05.0000*. Agravante: Movimento de Luta e Resistência pelo Teto (MLRT). Agravado: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator(A): Desembargador(a) Federal Vladimir Souza Carvalho – 4ª Turma. Magistrado Convocado: Desembargador(a) Federal Marcos Antônio Garapa de Carvalho. Processo Originário: 0810131-19.2021.4.05.8300 – 10ª Vara Federal - PE. 2021. Disponível em: <https://ibdu.org.br/docs-rede-nordeste/pernambuco-agravo-de-instrumento-0807081-53-2021-4-05-0000/>. Acesso em: 23 maio 2024.

CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de; BORBA, Isabela Souza de. O direito de propriedade no marco do constitucionalismo garantista. *Revista da Faculdade de Direito*, Fortaleza, v. 35, n. 2, p. 233-260, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/11752>. Acesso em: 19 maio 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*: Resolución 1/2020. 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>. Acesso em: 18. maio 2024.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito romano*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental*, v. 1, n. 2, p. 5-26, out./nov. 2005.

HARVEY, David. *The new imperialism*. Nova Iorque: Oxford Press, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. *Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos*. 2024. Disponível em: [ibdu.org.br/rede-nordeste](https://ibdu.org.br/rede-nordeste). Acesso em: 23 maio 2024.

MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago; PEDRON, Flávio Quinaud. O direito à moradia nos tempos do coronavírus: alcances e sentidos a partir do Projeto de Lei nº 827/2020 e da ADPF 828/DF. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 524-546, 2023. DOI: 10.12957/rdc.2023.61222. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/61222>. Acesso em: 18 maio 2024.

MILANO, Giovanna Bonilha. *Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário*: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial. 2016. 248 f. Tese (Doutorado) – Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná – UFPR, Curitiba, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *A/RES/71/256\* Nova Agenda Urbana*. Português. [s.l.]: ONU, 2019. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 20 maio 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU-Habitat. *UN-Habitat Covid-19 Response Plan*. 2020. Disponível em: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/04/final\\_un-habitat\\_covid-19\\_response\\_plan.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/04/final_un-habitat_covid-19_response_plan.pdf). Acesso em: 18 maio 2024.

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

ROMEIRO, Paulo Somlanyi. *Direito urbanístico entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do urbanismo)*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 7. ed. 2. reimpr. São Paulo: Edusp, 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Fabris, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson; DI SARNO, Daniela Libório. *Soluções alternativas para conflitos fundiários*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Política habitacional para os excluídos: o caso da região metropolitana do Recife. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). *Habituação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Habitare/Finep, 2007. p. 114-149.

WARAT, Luis Alberto. *Senso comum teórico dos juristas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago; SILVA NETO, Antonio Celestino da; FERREIRA, Allan Ramalho. Repercussões jurídicas das remoções forçadas após o regime de transição estabelecido na ADPF nº 828/DF. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 9-31, jan./jun. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i18-ART01.BA

---



# O papel da litigância estratégica em direitos humanos na concretização do direito à moradia no Brasil: a ADPF nº 828 e a Campanha Despejo Zero

## **Karina Macedo Gomes Fernandes**

Doutora e Mestra em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Servidora Pública no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS). *E-mail:* karimfernandes@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1730-2702>.

## **Morgana Maisner**

Graduanda de Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter). Bolsista de Iniciação Científica pelo Ecosistema nima. *E-mail:* morganamaisner@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0029-1111>.

---

**Resumo:** A litigância estratégica pode ser definida como um conjunto de instrumentos voltados à prevenção e à reparação de violações de direitos. Tais instrumentos têm como objetivo impulsionar mudanças em legislações, políticas públicas, práticas e conscientização pública, a fim de prevenir ou reparar violações de direitos. Este estudo investiga o papel exercido pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 (ADPF nº 828) e pela Campanha Despejo Zero (CDZ) no que se refere ao direito à moradia no contexto da crise sanitária da Covid-19 no Brasil, como meios de litígio estratégico em direitos humanos. Para tanto, o problema de pesquisa questiona o papel desempenhado pela CDZ e pela ADPF nº 828 como meios de litigância estratégica em direitos humanos na defesa do direito à moradia. O trabalho se propõe a demonstrar que a atuação da litigância estratégica articulada com demandas sociais, por agir na busca pelo reconhecimento do direito à moradia, mostrou-se uma ferramenta eficaz, porquanto teve um impacto positivo em um grande número de pessoas. Por meio de revisão bibliográfica e sob o método dedutivo, pretende-se definir o que é o direito à moradia e como esse se relaciona com o direito à cidade, o que é a litigância estratégica em direitos humanos e seus meios de atuação, além de investigar o papel desempenhado pela Campanha Despejo Zero como meio da litigância estratégica em direitos humanos e seus resultados na referida ADPF.

**Palavras-chave:** Direito à moradia. Litigância estratégica em direitos humanos. Campanha Despejo Zero. Supremo Tribunal Federal.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 O direito à moradia e a sua intrínseca relação com o direito à cidade – 3 Litigância estratégica em direitos humanos: a busca por mudanças estruturais e culturais – 4 A Campanha Despejo Zero e a ADPF nº 828: a proteção do direito à moradia na pandemia da Covid-19 – 5 Considerações finais – Referências

---

# 1 Introdução

De acordo com relatório divulgado em 2021 pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), o Brasil, embora possua instituições democráticas no âmbito dos direitos humanos, enfrenta desafios estruturais persistentes no combate à discriminação historicamente negligenciada. Esta discriminação exerce um impacto notável sobre grupos específicos, notadamente pessoas negras, mulheres, comunidades quilombolas, povos indígenas, camponeses, trabalhadores rurais, moradores de rua e habitantes de favelas e periferias.<sup>1</sup>

A CIDH aponta que fatores como desigualdade na distribuição de renda e discriminação com base em raça, origem social, estereótipos relacionados a gênero, orientação sexual e idade têm, historicamente, contribuído para a exclusão sistemática desses grupos. Os efeitos dessa exclusão persistem até os dias atuais, deixando esses segmentos populacionais em uma condição contínua de extrema vulnerabilidade no país.<sup>2</sup>

Evidentemente, a disparidade de condições e de poderes desses grupos socialmente vulneráveis se traduz na falta de acesso aos recursos legais apropriados, o que resulta numa dificuldade do reconhecimento dos direitos destes indivíduos perante o Poder Judiciário.<sup>3</sup> Dessa forma, é necessário que, para além de reforçar a premissa de que todos são iguais perante a lei, o Estado preveja mecanismos adequados para a viabilização do texto legal, agindo como um agente promotor das garantias e direitos sociais.<sup>4</sup>

E, se é verdade que, apesar de a defesa dos direitos humanos ser uma luta árdua, acompanhada de muitos percalços,<sup>5</sup> é uma luta pela qual se deve lutar incansavelmente, o presente trabalho visa, sobretudo, contribuir diretamente com a produção científica sobre o tema. Dessa forma, para além dos seus objetivos gerais e específicos, o principal propósito deste trabalho é apoiar a luta pelos direitos humanos em âmbito nacional e internacional.

<sup>1</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Situação dos direitos humanos no Brasil*. Relatório de país. Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>2</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Situação dos direitos humanos no Brasil*. Relatório de país. Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>3</sup> BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. □ Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. n. 17. p. 108.

<sup>4</sup> DORNELLES, João Ricardo W. *O que são direitos humanos*. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 31.

<sup>5</sup> Percalços que, não raro, incluem reações adversas de intolerância política e/ou social (OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. p. 573).

Diante do exposto, o trabalho pretende responder qual o papel desempenhado pela litigância estratégica em direitos humanos na defesa do direito à moradia no contexto da Campanha Despejo Zero (CDZ) e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 (ADPF nº 828). Desse modo, o estudo reconhece a moradia da forma que ela é definida tanto na ordem jurídica internacional como no ordenamento jurídico brasileiro, como um meio para que se atinjam as condições básicas necessárias à existência digna da pessoa humana, e não um mero ativo financeiro em que apenas aqueles que possuem capital a têm assegurada.<sup>6</sup>

Portanto, este trabalho se justifica por investigar fenômenos como a litigância estratégica em direitos humanos e sua aplicabilidade, e a violação, por ação ou omissão, do direito à moradia. Mais especificamente, relaciona tais tópicos ao contexto de crise política e sanitária vivenciada no Brasil a partir de março de 2020, data em que a Organização Mundial da Saúde (OMS) caracteriza o surto do SARS-CoV-2, o novo coronavírus, como pandemia (OPAS, 2023). O trabalho se propõe a demonstrar que a atuação da litigância estratégica articulada com demandas sociais, por agir na busca pelo reconhecimento do direito à moradia, mostrou-se uma ferramenta eficaz, porquanto teve um impacto positivo em muitas pessoas.

Como objetivos, pretende-se investigar o papel da litigância estratégica diante da atuação da Campanha Despejo Zero e da ADPF nº 828, que versa sobre a defesa do direito à moradia no Brasil. A partir deste objetivo geral, os objetivos específicos procuram definir o que é o direito à moradia e como esse se relaciona diretamente com o direito à cidade, o que é o litígio estratégico em direitos humanos e quais são seus objetivos, além de analisar a atuação da CDZ no contexto nacional, destacadamente por meio da ADPF nº 828.

O trabalho consiste em uma revisão bibliográfica, utilizando-se do método dedutivo, cujo fundamento reside na presunção da existência prévia da situação investigada, de forma que a “dedução presume a existência de um modelo ou representação prévio de uma situação [...] e examina quais as consequências que podem dele decorrer”.<sup>7</sup> Dessa forma, este trabalho tem como objetos de estudo a litigância estratégica em direitos humanos enquanto ferramenta jurídica e social capaz de propor mudanças normativas pela mudança cultural, e o caso da Campanha Despejo Zero e da ADPF nº 828.

Em suma, o trabalho está estruturado em três partes: a primeira parte conceitua o direito à moradia e o relaciona com o direito à cidade; a segunda, além de

<sup>6</sup> CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, 2022. p. 62.

<sup>7</sup> VENTURA, Deisy. Do direito ao método, do método ao direito. In: CERQUEIRA, Daniel Torres de; FRAGALE FILHO, Roberto (Org.). *O ensino jurídico em debate*. Campinas: Millennium, 2007. p. 280.

conceituar o termo *litígio estratégico* ou *litigância estratégica em direitos humanos*, analisa sua importância no enfrentamento a violações de direitos humanos; e, por fim, a terceira parte trata a respeito da proteção do direito à moradia realizada pela Campanha Despejo Zero e pela ADPF nº 828, que atuaram como meios de litigância estratégica, no contexto da pandemia da Covid-19.

## 2 O direito à moradia e a sua intrínseca relação com o direito à cidade

Sob o *status* de direito fundamental, a moradia foi tardiamente reconhecida como direito pelo sistema jurídico brasileiro, por força da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, que deu ao art. 6º da Constituição da República a seguinte redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.<sup>8</sup> É possível afirmar que o direito à moradia é fruto da atuação dos movimentos sociais<sup>9</sup> e, apesar de a Constituição tratar a moradia como um direito social,<sup>10</sup> prevalece no Brasil a lógica do capital, de modo que o direito à propriedade é predominante em relação aos demais direitos.<sup>11</sup> Dessa forma, o Estado privilegia a hegemonia da propriedade privada, e, conseqüentemente, fomenta diretamente a exclusão territorial e a segregação social<sup>12</sup> que permeiam a realidade brasileira.

O direito à moradia, para além de estar expressamente positivado na Constituição, é visto como pressuposto para a efetivação dos demais direitos estabelecidos em nosso sistema jurídico brasileiro atual, uma vez que tem relação estreita

<sup>8</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000*. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Congresso Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>9</sup> CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, 2022. p. 43.

<sup>10</sup> A organização econômica da Constituição Federal, fundada na valorização do trabalho e da livre iniciativa e conforme os ditames da justiça social, tem como princípios basilares a propriedade privada, a função social da propriedade e a livre concorrência, estabelecidos respectivamente nos incs. II, III e IV do art. 170 do texto constitucional (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 jun. 2024).

<sup>11</sup> FERNANDES, Karina Macedo Gomes. *Direito à cidade, colonialidade e território: a disputa pelo Cais Mauá, em Porto Alegre*. Orientadora: Fernanda Frizzo Bragato. 2019. 445 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), 2019. p. 214. Disponível em: <http://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9049>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>12</sup> CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, 2022. p. 40.

com a dignidade da pessoa humana. Entretanto, o conceito de moradia, segundo o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU), não pode ser reduzido a um local com um teto e quatro paredes. Em verdade, a moradia deve ser vista e defendida como um local seguro para se viver e que esteja localizada em espaço com acesso a serviços públicos como escolas, postos de saúde e pontos de transporte.<sup>13</sup>

A despeito da obrigatoriedade estabelecida na Constituição e na lei no sentido de que a propriedade deverá atender à sua função social,<sup>14</sup> tal condição revela-se insuficiente para resolver a questão dos reiterados conflitos fundiários<sup>15</sup> que persistem na conjuntura social brasileira. Nesse sentido, o instituto da propriedade é imposto como alicerce do ordenamento jurídico brasileiro,<sup>16</sup> propagando reiteradas violações de direitos.

Na realidade, o que se observa é que o direito à moradia foi profundamente afetado pelo uso crescente da habitação como um ativo financeiro, num movimento crescente de especulação do mercado de derivativos que leva ao “abandono de políticas públicas em que a habitação é considerada um bem social”.<sup>17</sup> Nessa medida, que tem a habitação como um meio de enriquecimento, como um mero valor de troca, “a casa transforma-se de bem de uso em capital fixo – cujo valor é

<sup>13</sup> UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *General Comment N° 04: The Right To Adequate Housing* (Art. 11, Para. 1). Geneva, 1991. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>14</sup> Na Constituição, verifica-se a obrigatoriedade de se observar o cumprimento da função social da propriedade nos seguintes artigos: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social. [...] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] III - função social da propriedade. [...] Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores” (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 jun. 2024). Já no Código Civil, tal requisito aparece implicitamente no art. 1.276, que diz: “O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições. §1º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize. §2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais” (BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 2 jun. 2024).

<sup>15</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. A persistência de conflitos possessórios coletivos e despejos violentos no Brasil. *Revista da Defensoria Pública da União*, Brasília, n. 17, p. 21-31, 2022. p. 29.

<sup>16</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. A persistência de conflitos possessórios coletivos e despejos violentos no Brasil. *Revista da Defensoria Pública da União*, Brasília, n. 17, p. 21-31, 2022. p. 12.

<sup>17</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 32.

a expectativa de gerar mais valor no futuro, o que depende do ritmo do aumento do preço dos imóveis no mercado”.<sup>18</sup> Assim, os debates jurídicos atuais se utilizam da lógica econômica para defender o direito à propriedade e, conseqüentemente, deixam o direito à moradia em segundo plano,<sup>19</sup> a habitação é tida como mero alvo da especulação financeira<sup>20</sup> e, conseqüentemente, é idealizada como um ativo financeiro que tem a capacidade de tornar o Brasil um setor habitacional atraente para as finanças globais.<sup>21</sup>

O movimento de urbanização das cidades brasileiras ocorreu de maneira desordenada e segregatória, e, portanto, aprofundou a hierarquização social do espaço, e, o Estado, apesar de ter implementado instrumentos com o intuito de atenuar as desigualdades decorrentes desse processo, falhou em salvaguardar o direito à moradia em detrimento da mercantilização dos territórios. Isso leva ao cenário brasileiro atual, em que somente aqueles que possuem capacidade financeira têm acesso ao direito à moradia plena, conforme é definida pelos diplomas internacionais, de maneira que a habitação passa a ser ativo financeiro, desestabilizando a segurança jurídica da posse.<sup>22</sup>

As reflexões diante do tema permitem concluir que o atual modelo de urbanização do Brasil é desigual por ter sido estabelecido diante da inércia estatal na adoção de políticas públicas de democratização do acesso à terra e à moradia.<sup>23</sup> Portanto, quando o direito à moradia é tomado pela lógica da financeirização, que transforma a moradia em consumo e a reverte para o capital,<sup>24</sup> é possível afirmar

<sup>18</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 32.

<sup>19</sup> CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, 2022. p. 43.

<sup>20</sup> FERNANDES, Karina Macedo Gomes. *O capital financeiro é determinante na formação do déficit habitacional*. Entrevista concedida a João Vitor Santos. São Leopoldo: Instituto Humanitas Unisinos (IHU), 2019. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/590575-o-capital-financeiro-e-determinante-na-formacao-do-deficit-habitacional-entrevista-especial-com-karina-macedo-fernandes>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>21</sup> CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, 2022. p. 44.

<sup>22</sup> CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, 2022. p. 52.

<sup>23</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, 2021. p. 100.

<sup>24</sup> CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, 2022. p. 62.

que o direito à moradia é assegurado efetivamente apenas a uma parte da população brasileira: quem de fato possui capacidade financeira.<sup>25</sup>

A cidade contemporânea é caracterizada pela sua velocidade de circulação, com fluxos cada vez mais intensos e em ritmos cada vez mais acelerados de mercadorias, pessoas e capital, a cidade contemporânea subjuga seus territórios,<sup>26</sup> colocando a cidade e a moradia em segundo plano a fim de que seja priorizada a mercantilização dos territórios. Nesse sentido, o direito à cidade existe para serem asseguradas cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, resilientes e sustentáveis,<sup>27</sup> de maneira que a cidade como habitação seja prioridade em relação à cidade-mercadoria.

O direito à moradia neste estudo é visto como um direito intrinsecamente ligado ao direito à cidade, enquanto a cidade atual é planejada e produzida como uma ferramenta para ativos financeiros, cujo objetivo é cumprir interesses econômicos e financeiros<sup>28</sup> e a moradia, muito apesar de ser consolidada como um direito fundamental, fica em segundo plano em prol do fomento à segregação socioespacial que adveio pelo sistema capitalista.<sup>29</sup>

O direito à cidade, conforme Nelson Saule Júnior, é “o direito de habitar e produzir cidades e assentamentos humanos para serem justos, seguros, saudáveis, resilientes e sustentáveis”.<sup>30</sup> Por outro lado, a cidade inserida no contexto contemporâneo tem como uma das suas principais características a velocidade da circulação de mercadorias, pessoas e capital em ritmo cada vez mais acelerado, rompendo e subjugando territórios.<sup>31</sup>

Inicialmente categorizado e conceituado por Henri Lefebvre em 1968,<sup>32</sup> o direito à cidade se materializa historicamente nas lutas dos movimentos sociais que

<sup>25</sup> CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, 2022. p. 62.

<sup>26</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 9.

<sup>27</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. A cidade como um bem comum pilar emergente do direito à cidade. In: SOUSA JÚNIOR *et al.* *O direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2019. p. 145-153.

<sup>28</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, 2021. p. 100.

<sup>29</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, 2021. p. 99.

<sup>30</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. A cidade como um bem comum pilar emergente do direito à cidade. In: SOUSA JÚNIOR *et al.* *O direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2019. p. 145-153.

<sup>31</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 9.

<sup>32</sup> LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Cristina C. Oliveira. Itapevi: Nebli, 2016.

pautam o usufruto comum das cidades, o acesso amplo ao espaço urbano. Dessa forma, o direito à cidade consagra uma plataforma de luta a partir de uma cidade que é uma projeção da sociedade sobre um espaço,<sup>33</sup> espaço em que se projeta o capital<sup>34</sup> e que, assim, constitui-se enquanto fenômeno social que tem na memória coletiva um componente substancial do seu significado político.<sup>35</sup> É assim que:

[...] Das funções essenciais de moradia e trabalho decorrem os demais usos da cidade: lugar de expressão religiosa, de associação coletiva, de desenvolvimento tecnológico, de realização da política em prol do bem comum, a cidade apresenta possibilidades infinitas de uso, expansão, circulação e combinação de territórios e pessoas.<sup>36</sup>

É possível afirmar, assim, que o direito à cidade é um direito necessariamente coletivo, voltado à transformação da realidade dos usos da cidade, como um objetivo político que não se esgota na esfera jurídica, mas que se origina nos movimentos sociais e neles se renova.<sup>37</sup> Logo, como um direito coletivo, o direito à cidade precisa ser fortalecido por meio dos cidadãos, através da busca do seu reconhecimento como lema operacional e ideal político.<sup>38</sup>

<sup>33</sup> LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Cristina C. Oliveira. Itapevi: Nebli, 2016. p. 66.

<sup>34</sup> A cidade é um interventor ativo na circulação do capital, na medida em que é o resultado da organização articulada entre os meios de produção e o Estado, e seus usos estão sempre em risco perante o Estado e o mercado, que atuam em lógicas complementares e que levam, necessariamente, a um cenário segregatório, na busca da consolidação da cidade oficial, que atrai investimentos por ser limpa e organizada, em detrimento à cidade real, produzida pela força de trabalho de quem está na base da pirâmide social brasileira e para quem os recursos da cidade se tornam cada vez mais escassos (FERNANDES, Karina Macedo Gomes. *Direito à cidade, colonialidade e território: a disputa pelo Cais Mauá, em Porto Alegre*. Orientadora: Fernanda Frizzo Bragato. 2019. 445 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), 2019. p. 162. Disponível em: <http://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9049>. Acesso em: 2 jun. 2024).

<sup>35</sup> FERNANDES, Karina Macedo Gomes. *Direito à cidade, colonialidade e território: a disputa pelo Cais Mauá, em Porto Alegre*. Orientadora: Fernanda Frizzo Bragato. 2019. 445 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), 2019. p. 162. Disponível em: <http://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9049>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>36</sup> FERNANDES, Karina Macedo Gomes. *Direito à cidade, colonialidade e território: a disputa pelo Cais Mauá, em Porto Alegre*. Orientadora: Fernanda Frizzo Bragato. 2019. 445 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), 2019. p. 162. Disponível em: <http://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9049>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>37</sup> HARVEY, David. *The right to the city*. 2003. Disponível em: <https://davidharvey.org/media/righttothecity.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>38</sup> HARVEY, David. *The right to the city*. 2003. Disponível em: <https://davidharvey.org/media/righttothecity.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

Sob a perspectiva jurídica, o direito à cidade aparece no Título IV, Capítulo II, arts. 182<sup>39</sup> e 183<sup>40</sup> da Constituição da República, que, como resultado dos trabalhos da *emenda popular pela reforma urbana* na Assembleia Nacional Constituinte, prevê a política de desenvolvimento urbano no Brasil. Como normas de eficácia contida, ambos os artigos foram regulamentados pela Lei nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade,<sup>41</sup> que tem como premissas básicas os três princípios da política urbana: a) o direito à cidade e à cidadania, b) a gestão democrática da cidade; e c) a função social da cidade e da propriedade.<sup>42</sup> Visando garantir que o interesse

<sup>39</sup> “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. §1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. §2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. §3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. §4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais” (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 jun. 2024).

<sup>40</sup> “Art. 183. 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. §1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. §2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. §3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião” (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 jun. 2024).

<sup>41</sup> BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>42</sup> “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; h) a exposição da população a riscos de desastres; [...] X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos

comunitário, o bem-estar coletivo, a moradia e as vidas dos cidadãos estejam acima da mercantilização dos territórios, dano colateral do sistema capitalista,<sup>43</sup> o direito à cidade foi criado, como visto, a partir de um conjunto de políticas urbanas e sociais com o intuito de proteger as cidades.<sup>44</sup>

Verifica-se que, apesar de haver, atualmente, uma crescente movimentação de indivíduos com o desejo de concretizar e reivindicar o direito à cidade,<sup>45</sup> as políticas estabelecidas deixam a desejar no que diz respeito à proteção da cidade como meio social e cultural. Por outro lado, crescem quase que exponencialmente as políticas voltadas à proteção da mercantilização da propriedade, dando prioridade ao mercado imobiliário e à especulação financeira<sup>46</sup> e deixando de lado a proteção da cidade como meio social e cultural.

A justificativa apresentada para dar prioridade ao mercado imobiliário é de que há de se fomentar o turismo e atrair investidores internacionais à cidade, e, dessa forma, o poder público intensifica investimentos em áreas que já são valorizadas,

---

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; [...] 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; [...]” (BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 2 jun. 2024).

<sup>43</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, 2021. p. 99.

<sup>44</sup> “O Brasil foi o primeiro país do mundo a positivar o direito à cidade, a partir da Emenda Popular pela Reforma Urbana, formulada por um conjunto de entidades e associações de classe, organizações não governamentais, associações civis, movimentos e grupos sociais reunidos em torno da pauta da reforma urbana, cujo resultado foi a participação na Assembleia Nacional Constituinte. Com a Emenda Popular Pela Reforma Urbana, houve a conquista da transposição da questão urbana no Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal. Foram apenas dois artigos (artigos 182 e 183) que deram a base constitucional da nova ordem jurídico-urbanística, mas o impacto político deste reconhecimento foi expressivo: a política urbana foi colocada pela primeira vez na história constitucional brasileira, revolucionando o paradigma civilista clássico do Código Civil de 1916, que até então correspondia à forma legal aplicável às questões inerentes aos processos socioeconômicos e territoriais que caracterizaram o processo de urbanização no Brasil” (FERNANDES, Karina Macedo Gomes. *O capital financeiro é determinante na formação do déficit habitacional*. Entrevista concedida a João Vítor Santos. São Leopoldo: Instituto Humanitas Unisinos (IHU), 2019. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/590575-o-capital-financeiro-e-determinante-na-formacao-do-deficit-habitacional-entrevista-especial-com-karina-macedo-fernandes>. Acesso em: 2 jun. 2024).

<sup>45</sup> CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, v. 4, n. 1, p. 185-206, 2016. p. 186.

<sup>46</sup> COSTA, Maria de Fátima Tardin. O cercamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 52-70, 2006. p. 59.

mas que favorecem ainda mais a especulação imobiliária e financeira.<sup>47</sup> Vainer propõe a denominação “cidade-mercadoria”, de forma que a cidade, produzida por governos comprometidos com a iniciativa privada e com a busca de lucros, é tida meramente como uma mercadoria a ser vendida.<sup>48</sup>

Como parte do modo de produção capitalista, forma-se um mercado imobiliário voltado à produção de uma cidade-mercadoria, de forma que a cidade-real é excluída da perspectiva oficial e a cidade é pensada como um produto a ser vendido, deixando de ser acessível por quem efetivamente a produz, isto é, a classe trabalhadora.<sup>49</sup> Portanto, no modelo urbanista atual, a cidade é vista como empresa e isso significa que os urbanistas têm em mente construir uma cidade que atua sobretudo como agente econômico e que tomará decisões sempre tendo em mente o mercado econômico em detrimento do bem-estar das pessoas que ali vivem.<sup>50</sup>

Dessa forma, o direito à cidade tem sua noção esvaziada quando em confronto com a realidade da produção de uma cidade-mercadoria,<sup>51</sup> de maneira que a cidade, uma vez pensada como espaço social e político, é o espaço de realização e ascensão do capitalismo. É nesse sentido que o espaço urbano, que deveria ser um espaço onde relações sociais se desenvolvem, passa a ser prioritariamente concebido como uma instância ativa para dominação econômica.<sup>52</sup>

Diante disso, a priorização dos governos ao setor privado e ao crescimento da cidade como uma mercadoria às empresas resulta, por exemplo, nas cidades vivenciando déficits habitacionais exorbitantes,<sup>53</sup> além de proporcionar um crescimento exponencial da população em situação de rua,<sup>54</sup> o que evidencia a agudização da segregação territorial.<sup>55</sup> Os valores dos imóveis sobem, de maneira que

<sup>47</sup> COSTA, Maria de Fátima Tardin. O cercamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 52-70, 2006. p. 59.

<sup>48</sup> VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012. p. 75-104.

<sup>49</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 124.

<sup>50</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 192.

<sup>51</sup> Ver ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

<sup>52</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 168.

<sup>53</sup> FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Dados déficit habitacional: 2016 – 2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021.

<sup>54</sup> 2020: ano de ficar em casa... sem casa? *Labcidade*, 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/2020-ano-de-ficar-em-casa-sem-casa/>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>55</sup> 2020: ano de ficar em casa... sem casa? *Labcidade*, 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/2020-ano-de-ficar-em-casa-sem-casa/>. Acesso em: 2 jun. 2024.

o que os valoriza são suas externalidades (saneamento básico, paisagem e serviços),<sup>56</sup> e aquelas pessoas que não detêm os recursos financeiros necessários a acompanhar essa escalada acabam por se instalar nas áreas que são rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas.<sup>57</sup>

Dito isso, é inegável a relação intrínseca que o direito à moradia tem com o direito à cidade. A cidade é planejada na atualidade como uma ferramenta de ativos financeiros, cujo objetivo é cumprir interesses econômicos e financeiros,<sup>58</sup> e a moradia, consolidada como direito fundamental, fica em segundo plano em prol do fomento à segregação socioespacial que adveio pelo sistema capitalista.<sup>59</sup>

Atualmente o crescimento das cidades está intrinsecamente ligado aos interesses do mercado financeiro imobiliário, e aqueles que não detêm o capital travam uma batalha contra o monopólio do mercado da propriedade privada, enquanto aqueles que detêm o poder reafirmam sua luta contra a função social da propriedade.<sup>60</sup> Assim, o atual modelo de urbanização, estabelecido diante da inércia estatal na adoção de políticas públicas de democratização do acesso à terra e à moradia no Brasil,<sup>61</sup> é considerado desigual e provoca diretamente a falta de acesso à moradia.

### 3 Litigância estratégica em direitos humanos: a busca por mudanças estruturais e culturais

A partir da redemocratização dos países latino-americanos e com o intuito de consolidar suas lutas pela conquista de direitos, organizações da sociedade civil adotaram a litigância estratégica como uma de suas ferramentas de mobilização.<sup>62</sup> A prática da litigância estratégica vem da América Latina e dos Estados Unidos,<sup>63</sup>

<sup>56</sup> COSTA, Maria de Fátima Tardin. O cercamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 52-70, 2006. p. 53.

<sup>57</sup> COSTA, Maria de Fátima Tardin. O cercamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 52-70, 2006. p. 59.

<sup>58</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, 2021. p. 100.

<sup>59</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, 2021. p. 99.

<sup>60</sup> COSTA, Maria de Fátima Tardin. O cercamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 52-70, 2006. p. 53.

<sup>61</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, 2021. p. 100.

<sup>62</sup> NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Litígio estratégico x litígio estrutural (de interesse público): ao fim e ao cabo, denominações de um mesmo instituto para a defesa de direitos fundamentais? *Pensar – Revista de Ciências Jurídicas*, v. 27, n. 1, p. 1-12, 2022. p. 3.

<sup>63</sup> Nesse sentido: DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018 e ADVOCATES FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (A4ID). *Short Guide –Strategic Litigation and Its Role in Promoting and Protecting Human Rights* 3. 2012. Disponível em: <http://www.a4id.org/wp-content/uploads/2016/04/Strategic-Litigation-Short-Guide-2.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

de modo que é utilizada pelos ativistas como uma ferramenta poderosa para a mudança social,<sup>64</sup> combinada de outros mecanismos de *advocacy*.<sup>65</sup>

O litígio estratégico é uma ferramenta que age como um método alternativo para exercer o direito e é constituído por estratégias de, sobretudo, organização, estruturação e discussões de questões sociais.<sup>66</sup> Nas palavras de Juliana Cesario Alvim Gomes,<sup>67</sup> “litígio estratégico em direitos humanos consiste na utilização de arenas de litigância de forma estratégica buscando um impacto que transcenda as partes do caso e contribua para os direitos humanos e a justiça social”. Portanto, o litígio estratégico tem a habilidade de conquistar mudanças de grande impacto, como alterações na legislação, nas políticas públicas e até mesmo na própria estrutura de governo ou Estado,<sup>68</sup> e, por isso, é considerado uma ferramenta importante para o uso do direito.

Recorrendo a casos emblemáticos e sobretudo escolhidos estrategicamente por grupos da sociedade organizada, a litigância estratégica provoca a atividade jurisdicional com o propósito de mudar a conjuntura social<sup>69</sup> e impactar a jurisdição em sua integralidade, aproveitando-se de um caso concreto para alcançar, além do Judiciário, demandas que são de interesse público. A prática comumente recebe outras denominações, sobretudo na literatura estadunidense, que desafiam a lógica tradicional da advocacia, focada na resolução de uma disputa; nesse sentido, as diversas características do litígio estratégico podem estar presentes nas nomenclaturas que recebe: litígio de interesse público (*public interest litigation*), litígio de ação social (*social action litigation*), que enfatizam o interesse público e a ação social, litígio de impacto (*impact litigation*) e litígio estrutural (*structural litigation*) podem se referir aos efeitos desejados, e advocacia em causa (*cause lawyering*) se refere à forma de advocacia pretendida, popular e transformadora.<sup>70</sup>

<sup>64</sup> BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. n. 17. p. 116.

<sup>65</sup> Como protestos, reformas legislativas, articulações da sociedade civil, *lobby* etc.

<sup>66</sup> SOUZA, Felipe Rodrigues de. O acesso à justiça pela via do litígio estratégico: enfrentando a litigiosidade habitual predatória. *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 7, p. 109-131, 2022. p. 123.

<sup>67</sup> GOMES, Juliana Cesario Alvim. Nas encruzilhadas: limites e possibilidades do uso do litígio estratégico para o avanço dos direitos humanos e para a transformação social. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 389-423, 2019. p. 393.

<sup>68</sup> SOUZA, Felipe Rodrigues de. O acesso à justiça pela via do litígio estratégico: enfrentando a litigiosidade habitual predatória. *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 7, p. 109-131, 2022. p. 123.

<sup>69</sup> NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Litígio estratégico x litígio estrutural (de interesse público): ao fim e ao cabo, denominações de um mesmo instituto para a defesa de direitos fundamentais? *Pensar – Revista de Ciências Jurídicas*, v. 27, n. 1, p. 1-12, 2022.

<sup>70</sup> GOMES, Juliana Cesario Alvim. Nas encruzilhadas: limites e possibilidades do uso do litígio estratégico para o avanço dos direitos humanos e para a transformação social. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 389-423, 2019. p. 393-394.

Os termos *litigância estratégica* ou *litígio estratégico* podem ser utilizados de forma intercambiável com outros termos, como a chamada *advocacy*<sup>71</sup> ou o *litígio paradigmático*. A litigância estratégica, em uma conjuntura adequada, é capaz de produzir uma mudança estrutural que impactará positivamente inúmeras pessoas,<sup>72</sup> de maneira que também é chamada de *litígio de impacto*, ora mencionado.

Para que o litígio estratégico em direitos humanos cumpra efetivamente o seu papel, é necessário que esteja acompanhado de outras ações que tendem a promover a reparação ou prevenção de direitos violados.<sup>73</sup> A exemplo disso, algumas ações que auxiliarão a atuação do litígio estratégico podem ser: a) ampla discussão da temática na agenda pública; e b) pressão sob os poderes constituídos pela necessidade de efetivação de certos direitos.<sup>74</sup>

Os litígios estratégicos são, em regra, mais efetivos quando atuam como papel complementar na busca por reconhecimento e promoção de direitos, e quando são articulados com demandas sociais. Dessa forma, a litigância estratégica em direitos humanos pode ser identificada, muitas vezes, como um conjunto de instrumentos de prevenção e reparação de violações de direitos<sup>75</sup> que visa ao alcance de mudanças nas legislações, políticas públicas, práticas e a conscientização do público a fim de reparar ou prevenir direitos.<sup>76</sup>

Portanto, Osório estabelece três requisitos para que o papel do litígio estratégico seja efetivamente cumprido: arcabouço legal abrangente, mudança nas atitudes judiciais visando tornar o Poder Judiciário mais progressista e, por fim, a revisão das regras processuais existentes.<sup>77</sup> É possível perceber, pois, que o litígio estratégico em direitos humanos está intrinsecamente entrelaçado com diversas ferramentas interdisciplinares no âmbito social e político, a fim de revelar situações de violações de direitos humanos e, posteriormente, repará-los.

Souza reconhece a litigância estratégica como uma utilização mais eficiente do sistema de justiça para a solução de litígios persistentes, objetivando a inquietação

<sup>71</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. p. 574.

<sup>72</sup> SCHOKMAN, Ben; CREASEY, Daniel; MOHEN, Patrick. *Short guide – Strategic litigation and its role in promoting and protecting human rights*. Advocates for International Development. Legal Guide, 2012. p. 3.

<sup>73</sup> SOUZA, Felipe Rodrigues de. O acesso à justiça pela via do litígio estratégico: enfrentando a litigiosidade habitual predatória. *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 7, p. 109-131, 2022. p. 123.

<sup>74</sup> SOUZA, Felipe Rodrigues de. O acesso à justiça pela via do litígio estratégico: enfrentando a litigiosidade habitual predatória. *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 7, p. 109-131, 2022. p. 123.

<sup>75</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. p. 577.

<sup>76</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. p. 574.

<sup>77</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. p. 574.

da sociedade, com potencial para desestabilizar e evidenciar condutas violadoras de direitos.<sup>78</sup> Dessa forma, reconhecida a litigância estratégica como uma utilização mais eficiente do sistema de justiça, as assimetrias proporcionadas pelos diferentes poderes sociais dos indivíduos em determinada demanda<sup>79</sup> podem ser solucionadas por meio da litigância estratégica.

O litígio estratégico em direitos humanos procura gerar ramificações para todo o arcabouço legal,<sup>80</sup> ou seja, é possível que um litígio estratégico seja bem-sucedido ainda que o caso concreto falhe no Poder Judiciário. Isso porque a litigância estratégica não busca tão somente a procedência final da ação, mas o empoderamento dos indivíduos e comunidades titulares de direitos, a conscientização da sociedade sobre a importância dos direitos violados, bem como pressão sobre as instâncias do Poder Público para mudarem de posicionamento sobre determinada temática.<sup>81</sup>

A demanda judicial nos casos de litigância estratégica é pensada e moldada a partir de uma série de ações das quais ela faz parte,<sup>82</sup> mas não é exclusiva, porquanto o intuito principal deste modo de litigar é reverter um quadro de violações de direitos. Dessa forma, a partir de padrões legais progressivos, a litigância estratégica consegue moldar a opinião pública e reforçar a mobilização social.<sup>83</sup>

Com relação aos procedimentos específicos, Duffy afirma que o litígio estratégico necessita ser utilizado em demandas nas quais os impactos consigam atingir além da pessoa ou da coletividade específica que está litigando.<sup>84</sup> A literatura no tema<sup>85</sup> estabelece, assim, quatro condições para se litigar estrategicamente, são elas: (1) a existência de marco legal; (2) a existência de autoridade judiciária que

<sup>78</sup> SOUZA, Felipe Rodrigues de. O acesso à justiça pela via do litígio estratégico: enfrentando a litigiosidade habitual predatória. *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 7, p. 109-131, 2022. p. 125.

<sup>79</sup> BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. n. 17. p. 109.

<sup>80</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. p. 582.

<sup>81</sup> BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. n. 17. p. 109.

<sup>82</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. p. 574.

<sup>83</sup> BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. n. 17. p. 114.

<sup>84</sup> DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018. p. 3.

<sup>85</sup> A exemplo: DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018, e HERSHKOFF, Hellen; HOLLANDER, David. *Rights into Action: public interest litigation in the United States*. In: MCCLYMONT, Mary; GOLUB, Stephen (Ed.). *Many Roads to Justice: the law-related work of Ford Foundation grantees around the world*. Nova York: Ford Foundation, 2000. p. 89-125.

não esteja sujeita a interesses políticos e econômicos de determinados setores, e tenham consciência do seu papel na efetivação dos direitos humanos previstos no ordenamento jurídico; (3) a presença de advogados e advogadas capazes de promover a litigância estratégica; e (4) a existência de mecanismos de financiamento para iniciativas de litigância estratégica em direitos humanos, bem como de uma rede de organizações da sociedade civil, para que o uso da ferramenta seja possível e eficaz.<sup>86</sup>

A primeira das condições leva em consideração o ordenamento jurídico do Estado, pois é necessário que tal Estado reconheça que o ato que se está litigando é uma violação de direitos humanos. A segunda condição pressupõe a existência de uma autoridade judiciária sem interesses políticos e econômicos e que tenha consciência do seu papel na efetivação dos direitos humanos, sendo condição indispensável para essa forma de litigar. A terceira condição exige a presença de advogados e advogadas capazes de promover a litigância estratégica, determina que os procuradores conheçam a legislação pertinente ao caso, possuam condições de escolher os melhores meios para estabelecer o litígio, e que sejam capazes de dialogar com a sociedade civil organizada. A quarta condição diz respeito ao financiamento da litigância estratégica em direitos humanos, uma vez que as pessoas atingidas pelas violações de direitos humanos em causa geralmente não estão em uma posição de arcar com todos os custos que um processo legal abrange.<sup>87</sup>

A necessidade da existência destas quatro condições para avaliar a viabilidade de um litígio estratégico evidencia os obstáculos enfrentados por grupos vulneráveis para a defesa de direitos humanos.<sup>88</sup> É necessário que sejam considerados tais requisitos e que seja feita a reflexão sobre ir adiante com a litigância estratégica, pois experiências passadas ensinaram aos indivíduos e às comunidades litigantes que poderá haver perdas em virtude de sua vulnerabilidade social, como ameaças e posturas agressivas vindo de indivíduos que se posicionam contra a demanda.<sup>89</sup> Duffy sugere que tais experiências são desdobramentos do efeito *backlash*, que tem como características reações diversas, e, por muitas vezes intensas, de indivíduos

<sup>86</sup> BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. n. 17. p. 118.

<sup>87</sup> DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018. p. 5.

<sup>88</sup> BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. n. 17. p. 116.

<sup>89</sup> BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. n. 17. p. 116.

que se posicionam contra o desenvolvimento social e/ou político.<sup>90</sup> Ainda, é importante ter em mente a diferença entre os custos judiciais e a institucionalização do acesso à justiça no Brasil e nos Estados Unidos, de maneira que a realidade do acesso ao sistema judiciário nos Estados Unidos é distinta da realidade brasileira de fácil acesso.<sup>91</sup>

O *backlash* tem a capacidade de ocasionar uma corrosão dos padrões legais e decisórios, além de ser capaz de se manifestar durante ou após um litígio estratégico, concretizado na forma de estresse ou frustração por possíveis expectativas geradas. Também pode se manifestar na forma de eventuais desvantagens proporcionadas pelo litígio, mesmo que estejam presentes as quatro condições acima referidas.<sup>92</sup> Portanto, a litigância estratégica não deve ser vista como a solução de todos os problemas e sim como uma ferramenta importante, mas que depende invariavelmente do *modo* como será usada, do *momento* em que será usada e, ainda, por *quem* essa ferramenta será usada.<sup>93</sup>

Duffy pondera que o litígio estratégico raramente fornece soluções integrais às violações de direitos, porém pode ser visto e utilizado como catalisador ou contribuidor para a alteração de leis, declarações políticas, rótulos, cobertura midiática, narrativas, atitudes e percepções.<sup>94</sup> Considerando sua utilização como um contribuidor e catalisador, a litigância estratégica em direitos humanos é capaz, portanto, de fortalecer culturalmente e socialmente movimentos e fortalecer sobretudo formas de resistência.

Os benefícios da litigância estratégica são muitos, como: atrair a atenção ao direito violado, enquadrar, catalisar e influenciar diretamente o debate político, reunir aliados à agenda temática e exercer pressão para alcançar soluções.<sup>95</sup> E, por ter objetivos que vão além da decisão judicial, o litígio tem probabilidade de atingir o seu propósito, seja por meio de esclarecimentos acerca da interpretação

<sup>90</sup> DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018. p. 5.

<sup>91</sup> Sobre o tema, ver ARAUJO, Sylvia Maria Cortês Bonifácio de; BONIFÁCIO, Artur Cortez; MARQUES, Camilla Salgueiro da Purificação. Acesso à justiça nos Estados Unidos e no Brasil: uma análise econômica comparativa entre a American rule e os honorários sucumbenciais. *Revista do Mestrado em Direito da UCB*, v. 12, n. 1, p. 117-141, 2018.

<sup>92</sup> DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018. p. 5.

<sup>93</sup> DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018.

<sup>94</sup> DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018. p. 271.

<sup>95</sup> DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018. p. 266.

do direito para casos futuros ou seja pelo treinamento de juízes e advogados à linguagem de proteção dos direitos humanos.<sup>96</sup>

Em suma, o litígio estratégico é capaz de sensibilizar a corte à temática proposta, seja educando juízes para a linguagem de determinado direito que esteja sendo violado, ou para adaptar respostas judiciais aos problemas apresentados, e, ainda, um caso considerado “perdido” no Poder Judiciário pode vir a ser um caso “ganho” em termos de tematização social.<sup>97</sup> Isso, porque uma resposta judicial negativa é capaz de gerar debates frutíferos a ponto de provocar ações futuras por parte do próprio Judiciário<sup>98</sup> ou de outras instituições.<sup>99</sup>

#### 4 A Campanha Despejo Zero e a ADPF nº 828: a proteção do direito à moradia na pandemia da Covid-19

A Campanha Despejo Zero (CDZ) é uma ação nacional, com apoio internacional, que tem como intuito criar práticas que suspendam despejos e remoções forçadas, como estratégias e táticas de comunicação, de monitoramento, de incidência política, de assessoria jurídica e de assistência local.<sup>100</sup> Para além da função social da propriedade, a CDZ está preocupada com a segurança da posse e a permanência das famílias que sofrem com despejos e remoções forçadas nos seus locais de moradia.<sup>101</sup>

Ocupações e acampamentos sem-terra são atualmente interpretados como resultado de ações criminosas, violentas e ilegais<sup>102</sup> e, levando isso em consideração, a CDZ procura sensibilizar a população e as autoridades sobre o elevado déficit habitacional e os contextos das famílias que não possuem condições de moradia

<sup>96</sup> CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, ano V, p. 363-378, 2011. p. 367.

<sup>97</sup> CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, ano V, p. 363-378, 2011. p. 368.

<sup>98</sup> Como mudar a interpretação em casos futuros (CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, ano V, p. 363-378, 2011. p. 368).

<sup>99</sup> Nesse sentido, o Poder Legislativo poderia criar uma nova lei ou alterar e/ou complementar uma já existente (CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, ano V, p. 363-378, 2011. p. 368).

<sup>100</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 16.

<sup>101</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

<sup>102</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 21.

digna.<sup>103</sup> Portanto, a CDZ possui estratégias de comunicação desenvolvidas com intuito de ampliar e disseminar o debate sobre o direito à moradia, fazendo menções a histórias de ocupações e das famílias ocupantes, fomentando reflexões críticas e denunciando a atual situação habitacional e política do Brasil.<sup>104</sup>

Dito isso, é possível concluir que o principal objetivo da Campanha em trazer à tona a realidade vivida pelas pessoas ameaçadas de despejos ou remoções forçadas é possibilitar a esta parcela da população uma chance de mostrar a realidade da cidade real vivenciada, deslocando o debate das dívidas e das propriedades, para as vivências e sobrevivências dessas famílias que não têm suas garantias fundamentais asseguradas.

A Campanha foi lançada no dia 23.7.2020, por meio de um evento transmitido *on-line* pelo YouTube.<sup>105</sup> Tal ato, descrito como político-cultural, teve participantes como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FRNU), além de ter alcançado mais de 25 mil pessoas.<sup>106</sup> Ao todo, mais de 100 entidades da sociedade civil compõem a Campanha, em nível nacional e local, incluindo movimentos históricos.<sup>107</sup>

A CDZ se organiza em diferentes escalas, com núcleos estaduais, regionais e locais presentes nas cinco regiões do país,<sup>108</sup> e, nos seus primeiros meses, foram organizadas *lives* de lançamento dos núcleos estaduais com o intuito de engajar movimentos e grupos locais, divulgando os objetivos da Despejo Zero e ampliando sua rede de apoiadores.<sup>109</sup> Como resultado disso, em julho de 2021, a Defensoria

<sup>103</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 21.

<sup>104</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 21.

<sup>105</sup> É possível ver a transmissão em TVPUC. Despejo Zero – Pela vida no campo e na cidade. *YouTube*, 23 jul. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=D4-in1ebFvA>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>106</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 18.

<sup>107</sup> Alguns deles são o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a Central dos Movimentos Populares (CMP), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem-Teto (MTST Brasil), a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) e o Movimento de Luta nos Bairros Favelas (MLB). Ainda, organizações da sociedade civil, coletivos, associações, defensorias públicas e redes nacionais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e o BR Cidades também integram a Campanha (FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 16).

<sup>108</sup> A Campanha Despejo Zero conta com núcleos estaduais na Bahia, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Pará, Goiás e no Espírito Santo, além dos grupos regionais e locais da Baixada Santista/SP, Mogi das Cruzes, Ribeirão Preto e ABC Paulista (FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 18).

<sup>109</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

Pública da União (DPU) firmou termo de adesão à Campanha. Na ocasião, a DPU lançou importante manual para atuação em casos envolvendo despejos.<sup>110</sup>

Também relativo à sua organização, a CDZ é dividida em grupos de trabalhos (GTs) nacionais, que atuam de forma a garantir a repercussão, troca de estratégias entre os núcleos e o fortalecimento da atuação local. Três dos seus GTs estão em operação de forma coordenada, são eles: monitoramento dos conflitos e casos de remoção; incidência política; e comunicação. O GT de monitoramento dos conflitos é responsável pelo levantamento de dados e atualização das informações da Campanha; o GT de incidência política atua na defesa direta nos casos e também possui um núcleo jurídico; e o GT de comunicação é o responsável por delinear as estratégias de pressão, mobilização e divulgação das ações da CDZ.

Aludida de que forma é estruturada sua articulação, a atuação da Campanha reverberou logo após dois meses de seu lançamento: a CDZ divulgou uma sistematização de dados sobre despejos e remoções nacionais, produzida pelo GT Monitoramento. As informações foram coletadas por meio de formulários *on-line* preenchidos por movimentos e entidades dos núcleos regionais, além de terem sido complementados pela base de dados do Observatório de Remoções e das Defensoria Pública estaduais. Os dados coletados denunciaram cerca de 30 casos de despejos e remoções coletivas durante a pandemia, no período de março a agosto de 2020, atingindo em média 6.373 famílias.<sup>111</sup>

Ainda em 2020, a Campanha organizou um webinar internacional, que contou com o Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Direito à Moradia Adequada, Balakrishnan Rajagopal, e com lideranças de movimentos sociais de diferentes países que lutam contra os despejos e remoções forçadas.<sup>112</sup> Além disso, em agosto do mesmo ano, a Campanha produziu e enviou um informe para a Relatoria da ONU denunciando a destruição de uma escola, a remoção de seis famílias e a ameaça de despejo de mais 450 famílias sem-terra, no acampamento Quilombo Campo Grande, em Campo do Meio, Minas Gerais.<sup>113</sup> Como desdobramento da atuação ativa da Campanha, a Relatoria da ONU reconheceu que

<sup>110</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. *Guia para atuação em demandas envolvendo despejo forçado durante a pandemia de Covid-19*. GT Moradia e Conflitos Fundiários. 2021. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/07/Guia-para-atuacao-despejos-na-pandemia.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>111</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 19.

<sup>112</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 20.

<sup>113</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 20.

despejos sem perspectiva de realocação conflitam diretamente com as medidas de contenção da pandemia da Covid-19.<sup>114</sup>

Em março de 2020, a disseminação do vírus da Covid-19 restou caracterizada como pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS).<sup>115</sup> No Brasil, o primeiro caso foi confirmado em fevereiro de 2020 e a primeira morte confirmada em março do mesmo ano,<sup>116</sup> e, diante disso, a OMS estabeleceu o isolamento social como uma das principais medidas capazes de prevenir o vírus da SARS-CoV-2,<sup>117</sup> o que levou o Conselho Nacional de Saúde a recomendar tal medida em todo o território brasileiro para controlar o vírus.

Entretanto, em 2021, após um ano de pandemia, foram apurados mais de 600 milhões de mortes provocadas pelo vírus no país. Além disso, segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a pandemia, além de ter provocado inúmeras mortes, teve como um de seus efeitos colaterais um mercado de trabalho totalmente desigual.<sup>118</sup>

Com fundamento na Lei nº 9.882/1999, a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) é uma das ações elencadas no rol das ações provenientes do controle concentrado de constitucionalidade que procura resolver atos normativos federais ou estaduais que violem diretamente os preceitos fundamentais da Constituição. Nesse sentido, foi proposta no dia 15.4.2021, por diversas entidades defensoras do direito à moradia e, sobretudo, dos direitos humanos, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 como um dos meios de ação prática adotados pela Campanha Despejo Zero.

A escolha pelo instrumento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) foi motivada pela violação dos preceitos fundamentais que garantem os direitos básicos à saúde e à moradia, e, conseqüentemente à vida. Ainda, a escolha leva em consideração que estes direitos são inter-relacionados

<sup>114</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

<sup>115</sup> OMS declara pandemia de coronavírus. *G1*, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/11/oms-declara-pandemia-de-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>116</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE (BR); CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE – CNS. *Recomendação nº 036, de 11 de maio de 2020*. Recomenda a implementação de medidas de distanciamento social mais restritivo (lockdown), nos municípios com ocorrência acelerada de novos casos de COVID-19 e com taxa de ocupação dos serviços atingido níveis críticos. 2020.

<sup>117</sup> OMS reforça que medidas de isolamento social são a melhor alternativa contra o coronavírus. *G1*, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/30/oms-reforca-que-medidas-de-isolamento-social-sao-a-melhor-alternativa-contr-o-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>118</sup> DANOS da Covid-19 a longo prazo: recuperação lenta do emprego e risco de aumento da desigualdade. *Organização Internacional do Trabalho (OIT)*, 2021. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_797490/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_797490/lang-pt/index.htm). Acesso em: 2 jun. 2024.

no contexto da pandemia da Covid-19, de maneira que se torna ainda mais importante sua preservação para o combate ao vírus.<sup>119</sup>

O principal objetivo pretendido com a ADPF nº 828 era suspender os processos e medidas de remoção, desocupação, reintegração de posse e despejos enquanto perdurasse a pandemia provocada pelo vírus da SARS-CoV-2.<sup>120</sup> Dessa forma, na petição inicial da ADPF nº 828 se alega que, mesmo diante da situação caótica nos âmbitos econômicos e sociais provocada pelo vírus, o Poder Público foi conivente e omissivo a inúmeras remoções e despejos forçados de famílias que não obtiveram qualquer notificação prévia ou possibilidade de defesa administrativa ou judicial.<sup>121</sup> Ainda, os dados levantados pela Campanha Despejo Zero foram apresentados, demonstrando que ao menos 9.159 famílias foram desabrigadas durante o estado de calamidade provocado pela pandemia do SARS-CoV-2.<sup>122</sup> Ainda, os dados arrecadados e sistematizados pela CDZ, além das teses jurídicas desenvolvidas pelos advogados populares, defensores públicos e acadêmicos que compõem a rede de articulação da Campanha Despejo Zero, foram fundamentais para a proposição e eventual decisão favorável na ADPF nº 828.<sup>123</sup>

O vírus da Covid-19 atinge de forma muito mais dura os grupos socialmente vulneráveis, que, além de viverem em condições extremamente precárias, vivem inseguros em relação à moradia, muitas vezes residindo em locais desprovidos de infraestrutura.<sup>124</sup> Dessa forma, considerando que a disseminação do vírus se dá especialmente por meio do contato, e sendo o isolamento social uma das medidas mais eficazes de prevenção em um cenário no qual ainda não havia recursos e tecnologias suficientes para prevenir e combater a propagação do vírus, como as vacinas, os despejos e remoções dessas pessoas durante o estado de calamidade pública provocado pelo vírus SARS-CoV-2 são reconhecidos como violações da dignidade da pessoa humana e, especialmente, do direito à moradia.

<sup>119</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 86; 101.

<sup>120</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>121</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>122</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>123</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 101.

<sup>124</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. A persistência de conflitos possessórios coletivos e despejos violentos no Brasil. *Revista da Defensoria Pública da União*, Brasília, n. 17, p. 21-31, 2022. p. 26.

A ADPF nº 828 teve admitido como *amicus curiae*,<sup>125</sup> entre outros, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), a Associação Amigos da Luta dos Sem Teto, o Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), a Defensoria Pública da União (DPU); O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) e, ainda, a Educafro – Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes. A presença de tais institutos e entidades reflete a importância da questão tratada na ADPF nº 828, tendo em vista que o *amicus curiae* tem um papel bastante significativo no andamento processual, na medida em que propicia aos juízes elementos de juízo atualizados no que concerne aos direitos humanos.<sup>126</sup>

A Campanha Despejo Zero considerou a intervenção dos amigos da corte como fundamental para o resultado obtido na ADPF nº 828, de forma que estes majoritariamente<sup>127</sup> se manifestaram a favor da concessão da medida cautelar, reforçando os pedidos e repercutindo as teses jurídicas desenvolvidas pela CDZ.<sup>128</sup>

Os proponentes requereram que fosse deferida medida cautelar incidental na referida ADPF, sob a fundamentação de que o Brasil não cumpriu as garantias constitucionais relativas à saúde, educação, moradia, trabalho e alimentação durante a pandemia.<sup>129</sup> Sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, o pedido cautelar foi parcialmente deferido em junho de 2021, suspendendo-se por seis meses a possibilidade de realização de despejos de pessoas vulneráveis sem a audiência da parte contrária<sup>130</sup> e, com relação às ocupações anteriores à pandemia, o Supremo Tribunal Federal decidiu que fossem igualmente suspensas pelo prazo

<sup>125</sup> *Amicus curiae* ou amigo da corte é um terceiro que, mediante pedido fundado, intervém em um processo que debate questões socialmente sensíveis. O *amicus curiae* pode auxiliar a Corte apresentando fatos ou opiniões que podem contribuir para a resolução do litígio (BAZÁN, Lucas. La importancia del amicus curiae en los procesos constitucionales. *Revista Jurídica de Derecho Público*, v. 3, p. 123-148, 2010. p. 125).

<sup>126</sup> Bazán ainda exemplifica: os *amicus curiae* conseguem auxiliar na questão interpretativa e na aplicação de tratados internacionais referentes à matéria tratada no caso em julgamento (BAZÁN, Lucas. La importancia del amicus curiae en los procesos constitucionales. *Revista Jurídica de Derecho Público*, v. 3, p. 123-148, 2010. p. 141).

<sup>127</sup> Dos 19 amigos da corte que apresentaram intervenção, apenas quatro deles se posicionaram contrariamente ao mérito e à medida cautelar pleiteada na ação constitucional; dos 15 restantes, todos confirmaram as teses jurídicas da Campanha Despejo Zero, sendo que oito citaram diretamente a Campanha Despejo Zero (FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 93).

<sup>128</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 95.

<sup>129</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>130</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

de seis meses, a contar da decisão proferida, quaisquer medidas administrativas e judiciais que resultassem no desabrigo de pessoas vulneráveis.<sup>131</sup>

O Ministro Barroso, ao fundamentar sua decisão, indicou e ressaltou os dados trazidos na petição inicial, levantados e sistematizados pela Campanha Despejo Zero, e, ainda, apontou notícias de desocupações coletivas realizadas sem o devido suporte assistencial às populações, que já se encontravam em situação de vulnerabilidade.<sup>132</sup> Muito importante destacar que, a despeito do recurso a notícias jornalísticas, é a atuação articulada da Campanha, por meio das estimativas e dos dados levantados pelos GTs, que dá sustento fático à decisão do ministro.<sup>133</sup>

Quanto aos fundamentos jurídicos, o relator relaciona a pandemia da Covid-19 ao direito social à moradia, este relacionado à proteção da saúde, de maneira que a habitação é requisito essencial para que se tenha isolamento social, principal mecanismo de contenção do vírus, conforme recomendações das autoridades sanitárias internacionais.<sup>134</sup> Neste sentido, a decisão refere que os direitos de propriedade, assim como os direitos possessórios e fundiários, precisam ser repensados de forma que haja proteção da vida e da saúde das populações vulneráveis, dos agentes públicos envolvidos nas remoções e da população em geral no contexto vivenciado.<sup>135</sup>

Os dados da Campanha Despejo Zero foram utilizados por diversas vezes durante o transcurso da ADPF nº 828, primeiramente quando do peticionamento do feito pelas entidades e, a seguir, como fundamentação adotada pelo ministro relator na concessão parcial da medida cautelar incidental e em *todas* as prorrogações consecutivas.<sup>136</sup> Na última prorrogação concedida, o relator da ADPF nº 828 confirmou aquilo que é óbvio: as famílias que estavam na iminência das desocupações durante a pandemia da Covid-19 se encontravam justamente na parcela mais pobre da população brasileira. O Ministro Barroso ainda afirma que o perfil das

<sup>131</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>132</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 98.

<sup>133</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

<sup>134</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

<sup>135</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>136</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

ocupações mudou durante a pandemia da Covid-19, uma vez que era facilmente observável a existência de famílias inteiras em situação de desabrigo, sendo que nelas havia mulheres, crianças e idosos.<sup>137</sup>

A cautelar incidental parcialmente deferida foi prorrogada três vezes, nos meses de dezembro de 2021, março e junho de 2022.<sup>138</sup> O Ministro Barroso, ao prorrogar a medida pela terceira vez, pediu que os legisladores deliberassem a respeito de como se desenvolveriam as relações possessórias após o fim do prazo de suspensão das desocupações coletivas e dos despejos liminares<sup>139</sup> e, em outubro de 2021, foi aprovada a Lei nº 14.216,<sup>140</sup> antecedida pelo projeto de lei também conhecido como “PL dos Despejos”.<sup>141</sup> O projeto de lei foi inclusive objeto de veto integral do Ex-Presidente Jair Bolsonaro, não obstante o veto foi, posteriormente, derrubado pelo Congresso Nacional.<sup>142</sup>

A Lei nº 14.216 aglutina diversos projetos de lei protocolados na Câmara dos Deputados entre março e abril de 2020 e, mesmo tendo sua tramitação em caráter emergencial, seu projeto tramitou mais de um ano até que ocorresse a promulgação. As oposições apareceram após a vitória inicial com a aprovação sem emendas do projeto na Câmara dos Deputados.<sup>143</sup> O *lobby* da bancada ruralista se articulou no Senado no sentido de aprovar uma emenda que excluísse as ocupações rurais

<sup>137</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>138</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>139</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>140A</sup> referida lei estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18.10.1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias (BRASIL. *Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021*. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm). Acesso em: 2 jun. 2024).

<sup>141</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 115.

<sup>142</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

<sup>143</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

do âmbito do projeto de lei, o que de fato aconteceu e, posteriormente, também foi aprovado pela Câmara.<sup>144</sup>

A mobilização popular e a articulação de mandatos do campo progressista foram decisivas na aprovação da lei. Nesse sentido, também merece destaque a atuação da CDZ, que, criada com o intuito de dar visibilidade à temática dos despejos e remoções, utilizou-se de estratégias de comunicação e mobilização para concretizar a aprovação urgente do projeto.<sup>145</sup>

Por meio de mecanismos como sensibilização pública, advocacia e cooperação nacional e internacional, a CDZ destacou a urgente necessidade de se proteger o direito à moradia durante a pandemia da Covid-19.<sup>146</sup> Além disso, ao permitir que se ouvissem as famílias afetadas por despejos e remoções forçadas, bem como suas histórias, a CDZ foi capaz de mudar o enfoque do debate público, passando das questões relacionadas ao direito à propriedade para a priorização das vidas em jogo.

Em 31.10.2022, o prazo limite estabelecido na terceira prorrogação, o Ministro Barroso decidiu por não conceder nova prorrogação da medida.<sup>147</sup> Entretanto, determinou que fosse adotado um regime de transição a fim de que houvesse a retomada da execução das decisões suspensas.<sup>148</sup> Entre as condições estabelecidas pelo ministro, ficou estabelecido que haveria de se realizar audiências de mediação em caráter primordial, de maneira que as pessoas ameaçadas pudessem participar ativamente do processo, além de serem ouvidas. Além disso, o ministro determinou aos tribunais de justiça e aos tribunais regionais federais que criassem comissões especiais que versassem sobre os conflitos fundiários, a exemplo da

<sup>144</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

<sup>145</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 116.

<sup>146</sup> FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 21.

<sup>147</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>148</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

Comissão de Regularização de Conflitos Fundiários instituída no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná<sup>149</sup> (TJPR).<sup>150</sup>

Apenas no dia 2.12.2022, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou a Portaria nº 412, que “institui o Grupo de Trabalho para auxiliar no apoio institucional do Conselho Nacional de Justiça na consultoria e capacitação para implementação das Comissões de Conflitos Fundiários, na forma do julgado na ADPF nº 828”.<sup>151</sup> A portaria tem como objetivo principal adotar uma consultoria técnica e fornecer uma capacitação aos tribunais de justiça, aos tribunais regionais federais e aos tribunais regionais do trabalho, com o intuito de se alcançar efetivamente o regime de transição estipulado na ADPF nº 828.

O CNJ, em abril de 2023, organizou o Seminário “Soluções Fundiárias: Perspectiva de Atuação do Judiciário no Regime de Transição Estabelecido na ADPF nº 828”, voltado a magistrados e servidores do Poder Judiciário, com o intuito de capacitá-los para o cumprimento do disposto na ADPF e auxiliá-los na implementação de suas comissões de conflitos fundiários. O seminário aconteceu presencialmente no auditório do CNJ e virtualmente pela Plataforma Cisco Webex, além de contar com a Presidente do CNJ na época, Ex-Ministra Rosa Weber.

Consequentemente, foi instituída a Comissão de Conflitos Fundiários no âmbito do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul em maio, que realizará:

[...] sessões de mediação e conciliação previamente ao cumprimento de ordens de desocupação, as quais poderão contar com a participação do Ministério Público, da Defensoria Pública (nos locais onde estiver estruturada) e dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados e Municípios, assim como de eventuais órgãos que os integrantes da Comissão entenderem pertinentes a extensão do convite.<sup>152</sup>

<sup>149</sup> A Comissão de Conflitos Fundiários do TJPR foi criada em 2019, com os objetivos de evitar o uso de força pública no cumprimento de mandados de reintegração e desocupação, além de minimizar os efeitos das desocupações, principalmente no que diz respeito às pessoas em vulnerabilidade social. A Comissão, ainda, atua na busca de solução para tais conflitos por meio da mediação entre as partes (CCF – COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS. *Nota Técnica 01/2022*. Curitiba: Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, 2022. Disponível em: [https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/Politica\\_Agraria/NOTA\\_TECNICA\\_-\\_CCF.pdf](https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Politica_Agraria/NOTA_TECNICA_-_CCF.pdf). Acesso em: 2 jun. 2024).

<sup>150</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>151</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 412 de 02 de dezembro de 2022*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4854>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>152</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. Publicado no Diário da Justiça ato instituindo a Comissão de Conflitos Fundiários. *Poder Judiciário Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul*, 2023. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/publicado-no-diario-da-justica-ato-instituindo-a-comissao-de-conflitos-fundiarios/>. Acesso em: 2 jun. 2024.

Diante do exposto, é evidente que as situações e os desdobramentos narrados permearam a conjuntura social num todo, de forma que teve impacto direto nos mais diversos âmbitos, como no Poder Legislativo, no Poder Judiciário (com a determinação de criação de comissões de conflitos fundiários em tribunais regionais) e na sociedade civil. Portanto, é possível vislumbrar uma atuação positiva e articulada da litigância estratégica em defesa da moradia no contexto da ADPF nº 828 e da Campanha Despejo Zero.

A Fundação Escola Superior da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul (FESDEP), a exemplo, promoveu o curso denominado “Curso Despejo Zero: Desafios para a Implantação da Decisão da ADPF nº 828: como realizar o direito social à moradia”,<sup>153</sup> que teve como principal intuito fomentar a disseminação de conteúdo interdisciplinar sobre a questão da moradia no Brasil, com ênfase em elementos técnico-jurídicos, além de abordar questões ambientais, urbanísticas e sociopolíticas. O curso teve a presença de membros da Campanha Despejo Zero, do Instituto Pólis, do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), entre outros.<sup>154</sup>

A litigância estratégica no contexto da ADPF nº 828 e da CDZ desempenhou um papel crucial na proteção do direito à moradia durante a pandemia, quando foram suspensos temporariamente os despejos e as remoções forçadas. É possível afirmar que a ADPF nº 828 é uma expressão da CDZ, na medida em que a campanha é mencionada desde a petição inicial até as diversas decisões proferidas pelo Ministro Barroso durante o transcurso do processo.

Em suma, tanto os dados levantados quanto as informações compiladas pela CDZ foram fundamentais para que o quadro de violações de direitos fosse revertido por meio da ADPF nº 828, visto que houve a concessão das medidas cautelares requeridas pelos proponentes e, ainda, houve o estabelecimento de um regime de transição ao Poder Judiciário para lidar com as situações de remoções e despejos forçados. Portanto, é possível enxergar que a articulação da Campanha Despejo Zero com a sociedade civil teve como um de seus desdobramentos a ADPF nº 828, sendo tal contexto capaz de reverter um quadro de evidentes violações de direitos humanos no que se refere aos despejos e remoções forçadas durante a pandemia da Covid-19.

<sup>153</sup> FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA/RS. Desafios para a implantação da decisão da ADPF 828: como realizar o direito social à moradia. *Fundação Escola Superior da Defensoria Pública/RS*, Rio Grande do Sul, 2023. Disponível em: <https://www.fesdep.org.br/component/zoo/7569-desafios-para-a-implantacao-da-decisao-da-adpf-828-como-realizar-o-direito-social-a-moradia.html>. Acesso em: 2 jun. 2024.

<sup>154</sup> FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA/RS. Desafios para a implantação da decisão da ADPF 828: como realizar o direito social à moradia. *Fundação Escola Superior da Defensoria Pública/RS*, Rio Grande do Sul, 2023. Disponível em: <https://www.fesdep.org.br/component/zoo/7569-desafios-para-a-implantacao-da-decisao-da-adpf-828-como-realizar-o-direito-social-a-moradia.html>. Acesso em: 2 jun. 2024.

## 5 Considerações finais

Esta pesquisa teve como objetivo responder qual o papel desempenhado pela litigância estratégica em direitos humanos no contexto da ADPF nº 828 e da CDZ e na defesa do direito à moradia. Nesse sentido, foi realizada revisão bibliográfica acerca da litigância estratégica e da atuação da Campanha Despejo Zero na ADPF nº 828, com o intuito de examinar as funções exercidas pela litigância estratégica no contexto referido.

Em um primeiro momento, o estudo procurou definir o direito à moradia, objeto principal da ADPF nº 828, e concluiu que o direito à moradia é intrinsecamente ligado ao direito à cidade, de forma que, nos dias atuais, a cidade é planejada e produzida como uma ferramenta voltada a atrair ativos financeiros, e a moradia, muito apesar de ser positivada como um direito fundamental, fica em segundo plano, favorecendo a segregação socioespacial advinda do capitalismo. Após, o estudo conceituou os termos *litígio estratégico* e *litigância estratégica* como um conjunto de instrumentos voltados à prevenção e correção de violações de direitos que têm como objetivo impulsionar mudanças em legislações, políticas públicas, práticas e conscientização pública, a fim de prevenir ou reparar violações de direitos.

Posteriormente, procurou-se examinar a articulação da Campanha Despejo Zero conjuntamente com a ADPF nº 828, e se concluiu que os dados e levantamentos realizados pela campanha, além de terem sido fundamentais para a proposição da referida ADPF, foram utilizados como fundamento para as decisões judiciais expressas na ADPF, bem como para a definição de um regime de transição da ADPF, além de terem sido fundamentais para a discussão do direito à moradia no contexto da pandemia, e de terem influenciado os âmbitos legislativo e judiciário.

À vista disto, a Campanha Despejo Zero e a ADPF nº 828 compõem um contexto de litígio estratégico em direitos humanos, na medida em que, além da ação proposta e dos resultados judiciais obtidos, a ADPF utilizou-se de dados da CDZ e da articulação da sociedade civil para se direcionar à garantia efetiva do direito à moradia, notoriamente violado no contexto da pandemia da Covid-19.

Com ampla publicidade capaz de pressionar o Poder Público (gestores, parlamento e Judiciário), a Campanha Despejo Zero foi capaz de produzir mudanças relacionadas a direitos, como levantamentos de dados e sua posterior utilização na liminar concedida, a produção de projetos de lei e de políticas públicas voltadas à garantia do direito à moradia.

Verifica-se, então, que a ADPF nº 828, articulada em conjunto com a sociedade civil<sup>155</sup> por meio da Campanha Despejo Zero, apesar de não ter sido pensada como

<sup>155</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. p. 575.

um litígio estratégico inicialmente, possibilitou um contexto de litígio estratégico que desempenhou um importante papel de veículo de mudança social e cultural no que se refere à consagração e à salvaguarda do direito à moradia no contexto nacional da pandemia da Covid-19.

---

### **The role of strategic human rights litigation in achieving the right to housing in Brazil: ADPF 828 and Campanha Despejo Zero**

**Abstract:** Strategic litigation can be defined as a range of instruments aimed at preventing and repairing human rights violations. These instruments aim to propose changes in legislation, public policies, practices, and public awareness, in order to prevent or repair human rights violations. This paper investigates the role played by the Brazilian Zero Eviction Campaign (CDZ, in the Portuguese acronym) and the Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 (ADPF 828, a claim brought to the Brazilian Supreme Court), both referring to the right to housing in the context of the COVID-19 health crisis in Brazil, as examples of strategic litigation on human rights. The search problem questions the role played by CDZ and ADPF 828 as means of strategic litigation on human rights in defense of the right to housing. The paper aims to demonstrate that strategic litigation articulated with social demands, by acting in the quest for recognition of the right to housing, has proven to be an effective tool, as it has had a positive impact on many individuals. Through a literature review and using the deductive research method, we intended to define the right to housing and its relationship with the right to the city, to explore strategic litigation and its role, as well as to investigate the role played by the Zero Eviction Campaign as a means of strategic litigation and its results in the aforementioned ADPF.

**Keywords:** Right to housing. Strategic litigation on human rights. Zero Eviction Campaign. Brazilian Federal Supreme Court.

---

## Referências

2020: ano de ficar em casa... sem casa? *Labcidade*, 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/2020-ano-de-ficar-em-casa-sem-casa/>. Acesso em: 2 jun. 2024.

ADVOCATES FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (A4ID). *Short Guide – Strategic Litigation and Its Role in Promoting and Protecting Human Rights* 3. 2012. Disponível em: <http://www.a4id.org/wp-content/uploads/2016/04/Strategic-Litigation-Short-Guide-2.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. A persistência de conflitos possessórios coletivos e despejos violentos no Brasil. *Revista da Defensoria Pública da União*, Brasília, n. 17, p. 21-31, 2022.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, 2021.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARAÚJO, Ana Valéria. Fortalecer a sociedade civil significa também empoderá-la para a defesa de seus direitos. In: ARAÚJO, Ana Valéria *et al.* *Litigância estratégica em direitos humanos: experiências e reflexões*. São Paulo: Escola de Direito da FGV, 2016. p. 8-10.

ARAUJO, Sylvia Maria Cortês Bonifácio de; BONIFÁCIO, Artur Cortez; MARQUES, Camila Salgueiro da Purificação. Acesso à justiça nos Estados Unidos e no Brasil: uma análise econômica comparativa entre a American rule e os honorários sucumbenciais. *Revista do Mestrado em Direito da UCB*, v. 12, n. 1, p. 117-141, 2018.

AZAMBUJA, Marcelo Andrade de; BRAGATO, Fernanda Frizzo. O STF reconheceu a legitimidade da APIB para propor uma ADPF: por que isso é tão importante? *Empório do Direito*, São Paulo, 27 jul. 2020. Disponível em: <https://emporiოდodireito.com.br/leitura/o-stf-reconheceu-a-legitimidade-da-apib-para-propor-uma-adpf-por-que-isso-e-tao-importante>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BAZÁN, Lucas. La importancia del amicus curiae en los procesos constitucionales. *Revista Jurídica de Derecho Público*, v. 3, p. 123-148, 2010.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. n. 17. p. 107-119.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 412 de 02 de dezembro de 2022*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4854>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000*. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Congresso Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021*. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14216.htm). Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BUKOVSKÁ, Barbora. Perpetrando o bem: as consequências não desejadas da defesa dos direitos humanos. *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 5, n. 9, p. 6-21, 2008.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, v. 4, n. 1, p. 185-206, 2016.

CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, 2022.

CAMPOS, Ligia Fabris. Litígio estratégico para igualdade de gênero: O caso das verbas de campanha para mulheres candidatas. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 593-629, 2019.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, ano V, p. 363-378, 2011.

CCF – COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS. *Nota Técnica 01/2022*. Curitiba: Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, 2022. Disponível em: [https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/Politica\\_Agraria/NOTA\\_TECNICA\\_-\\_CCF.pdf](https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Politica_Agraria/NOTA_TECNICA_-_CCF.pdf). Acesso em: 2 jun. 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Situação dos direitos humanos no Brasil*. Relatório de país. Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

COSTA, Maria de Fátima Tardin. O cercamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 52-70, 2006.

DANOS da Covid-19 a longo prazo: recuperação lenta do emprego e risco de aumento da desigualdade. *Organização Internacional do Trabalho (OIT)*, 2021. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_797490/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_797490/lang-pt/index.htm). Acesso em: 2 jun. 2024.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. *Guia para atuação em demandas envolvendo despejo forçado durante a pandemia de Covid-19*. GT Moradia e Conflitos Fundiários. 2021. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/07/Guia-para-atuacao-despejos-na-pandemia.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

DORNELLES, João Ricardo W. *O que são direitos humanos*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018.

FERNANDES, Karina Macedo Gomes. *Direito à cidade, colonialidade e território: a disputa pelo Cais Mauá, em Porto Alegre*. Orientadora: Fernanda Frizzo Bragato. 2019. 445 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), 2019. Disponível em: <http://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9049>. Acesso em: 2 jun. 2024.

FERNANDES, Karina Macedo Gomes. *O capital financeiro é determinante na formação do déficit habitacional*. Entrevista concedida a João Vitor Santos. São Leopoldo: Instituto Humanitas Unisinos (IHU), 2019. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/590575-o-capital-financeiro-e-determinante-na-formacao-do-deficit-habitacional-entrevista-especial-com-karina-macedo-fernandes>. Acesso em: 2 jun. 2024.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Dados déficit habitacional: 2016 – 2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA/RS. Desafios para a implantação da decisão da ADPF 828: como realizar o direito social à moradia. *Fundação Escola Superior da Defensoria Pública/RS*, Rio Grande do Sul, 2023. Disponível em: <https://www.fesdep.org.br/component/zoo/7569-desafios-para-a-implantacao-da-decisao-da-adpf-828-como-realizar-o-direito-social-a-moradia.html>. Acesso em: 2 jun. 2024.

GOMES, Juliana Cesario Alvim. Nas encruzilhadas: limites e possibilidades do uso do litígio estratégico para o avanço dos direitos humanos e para a transformação social. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 389-423, 2019.

- GUIMARÃES, Livia Gil. *Direito das mulheres no Supremo Tribunal Federal: possibilidades de litígio estratégico?* 2009. 115f. Monografia (Graduação) – Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2009.
- HARVEY, David. *Ciudades rebeldes – Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Tradução de Juanmari Madariaga. Madrid: Ediciones Akal, 2012.
- HARVEY, David. *The right to the city*. 2003. Disponível em: <https://davidharvey.org/media/righttothecity.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.
- HERSHKOFF, Hellen; HOLLANDER, David. Rights into Action: public interest litigation in the United States. In: MCCLYMONT, Mary; GOLUB, Stephen (Ed.). *Many Roads to Justice: the law-related work of Ford Foundation grantees around the world*. Nova York: Ford Foundation, 2000. p. 89-125.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Cristina C. Oliveira. Itapevi: Nefli, 2016.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.
- NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Litígio estratégico x litígio estrutural (de interesse público): ao fim e ao cabo, denominações de um mesmo instituto para a defesa de direitos fundamentais? *Pensar – Revista de Ciências Jurídicas*, v. 27, n. 1, p. 1-12, 2022.
- OMS declara pandemia de coronavírus. *G1*, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/11/oms-declara-pandemia-de-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 2 jun. 2024.
- OMS reforça que medidas de isolamento social são a melhor alternativa contra o coronavírus. *G1*, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/30/oms-reforca-que-medidas-de-isolamento-social-sao-a-melhor-alternativa-contr-o-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 2 jun. 2024.
- ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE – OPAS. *Histórico da pandemia de Covid-19*. 2022. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 2 jun. 2024.
- OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019.
- PARÁ. *Lei 9.212, de 14 de janeiro de 2021*. Dispõe sobre a suspensão durante a Pandemia da COVID-19, de ações de despejos, desocupações ou remoções forçadas em imóveis privados ou públicos, urbanos ou rurais, que sirvam para moradia ou que tenham se tornado produtivos pelo trabalho individual ou familiar no Estado do Pará. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/19227>. Acesso em: 2 jun. 2024.
- QUINTANS, Mariana Trotta; SILVA, Rafaelly de Lima Galossi da; SOBRINHO, Taiana Castro. Despejos e luta pelo direito à moradia na pandemia: resistências femininas na experiência da Ocupação Novo Horizonte. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 1897-1916, 2022.
- RIBEIRO, Gabrielle Carvalho. *Litigância estratégica em direitos sociais e a formação de decisões judiciais exequíveis no controle de políticas públicas*. 2017. 159f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.
- ROA, Monica; KLUGMAN, Barbara. Considering strategic litigation as an advocacy tool: a case study of the defence of reproductive rights in Colombia. *Reproductive Health Matters*, v. 22, n. 44, p. 31-41, 2014.

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

SAULE JÚNIOR, Nelson. A cidade como um bem comum pilar emergente do direito à cidade. *In: SOUSA JÚNIOR et al. O direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2019. p. 145-153.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro*. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

SCHOKMAN, Ben; CREASEY, Daniel; MOHEN, Patrick. *Short guide – Strategic litigation and its role in promoting and protecting human rights*. Advocates for International Development. Legal Guide, 2012.

SILVA, Monize Fonseca. O direito à moradia e a política pública habitacional no estudo de caso da ADPF 828. *Virtuajus*, v. 7, n. 12, p. 118-133, 2022.

SOUZA, Felipe Rodrigues de. O acesso à justiça pela via do litígio estratégico: enfrentando a litigiosidade habitual predatória. *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 7, p. 109-131, 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. Publicado no Diário da Justiça ato instituindo a Comissão de Conflitos Fundiários. *Poder Judiciário Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul*, 2023. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/publicado-no-diario-da-justica-ato-instituindo-a-comissao-de-conflitos-fundiarios/>. Acesso em: 2 jun. 2024.

TVPUC. Despejo Zero – Pela vida no campo e na cidade. *YouTube*, 23 jul. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=D4-in1ebFvA>. Acesso em: 2 jun. 2024.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *General Comment Nº 04: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1)*. Geneva, 1991. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>. Acesso em: 2 jun. 2024.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012. p. 75-104.

VENTURA, Deisy. Do direito ao método, do método ao direito. *In: CERQUEIRA, Daniel Torres de; FRAGALE FILHO, Roberto (Org.). O ensino jurídico em debate*. Campinas: Millennium, 2007. p. 257-292.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERNANDES, Karina Macedo Gomes; MAISNER, Morgana. O papel da litigância estratégica em direitos humanos na concretização do direito à moradia no Brasil: a ADPF nº 828 e a Campanha Despejo Zero. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 33-66, jan./jun. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i18-ART02.RS

---

# Políticas neoliberais e conflitos de moradia no entorno de áreas de preservação ambiental: um olhar crítico a partir do caso “Lago Verde” em Belém/PA

## Luiz Alberto Gurjão Sampaio de Cavalcante Rocha

Professor Associado da Faculdade de Direito e Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento de Amazônia (PPGDDA), ambos da Universidade Federal do Pará. *E-mail:* larocho@ufpa.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1699-310X>.

## Milene Cardoso Ferreira

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia (PPGDDA/UFGA). Especialista em Gestão Ambiental pela UFGA/UFGA. Procuradora autárquica do Estado do Pará. *E-mail:* milenycardoso@yahoo.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-5410-8477>.

---

**Resumo:** O presente artigo busca fazer uma reflexão sobre a relação entre políticas neoliberais e os conflitos de moradia no entorno de áreas de preservação ambiental, especialmente do Igarapé Lago Verde, em Belém/PA. Procura avaliar o papel do Estado neste contexto e suas responsabilidades em relação à moradia e à preservação ambiental, fazendo uma abordagem multidimensional sobre a questão nas áreas protegidas. Para tanto, como metodologia, utilizou-se a pesquisa bibliográfica exploratória e análise qualitativa. O estudo, como resultado, visa contribuir para a fomentação da discussão acadêmica e social acerca da importância da compreensão do papel da produção do espaço urbano nas cidades brasileiras como determinante da problemática urbana e ambiental, demonstrando que a conjuntura social, política e econômica no Brasil, sob influência dos ditames neoliberais, repercute na forma de execução das políticas públicas de habitação.

**Palavras-chave:** Políticas neoliberais. Área de preservação ambiental. Moradia. Abordagem multidimensional. Igarapé Lago Verde.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Avaliação do papel do Estado no contexto neoliberal e suas responsabilidades em relação à moradia – 3 Ocupação e o uso das terras no entorno das áreas de preservação ambiental: uma realidade crítica – 4 Segregação ambiental, exclusão social e desenvolvimento – 5 Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

A discussão sobre a ocupação e o uso das terras em torno das áreas de preservação ambiental surgiu a partir dos crescentes e alarmantes problemas das grandes cidades do mundo, sobretudo, nos chamados países em desenvolvimento.

Problemas como pobreza, ausência de saneamento básico, exclusão social e degradação do solo urbano, entre outros, já foram exaustivamente discutidos na literatura sobre os problemas sociais e ambientais.

O direito social à moradia<sup>1</sup> é um dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, que visa garantir a todos os cidadãos o acesso a um espaço adequado para viver com segurança, conforto, saúde e bem-estar.

Por outro lado, a moradia digna também está relacionada ao desenvolvimento sustentável das cidades, que busca conciliar o crescimento econômico, a inclusão social e a preservação ambiental.

Nesse contexto, a relação entre políticas neoliberais e conflitos de moradia em áreas protegidas tem se mostrado um tema de crescente importância nos debates contemporâneos, pois enquanto o neoliberalismo enfatiza a lógica do mercado, a questão habitacional apresenta-se como um componente essencial da atuação do Estado brasileiro como promotor de políticas voltadas para a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a justiça social.

Este breve estudo utiliza a pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa e finalidade exploratória, na tentativa de compreender o fenômeno analisado e seu significado, ou seja, sobre neoliberalismo, políticas públicas e falta de moradia, e assim melhor entender o caso Lago Verde, na Bacia do Tucunduba em Belém, Estado do Pará.

A pesquisa bibliográfica utilizou referências já consolidadas que auxiliarão no uso da episteme adequada para cada elemento conceitual a ser desenvolvido. Assim, o entendimento do Estado a partir de sua formação neoliberal está presente em Dardot e Laval,<sup>2</sup> e também em Mauro, Verbicaro e Rebelo,<sup>3</sup> enquanto suas consequências no campo da moradia estão representadas por Rolnik,<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Muito mais do que uma função harmonizadora que confira lógica e coerência sistêmica, o direito social à moradia tem um conteúdo estruturante no usufruto dos demais direitos individuais e sociais, porque é a partir dele que se consegue dispor em maior extensão de uma série de outros direitos fundamentais como, mas não somente, saúde, educação e lazer.

<sup>2</sup> DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

<sup>3</sup> MAURO, Fádia; VERBICARO, Loiane; REBELO, Tayná. Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica (Resenha de livro). *Revista Eletrônica Direito e Sociedade*, v. 9, n. 1, p. 191-210, 2021. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/download/7570/pdf>. Acesso em: 31 ago. 2023.

<sup>4</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

Osório<sup>5</sup> e Milton Santos,<sup>6</sup> com consequente desdobramento na área ambiental por Dias,<sup>7</sup> Benatti e Fisher.<sup>8</sup>

Assim, a proposta deste estudo é construir um olhar crítico sobre a temática, avaliando o papel do Estado e suas responsabilidades em relação à habitação, em uma abordagem multidimensional sobre a matéria, ou seja, considerando seus aspectos econômico, social e ambiental.<sup>9</sup>

Nesse sentido, a problemática a ser estudada no presente artigo, a partir da análise entre políticas neoliberais e conflitos em torno da habitação, será avaliar até que ponto o Estado tem exercido suas responsabilidades em relação à moradia e preservação ambiental.

## 2 Avaliação do papel do Estado no contexto neoliberal e suas responsabilidades em relação à moradia

Para se analisar o papel do Estado e sua responsabilidade em relação à moradia é necessário contextualizar suas ações a partir de uma racionalidade neoliberal, que estrutura, organiza e direciona o modo de produção e apropriação do espaço urbano.

Segundo Dardot e Laval,<sup>10</sup> o neoliberalismo, corrente política e econômica que ganhou destaque a partir da década de 1970, baseia-se em uma série de princípios fundamentais que visam promover a liberdade individual, a economia de mercado e a redução da intervenção estatal na economia. Entretanto, sustentam que antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é, em primeiro lugar e fundamentalmente, uma racionalidade e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados.

Nessa perspectiva, os teóricos reforçam que, sendo uma racionalidade, o neoliberalismo molda a forma como pensamos, agimos e organizamos a sociedade, logo, a economia, o mercado e o indivíduo são elementos centrais dessa

<sup>5</sup> OSÓRIO, Leticia. Direito à moradia no Brasil. *Fórum Nacional de Reforma Urbana*, São Paulo, 2008. Disponível em: [https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito\\_a\\_moradia\\_no\\_brasil.pdf](https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito_a_moradia_no_brasil.pdf). Acesso em: 19 set. 2023.

<sup>6</sup> SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

<sup>7</sup> DIAS, Daniela. *Democracia urbana – É possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2010.

<sup>8</sup> BENATTI, José; FISCHER, Luly. As novas tendências do planejamento nacional brasileiro. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da *et al.* (Coord.). *Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI*. Brasília: Ipea; Conpedi, 2013. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_direito\\_desenvolvimento\\_brasil\\_vol01.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_direito_desenvolvimento_brasil_vol01.pdf). Acesso em: 30 ago. 2023.

<sup>9</sup> A dimensão econômica se refere aos aspectos financeiros, produtivos e comerciais que envolvem a moradia e o meio ambiente. Já a dimensão social se refere aos aspectos de vida e cidadania dos moradores dessas áreas, suas demandas, vulnerabilidades e potencialidades. A dimensão ambiental relaciona-se aos impactos e riscos da ocupação humana nas áreas protegidas.

<sup>10</sup> DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

racionalidade neoliberal, influenciando os discursos, as práticas e as instituições contemporâneas.

Por conseguinte, o papel do Estado, segundo a lógica neoliberal, assume uma postura mais limitada, deixando de ser o principal provedor de serviços e benefícios sociais, ou seja, negligenciando questões sociais essenciais como saúde, saneamento básico, moradia, preservação ambiental, entre outros.

No modelo neoliberal, ao adotar uma postura aberta em relação à economia, o Estado promove a desregulamentação e a diminuição de seu papel na gestão dos processos urbanos. Isso implica uma menor intervenção governamental nos processos de planejamento e desenvolvimento urbano, deixando espaço para forças de mercado determinarem o uso e a ocupação do solo como bens exclusivamente econômicos.

De acordo com Fernandes,<sup>11</sup> a ONU-Habitat, o Banco Mundial, a Aliança de Cidades e outros organismos internacionais envidaram esforços na tentativa de fornecer estatísticas confiáveis sobre o planejamento e desenvolvimento urbano, sendo que, em um dos relatórios (ONU-Habitat), amplamente referenciado em 2003, foi sugerido que mais de 1 bilhão de pessoas moravam em favelas ou assentamentos informais globalmente e que esse número cresceria para 1,4 bilhão até 2020.

No Brasil, as políticas de habitação ganharam destaque a partir da década de 1990, com a implementação de programas como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009, no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Do ponto de vista do crescimento econômico, a estratégia governamental neodesenvolvimentista para a habitação foi razoável no prolongamento dos governos petistas, angariando apoio de diversos setores da sociedade. Houve influência do êxito econômico do programa na eleição da Presidenta Dilma Rousseff em 2010 e em sua reeleição em 2014, quando foram lançados o PMCMV-2 em 2011 e o PMCMV-3 em 2014.<sup>12</sup>

Embora não tenham sido eficazes nas grandes transformações estruturais nas políticas públicas habitacionais brasileiras, os programas habitacionais empregados pelos governos neodesenvolvimentistas de Lula e Dilma trouxeram inegáveis avanços na conquista do direito à moradia pelas classes menos favorecidas da população, segundo especialistas.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. *Lincoln Institute of Land Policy*, 2011. Disponível em: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full\\_1.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf). Acesso em: 22 set. 2023.

<sup>12</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

<sup>13</sup> SOUZA, Mariana; HOFF, Tuize. O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 11, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/3MJh66qb4LrfjwrFLdytrQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 set. 2023.

Já no governo do Presidente Michel Temer, segundo as autoras, a tendência foi de uma refração nesses efeitos, de modo a excluir novamente toda a parcela mais pobre da população desses benefícios, tendo a política habitacional sido mais intensamente dominada pelos interesses mercadológicos das classes mais altas.<sup>14</sup>

Em 2020, no governo do Presidente Jair Bolsonaro, o Programa MCMV foi substituído pelo *Casa Verde e Amarela*, que manteve algumas características do programa anterior, mas também alterou outras, como as taxas de juros, as regiões atendidas e os critérios de seleção das famílias, havendo drástica redução de recursos e mantendo-se insuficiente para enfrentar o grave problema do déficit habitacional no país, segundo o relatório denominado *Impactos econômicos do corte do Programa Casa Verde Amarela em 2021*, realizado pelo Dieese em novembro de 2021.

De acordo com os estudos realizados, a redução do orçamento passou de um 1,5 bilhão em agosto de 2020, início de sua criação, para 27 milhões no ano de 2021, não atingindo, assim, nem 10% (dez por cento) daqueles valores até outubro de 2021, sendo que o déficit habitacional à época já ultrapassava os 5,9 milhões de imóveis no país.<sup>15</sup>

Recentemente, com a volta do governo Lula, em janeiro de 2023, o Programa MCMV foi retomado e, segundo o Ministério das Cidades, o cenário encontrado foi de cerca de 186 mil unidades habitacionais não concluídas no Minha Casa, Minha Vida – Faixa 1 (sendo 170 mil nas modalidades: empresas; entidades urbanas; e entidades rurais; e outras 16 mil na modalidade oferta pública). Desse total, 83 mil são obras paralisadas em situações diversas como: ocupadas irregularmente, com pendências de infraestrutura, abandono da construtora, indícios de vícios construtivos, entre outros.<sup>16</sup>

Sobre esse breve panorama histórico, para os defensores das políticas capitalistas de habitação, poderia se dizer que a participação do setor privado na oferta de moradias traz eficiência, redução de custos e maior acesso à habitação. No entanto, há várias críticas que apontam uma série de impactos negativos dessas políticas.

Uma das principais críticas às políticas neoliberais de habitação no Brasil é o aprofundamento da segregação urbana. Ao priorizar a parceria com o setor privado, essas políticas tendem a concentrar os investimentos em áreas mais valorizadas,

<sup>14</sup> SOUZA, Mariana; HOFF, Tuize. O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 11, 2019. p. 13. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/3MJh66qb4LrfjwrFLdytrQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 set. 2023.

<sup>15</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Impactos econômicos do corte do programa Casa Verde Amarela em 2021*. Edição Especial. 2021. Disponível em: <https://library.fes.de/dfd-files/bueros/brasilien/18565.pdf>. Acesso em: 23 set. 2023.

<sup>16</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa Minha Casa, Minha Vida*. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/sobre-o-minha-casa-minha-vida-1>. Acesso em: 25 set. 2023.

contribuindo para a exclusão de grupos de baixa renda de regiões centrais e bem localizadas.<sup>17</sup>

Outro ponto de preocupação é a qualidade das moradias fornecidas por meio desses programas. Muitas vezes, as unidades habitacionais são construídas em áreas periféricas, distantes de serviços básicos e infraestrutura adequada, o que compromete a qualidade de vida e a integração social dos beneficiários.<sup>18</sup>

Analisa-se também a possibilidade de essas políticas adotadas criarem condições para a vulnerabilidade e a precarização habitacional. Programas, por exemplo, que enfatizam a transferência de responsabilidades para o mercado podem deixar as famílias vulneráveis a flutuações econômicas e aumentos nos preços dos imóveis, resultando em despejos e perda do imóvel adquirido.

Até mesmo as credenciais exigidas por diversas instituições de crédito para aprovar os candidatos à hipoteca excluem a maioria das pessoas pobres do acesso a empréstimos e até mesmo a muitos programas de habitação popular. Por isso, Rolnik<sup>19</sup> destaca que o neoliberalismo e a financeirização da economia têm contribuído para uma intensificação dos conflitos em torno da terra e da moradia, pois o mercado imobiliário se tornou um campo de batalha, em que a busca pelo lucro e a especulação financeira se sobrepõem às necessidades básicas das pessoas.

Essa financeirização, que deriva do crescente domínio das lógicas financeiras na economia global, tem um impacto significativo na formulação e implementação de políticas sociais, pois modifica a forma como os Estados lidam com questões sociais e a distribuição de recursos.<sup>20</sup>

O processo de financeirização da habitação articula diversas instituições econômicas, e mobiliza dimensões políticas e sociais, entre as quais: a ideologia da casa própria; a socialização e ampliação do crédito e de sua disponibilidade; a internacionalização dos investimentos. Esta última está intrinsecamente associada

<sup>17</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

<sup>18</sup> Em análise de custos referenciais, em parceria com o Ministério das Cidades, a WRI Brazil (2017) concluiu que os custos com infraestrutura de transporte e equipamentos públicos nos empreendimentos do MCMV são 60,5% maiores para unidades nos limites da divisa municipal se comparado com aqueles nos limites do perímetro urbano e ainda muito maiores se comparados a empreendimento habitacional dentro do perímetro urbano. Outro estudo realizado pelo Instituto Escolhas (2019), em parceria com a CEPESP/FGV, releva a dimensão social do conceito de “longe” que não pode se restringir a unidimensionalidade geográfica: “em outras palavras, as famílias mais pobres “pagam” sua moradia com seu tempo no deslocamento e com a perda de qualidade de vida por conta de uma oferta reduzida e de menor qualidade de serviços básicos urbanos”.

<sup>19</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

<sup>20</sup> LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. *Novos Estudos Cebrap*, v. 37, n. 2, p. 191-211, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/5fqGSvyfTytWTNkQBJNGM3M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 ago. 2023.

à conversão da casa em mercadoria fictícia, que se reflete na mercantilização da moradia, que torna o imóvel garantia (simbólica e abstrata) de crédito.<sup>21</sup>

Nesse aspecto, segundo a literatura especializada, são incontestáveis as implicações da financeirização para a democracia e a participação política, pois a crescente influência dos mercados financeiros na política social leva a uma diminuição da capacidade dos Estados de tomar decisões democráticas sobre questões sociais, especialmente sobre a moradia, uma vez que essas políticas públicas são moldadas pelas lógicas e interesses do capital financeiro.

Isso evidencia como o neoliberalismo impõe a expropriação como elemento central e cada vez mais ostensivo, permeando todas as relações sociais e econômicas no mundo, e nessa perspectiva a expropriação no neoliberalismo se universaliza, atingindo não apenas as populações cativas, que a enfrentam historicamente, mas também as populações que foram, tradicionalmente, exploradas e tratadas como detentoras de direitos e cidadãs.<sup>22</sup>

Para que o Estado implemente políticas públicas que garantam o direito à moradia, vislumbram-se, basicamente, dois modos, segundo alguns estudiosos no assunto: o primeiro ocorre a partir do incentivo ao mercado de habitação em vias de ampliar a produção e a circulação da *mercadoria* habitação, entendendo a construção de habitação e o ato de morar como inerentes à política econômica. O segundo modo parte da regulação das etapas de produção da habitação, da qualidade da moradia com todos os serviços a ela inerentes e o preço da terra urbanizada.<sup>23</sup>

Afinal, a pobreza e o subdesenvolvimento econômico podem ser reduzidos removendo-se as barreiras legais e institucionais para a apropriação e transferência dos recursos econômicos produzidos informalmente quando se formalizam os direitos de propriedade. Trazer segurança sob a forma de escrituras e registro de terras permitiria aos moradores dos assentamentos informais acessar o crédito oficial e financiar sua habitação e os seus negócios.<sup>24</sup>

Mesmo nessa formatação de ideias, há necessidade de críticas quando se prega dar títulos de propriedade às pessoas de baixa renda como solução para os problemas da habitação, pois ter acesso ao sistema financeiro não significa sair

<sup>21</sup> KOPPER, Moisés. Entre o mercado e o governo: as políticas habitacionais e a financeirização da moradia no Brasil. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 17, n. 1, p. 131-137, 2017. Disponível em: <https://revistaseletronicas.puocs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/25166>. Acesso em: 31 ago. 2023.

<sup>22</sup> MAURO, Fádia; VERBICARO, Loiane; REBELO, Tainá. Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica (Resenha de livro). *Revista Eletrônica Direito e Sociedade*, v. 9, n. 1, p. 191-210, 2021. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/download/7570/pdf>. Acesso em: 31 ago. 2023.

<sup>23</sup> DOMINGUES, Eduardo. Moradia não é mercadoria. *Revista de Direito da Cidade*, v. 5, n. 1, p. 197-233, 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9729>. Acesso em: 31 ago. 2023.

<sup>24</sup> FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. *Lincoln Institute of Land Policy*, 2011. Disponível em: [https://www.lincolninstitute.org/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full\\_1.pdf](https://www.lincolninstitute.org/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf). Acesso em: 22 set. 2023.

do estado de pobreza e exploração,<sup>25</sup> uma vez que o histórico das práticas neoliberais demonstra um crescente desmonte de seus programas habitacionais e o aumento das desigualdades sociais.

Nesse aspecto, segundo Osório,<sup>26</sup> o Estado tem obrigação de respeitar o mínimo existencial, que se consubstancia nas chamadas prestações sociais, sem as quais não há dignidade humana. Isso quer dizer que a moradia deve ser entendida como essencial para o desenvolvimento e respeito aos direitos humanos, não podendo a questão de habitação ser resolvida apenas com produção de unidades habitacionais como dito anteriormente, mas com todo o aparato de infraestrutura e serviços.

Entretanto, as políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro, sob os ditames neoliberais, apresentam-se insipientes, na medida em que não são capazes de impedir o aumento dos assentamentos informais e melhorar as condições de habitação, demonstrando que a moradia vem sendo tratada mais como uma mercadoria do que um direito.

### 3 Ocupação e o uso das terras no entorno das áreas de preservação ambiental: uma realidade crítica

A ocupação e o uso das terras em torno das áreas de preservação ambiental são temas de grande relevância e preocupação nos dias atuais. Essas áreas têm como objetivo principal a conservação dos ecossistemas e da biodiversidade, porém a pressão da expansão urbana e de outras atividades humanas muitas vezes colocam em risco esses importantes espaços naturais.

É certo que, nas últimas décadas, a ordem jurídica urbanista e ambiental no Brasil evoluiu, consolidando-se não só por meio de importantes legislações específicas – como a Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional de Meio Ambiente), Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) e Lei nº 13.465/2017 (lei que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana) – como também em razão do envolvimento de diferentes atores sociais com as questões urbanas e ambientais (sociedade de forma geral, entidades não governamentais – ONGs, Administração Pública),

<sup>25</sup> A questão do acesso ao sistema financeiro entreluz com outra questão. A grande inserção de consumidores de baixa renda no sistema bancário brasileiro na última década, basicamente em razão da maior estabilidade econômica e bancarização por canais alternativos (basicamente correspondentes bancários), permite que classes C, D e E, que não tinham acesso a crédito e viviam no trabalho informal, possam consumir mais produtos. Porém, a alta vulnerabilidade desse grupo de consumidores, muitos analfabetos, amplia consideravelmente o superendividamento das famílias (a Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor – PEIC/FECOMERCIO/SP, de julho de 2023) indica 68,9% de famílias endividadas com 10,4% delas sem condições de pagar as dívidas) por falta de perfeita compreensão dos custos do crédito e de tarifas bancárias.

<sup>26</sup> OSÓRIO, Letícia. Direito à moradia no Brasil. *Fórum Nacional de Reforma Urbana*, São Paulo, 2008. Disponível em: [https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito\\_a\\_moradia\\_no\\_brasil.pdf](https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito_a_moradia_no_brasil.pdf). Acesso em: 19 set. 2023.

entre as quais se incluem a proteção dos valores do desenvolvimento sustentável e integrado, de preservação dos patrimônios natural e cultural e da habitação.<sup>27</sup>

Por outro lado, é inegável que, apesar de o Brasil ter experimentado, na última década, uma formalização das políticas públicas de regularização fundiária por meio da citada Lei nº 13.465/2017, a lógica neoliberal de ocupação do solo rural e urbano permaneceu em sua essência inalterada, perpetuando os mesmos conflitos de disputa por moradia.

No entanto, não se pode ignorar que os projetos de regularização fundiária com o olhar voltado às camadas sociais em maior vulnerabilidade têm adotado como estratégia o uso dessa mesma legislação com viés neoliberal para buscar o mínimo de garantia de segurança fundiária a essa população, abrindo-se uma janela de oportunidade para a titulação coletiva desses moradores ainda que dentro de uma lógica neoliberal.

Em relação à legislação ambiental, especificamente, as unidades de conservação de uso sustentável são compostas pelas seguintes categorias: área de proteção ambiental (APA), área de relevante interesse ecológico, floresta nacional reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável, reserva particular do patrimônio natural.

Em relação às áreas de proteção ambiental, de acordo com Pádua,<sup>28</sup> a origem do nome e da categoria, no Brasil, surgiu em 27.4.1981, por meio da Lei nº 6.902, que a previa nos três níveis de governo, ou seja, federal, estadual e municipal.

A citada lei define as APAs como áreas extensas, com certo grau de ocupação humana, dotadas de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e têm como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. São constituídas de terras públicas e privadas.

A regra geral nessas unidades é que a presença humana faz parte do próprio conceito, salvo no caso da reserva de fauna, que não admite a presença humana.

<sup>27</sup> BRASIL. *Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 23 ago. 2023; BRASIL. *Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm). Acesso em: 23 ago. 2023; BRASIL. *Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 23 ago. 2023; BRASIL. *Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 23 ago. 2023; BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa Minha Casa, Minha Vida*. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/sobre-o-minha-casa-minha-vida-1>. Acesso em: 25 set. 2023.

<sup>28</sup> PÁDUA, Maria. Área de proteção ambiental. In: VIO, Antonia Pereira de Avila; BENJAMIN, Antonio Herman V. *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 425-426.

Por outro lado, ao contrário da maioria das unidades de conservação, as APAs não necessitam da desapropriação de terras particulares para serem criadas.

Entre o grupo de unidades de conservação de uso sustentável, existe uma categoria de área de proteção ambiental que trata especificamente dos recursos hídricos, a denominada área de preservação permanente – APP.

De acordo com a Lei nº 12.651, de 24.5.2012, a APP exerce a função ambiental de preservar os recursos hídricos, proteger a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico da fauna e da flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

As margens dos cursos d'água e as áreas de nascente são consideradas áreas de preservação permanente, e sua importância reside na manutenção de uma área de terreno permeável e da mata ciliar junto às águas, protegendo seu ecossistema.

De modo geral, todas essas áreas protegidas são manejadas conforme a lógica econômica e política de desenvolvimento de cada região do país, apesar das regras advindas da legislação federal pertinente. No caso particular da Amazônia, por ser uma região estratégica e heterogênea, apresenta diferentes formas de ocupação e uso do seu território que, por sua vez, é resultante de processos históricos e sociais distintos.

Sua urbanização é resultado de diferentes processos e dinâmicas socioespaciais que se iniciaram antes da chegada dos colonizadores portugueses, sendo que estes foram responsáveis por sua configuração somente a partir do século XVII.<sup>29</sup>

Paralelamente à evolução desse processo histórico, o planejamento nacional brasileiro incorporou novas dimensões, buscando conciliar o desenvolvimento econômico com a sustentabilidade e a diversidade. Essas dimensões se expressaram em programas e projetos, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Territórios da Cidadania, o Programa Amazônia Sustentável e o Programa Arco Verde Terra Legal, entre outros.

Segundo Benatti e Fisher,<sup>30</sup> apesar de a legislação ambiental ter se consolidado no país durante a década de 90, a questão ambiental continuou tendo uma influência secundária, mínima, no planejamento econômico, apresentando alguma mudança somente em 2003 com o lançamento do Programa Amazônia Sustentável, todavia, sem lograr êxito quanto à separação entre a questão econômica e ambiental e a permanência de uma situação fundiária desorganizada.

<sup>29</sup> TRINDADE JUNIOR, Saint Clair Cordeiro. *Produção do espaço e diversidade do uso do solo em área de baixada saneada*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1993.

<sup>30</sup> BENATTI, José; FISCHER, Luly. As novas tendências do planejamento nacional brasileiro. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da et al. (Coord.). *Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI*. Brasília: Ipea; Conpedi, 2013. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_direito\\_desenvolvimento\\_brasil\\_vol01.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_direito_desenvolvimento_brasil_vol01.pdf). Acesso em: 30 ago. 2023.

Em adição, Chelala e Chelala,<sup>31</sup> analisando as políticas de desenvolvimento regional e industrial na Região Amazônica, especialmente as diferenças entre a Amazônia Oriental e a Amazônia Ocidental, afirmam que as políticas públicas do governo federal influenciaram o padrão de ocupação e exploração dos recursos naturais na região, gerando desigualdades econômicas, sociais e ambientais, que se refletem até nos dias atuais.

Nesse resgate histórico, que se estendeu por diversas fases de seu desenvolvimento, com a criação de todo o aparato normativo ao longo do tempo, os estudiosos afirmam que “as políticas públicas de proteção ambiental devem superar a relação de incompatibilidade entre a concepção de ecossistema e a de propriedade”.<sup>32</sup>

Em relação à questão da propriedade, sabe-se que o governo federal e os governos estaduais têm responsabilidades compartilhadas pela regularização fundiária na Amazônia, e cada estado possui suas próprias leis e práticas fundiárias.

Quanto às áreas de preservação ambiental, sua regularização está prevista no §2º do art. 11 da citada Lei nº 13.465/2017, mediante a elaboração de estudos técnicos, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal, inclusive por meio de compensações ambientais, caso necessário.<sup>33</sup>

Especialmente no Estado do Pará, recentemente, foi criada a Lei Municipal nº 9.733/2022, que cuida da Regularização Fundiária Urbana do Município de Belém. Tal legislação prevê em seu art. 49, igualmente, a possibilidade de regularização fundiária nessas áreas, inclusive, naquelas que protegem os mananciais de Belém.<sup>34</sup>

Todavia, o mencionado instrumento normativo estipula que se deve observar o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei Federal nº 12.651/2012, hipótese na qual se torna obrigatória, também, a elaboração de estudos técnico-ambientais pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém – Codem, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, igualmente, com compensações ambientais, quando for o caso, conforme os §§2º, 3º e 4º do art. 11, da Lei nº 13.465/2017

Dentro do território amazônico, os processos de ocupação dessas áreas apresentam-se latentes, merecendo destaque para o estudo realizado por Santos

<sup>31</sup> CHELALA, Charles; CHELALA, Claudia. Políticas de desenvolvimento na Amazônia e meio ambiente. *Revista de Estudos Universitários*, v. 37, n. 1, p. 19-35, 2011. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/reu/article/view/586/676>. Acesso em: 30 ago. 2023.

<sup>32</sup> BENATTI, José; FISCHER, Luly. As novas tendências do planejamento nacional brasileiro. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da *et al.* (Coord.). *Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI*. Brasília: Ipea; Conpedi, 2013. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_direito\\_desenvolvimento\\_brasil\\_vol01.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_direito_desenvolvimento_brasil_vol01.pdf). Acesso em: 30 ago. 2023.

<sup>33</sup> BRASIL. *Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 23 ago. 2023.

<sup>34</sup> BELÉM. *Lei nº 9.733, de 11 de janeiro de 2022*. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana do Município de Belém. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/Lei-Ordinaria-no-9733-DE-11-DE-JANEIRO-DE-2022.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.

*et al.*,<sup>35</sup> intitulado *Diretrizes socioambientais e sanitárias para regularização fundiária urbana em uma área na Amazônia*, que discute as diretrizes socioambientais e sanitárias para regularização fundiária das casas à margem do Igarapé Lago Verde, no Bairro da Terra Firme, em Belém/PA.

A mencionada ocupação está inserida na área denominada Gleba C, pertencente à Universidade Federal do Pará em copropriedade com a Superintendência do Patrimônio da União (SPU/PA).

A comunidade do Lago Verde é vinculada ao Distrito Administrativo do Guamá (Dagua) e ocupa uma área de aproximadamente 2,44 km<sup>2</sup> e possui uma população estimada em 3.192 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística .

De acordo com esses dados, o igarapé, que deu origem ao nome da comunidade local, possui cerca de 1,08 km<sup>2</sup> de extensão, desde sua nascente até o Rio Tucunduba, onde deságua.

Por ocasião do estudo de caso acima referido, foram realizadas visitas nas residências situadas à margem do Lago Verde, durante os meses de agosto e setembro de 2021, sendo considerada socialmente como bairro periférico de Belém, onde sua ocupação e uso foram exercidas espontaneamente por população predominantemente de baixa renda. E, nesse recorte estudado, registraram-se aproximadamente 668 moradias.<sup>36</sup>

Analisando o aparato jurídico pertinente, a pesquisa demonstrou que a Comunidade Lago Verde caracteriza-se como área de preservação permanente urbana em que, traçadas as diretrizes socioambientais e sanitárias exigidas, é possível encontrar alternativas para garantir o direito à permanência das famílias em seu entorno com melhoria na vida dos moradores, reduzindo os impactos ambientais que vêm sendo causados ao lago, subsidiando futuro projeto de regularização fundiária da área pesquisada, especialmente por interesse social.<sup>37</sup>

Sobre a questão de uso e ocupação dessas áreas, consideramos importante registrar o pensamento do geógrafo Milton Santos,<sup>38</sup> quando discute os conceitos

<sup>35</sup> SANTOS, Myrian; GONÇALVES, Jéssica; FIGUEIREDO FILHO, Marco; BRITO, Fábio. Diretrizes socioambientais e sanitárias para regularização fundiária urbana em uma área na Amazônia. *Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, v. 8, 2022. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/12285/5695>. Acesso em: 16 set. 2023.

<sup>36</sup> SANTOS, Myrian; GONÇALVES, Jéssica; FIGUEIREDO FILHO, Marco; BRITO, Fábio. Diretrizes socioambientais e sanitárias para regularização fundiária urbana em uma área na Amazônia. *Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, v. 8, 2022. p. 10. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/12285/5695>. Acesso em: 16 set. 2023.

<sup>37</sup> SANTOS, Myrian; GONÇALVES, Jéssica; FIGUEIREDO FILHO, Marco; BRITO, Fábio. Diretrizes socioambientais e sanitárias para regularização fundiária urbana em uma área na Amazônia. *Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, v. 8, 2022. p. 3-19. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/12285/5695>. Acesso em: 16 set. 2023.

<sup>38</sup> SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

de *horizontalidade* e *verticalidade*. Estes, segundo o autor, tratam das questões de intervenção no território, ou seja, como o território é pensado e apropriado.

O conceito de horizontalidade leva em consideração a ideia de tomada de decisão a partir dos elementos mais próximos do território, ou seja, dos atores locais, dos recursos naturais disponíveis no local, da dinâmica e circulação dos fluxos, sejam eles de qualquer natureza, além da relação afetiva existente entre a população e este território (lugar das emoções, sentimento de pertencimento, do vivido).

Ainda neste conceito, os benefícios serão mais bem distribuídos no território, quanto maior for a capacidade dos atores locais de se organizarem e promoverem a circulação horizontal dos fluxos (aqui associados à tomada de decisões, ideias, recursos financeiros, materiais e culturais). Já na verticalidade acontece o oposto.

O conceito de verticalidade se associa ao que vem de cima, isto é, de um lugar exterior ao território, onde o território é utilizado como suporte de outros desígnios que não o desenvolvimento local, não garantindo a reprodução social no lugar: “os vetores de modernização são entrópicos. Eles trazem desordem aos subespaços em que se instalam e a ordem que criam é em seu próprio benefício”.<sup>39</sup>

Logo, em uma APA, que possui um histórico de intervenções estatais em que a população local sempre é convidada a participar apenas no momento em que as decisões já foram tomadas, torna-se difícil a garantia de uma gestão legítima e, conseqüentemente, participativa, já que não são respeitados os elementos da subjetividade do povo em questão, que cria laços afetivos com o lugar e que poderiam ser aproveitados para auxiliar a gestão se, na política federal, estadual ou municipal ambiental, a participação de fato ocorresse de forma a garantir voz a estas comunidades nas tomadas de decisões.

Desta forma, a ausência de previsão legal de participação das comunidades locais e regionais na direção colegiada das APAs na Lei nº 6.902/81 demonstra que o legislador se baseou na lógica das verticalidades, uma vez que não houve qualquer preocupação em inserir esses comunitários como partícipes do processo de gestão dessas unidades de conservação.

Nesse contexto, o distanciamento das normas e políticas urbanas implementadas e a realidade dos processos de uso e ocupação do solo apresentam-se como uns dos principais fatores que desencadeiam os conflitos existentes na temática aqui tratada.

<sup>39</sup> “A horizontalidade é o resultado da vizinhança, da coabitação, da coexistência do diverso, que é objeto do geógrafo. Só que as verticalidades perturbam as horizontalidades, embora as horizontalidades também perturbem as verticalidades, porque as primeiras visam a eficácia e agem com este sentido sobre as segundas” (SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Record, 2000. p. 53).

## 4 Segregação ambiental, exclusão social e desenvolvimento

Aprofundando os estudos na ocupação do espaço urbano, Trindade Junior<sup>40</sup> explica que um espaço ocupado por grupos socialmente excluídos é um espaço sem cidadão, em que a posição ocupada por cada ser humano dependeria de sua localização no território, se em espaços dotados de infraestrutura urbana têm-se cidadãos; se inexistente essa infraestrutura, com espaços de localização afastada e não servido por equipamentos, têm-se espaços sem cidadãos.

Nesse trilhar, Sen<sup>41</sup> identifica que o desenvolvimento de um povo, que se reflete no exercício de sua cidadania, está relacionado, sobretudo, com a melhoria de vida e das liberdades de que desfruta. Essas liberdades são condicionadas pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas.

Por isso, essas ditas liberdades são, concomitantemente, meios e fins do desenvolvimento, ou seja, permitem aos indivíduos influenciar a realidade para modificar instituições e atingir o desenvolvimento. Assim, a insuficiência de renda, por exemplo, pode significar a privação da liberdade do indivíduo de se alimentar, de ter sua saúde garantida ou de ter uma moradia decente.

Nesse sentido, Tavares<sup>42</sup> afirma que “o desenvolvimento do Estado passa prioritariamente pelo desenvolvimento do homem, de seu cidadão, de seus direitos fundamentais. Sem ele, o mero avanço econômico pouco significará [...]”.

Inclusive, a Constituição Federal de 1988 estabelece, no art. 170, os princípios que devem orientar a ordem econômica brasileira, entre outros: a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades sociais.

Nesse aspecto, o direito à moradia configura-se como um direito humano protegido pela Carta Maior e pelos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos. Enquanto direito social, constitui-se pretensão dos indivíduos ou da coletividade perante o Estado, reconhecida pelas constituições democráticas modernas e integra a legislação positiva de grande parte dos estados contemporâneos.

Numa concepção mais filosófica, reproduzimos o pensamento de Lefebvre, para quem o direito à moradia aflora na consciência social, fazendo-se reconhecer, de fato, na indignação provocada pelos casos dramáticos, no descontentamento engendrado pela crise, entretanto, ele é praticamente um apêndice dos “direitos do homem”.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> TRINDADE JUNIOR, Saint Clair Cordeiro. *Produção do espaço e diversidade do uso do solo em área de baixada saneada*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1993.

<sup>41</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

<sup>42</sup> TAVARES, André. *Direito constitucional econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 65.

<sup>43</sup> CARLOS, Ana Fani. A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre. In: CARLOS, Ana Fani et al. *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo: Contexto, 2017. p. 33-62.

Constata-se que esse reconhecimento não tem se concretizado para a maioria das pessoas que vivem nos países em desenvolvimento. Em relação ao Brasil, sua urbanização é resultado de modelos de industrialização e desenvolvimento condicionados a países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, cujo resultado recria a exclusão social e segregação territorial para grande parcela da população brasileira.

A habitação é um desses resultados, pois se constitui como um bem de acesso seletivo. Parcela enorme da população brasileira não tem acesso, quer dizer, não possui renda suficiente para arcar com o ônus de uma moradia de boa qualidade.

Este é um dos significativos sintomas de exclusão, que, no entanto, não ocorre isoladamente. Correlatos a ela estão a subnutrição, as doenças, o baixo nível de escolaridade, o desemprego, o subemprego e mesmo o emprego mal remunerado.

Neste sentido, a compreensão do problema e da luta pela moradia deve ir além, ela deve se dar no conjunto das condições sociais de existência, em que a prática social é submetida aos imperativos da reprodução do capital, que produz uma sociabilidade (um modo de vida em sociedade) apropriada às exigências desta reprodução.

Sabe-se que a efetivação desse direito social depende da intervenção estatal, já que este possui o monopólio de organizar a sociedade estrutural e legalmente, porém na sociedade brasileira a violação dos direitos sociais é histórica e tem sido uma constante na organização socioestatal. O descaso e a falta de prioridade para com os direitos sociais podem ser explicados da seguinte forma:

Os direitos sociais não configuram um *direito de igualdade* [...]; são, isto sim, um *direito das preferências e das desigualdades*, ou seja, um direito discriminatório com propósitos compensatórios; um direito descontínuo, pragmático e, por vezes, até mesmo contraditório, quase sempre dependente da sorte de determinados casos concretos [...] os direitos sociais são politicamente editados com o objetivo de socializar riscos, neutralizar perdas e atenuar diferenças, mediante tratamento diversificado por parte das múltiplas instâncias do setor público.<sup>44</sup>

A partir desse entendimento, percebe-se que na sociedade brasileira os direitos sociais, aí incluído o direito à moradia, são concebidos como *não direitos*. Este fato traduz as características da dominação e da sujeição que estão na raiz da cultura política brasileira, para a qual o indivíduo desprovido das condições materiais nunca é um cidadão e sim um *cliente* das dádivas e das migalhas concedidas à mercê dos interesses políticos dominantes.

<sup>44</sup> FARIA, José. *Direito e justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1994. p. 105-106.

Portanto, a expressão mais concreta da exclusão social é a segregação *espacial* ou *ambiental*, configurando pontos de concentração de pobreza à semelhança dos *ghetos* ou imensas regiões nas quais a pobreza é homogeneamente disseminada. A segregação ambiental não é somente uma das faces mais importantes da exclusão social, mas parte ativa dela, pois se caracteriza por indicadores como a informalidade, a ilegalidade e, sobretudo, a ausência de cidadania.<sup>45</sup>

É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas situadas em regiões desvalorizadas que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas de morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas ou áreas de proteção ambiental, em que a vigência da legislação de proteção e a ausência de fiscalização definem a desvalorização material e dos corpos.

A ação prática do Estado, no Brasil, fornece exemplos frequentes nos quais o patrimônio fundiário privado merece mais cuidados que o patrimônio público, incluindo aí as áreas legalmente submetidas à preservação ambiental. A ocupação dessas áreas é largamente tolerada quando não interferem nos *circuitos centrais* da realização do lucro imobiliário privado.

Essa tolerância, porém, em relação à ocupação ilegal e predatória de áreas de proteção ambiental ou demais áreas públicas, pelas camadas populares, está longe de significar, o que poderia ser argumentado, uma política de respeito aos carentes de moradia ou aos direitos humanos, já que a população se instala sem contar com nenhum serviço público ou obras de infraestrutura urbana.

Sob esta perspectiva, podemos concluir que a relação direta entre moradia pobre e degradação ambiental não pode ser dissociada, uma vez que são faces da mesma problemática: a exclusão social dos segmentos de menor renda.

No Estado do Pará, o histórico da expansão urbana reforça essa assertiva, pois está diretamente ligado às formas do uso do solo, disputas pela apropriação da terra, políticas de conjunto habitacionais e ocupação nas áreas de baixadas, que durante o período de 1980 e meados de 1990, especificamente em Belém, ocorreu por meio de invasões, refletindo a dinâmica de segregação urbana ou ocupação desigual do solo.

É indiscutível que a questão fundiária está por trás da insustentabilidade ambiental e da falta de equidade que caracterizam o uso e a ocupação do solo nas cidades brasileiras. A dificuldade de acesso à terra urbanizada, em particular, pode ser considerada o núcleo do problema da habitação de baixa renda no Brasil e em outros países da América Latina. Tal dificuldade leva à ocupação e à degradação

<sup>45</sup> MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

de áreas ambientalmente vulneráveis, mesmo que elas estejam protegidas pela legislação ambiental e urbanística.<sup>46</sup>

Nesse cenário, a sustentabilidade ambiental e social tem como condição *sine qua non* a sustentabilidade política, ou seja, a realização de um desenvolvimento sustentável requer, em primeiro lugar, a vivência da cidadania por meio de processos participativos que possibilitem a incorporação dos cidadãos nos processos de desenvolvimento, já que o princípio do desenvolvimento existe para o homem e pelo homem. Hoje, a cidadania não pode mais ser analisada como questão formal, como mera previsão legal.<sup>47</sup>

Assim, a abordagem da exclusão, além de transversal, é multidimensional e multinível e está vinculada ao tipo de desenvolvimento adotado pelo país, gerado pela divisão social de trabalho e pelos processos de exploração capitalista.<sup>48</sup>

Portanto, os problemas de regularização fundiária e de proteção ambiental estão conectados nessa matriz do modo de produção do espaço urbano brasileiro, que, por sua vez, é pautada numa ordem socioeconômica excludente do ponto de vista social e predatória para o meio ambiente, sendo improvável, por conseguinte, assegurar qualquer sustentabilidade sem interferir no padrão de desenvolvimento existente.

## 5 Considerações finais

Falar das ocupações urbanas em áreas protegidas não é uma tarefa fácil, tendo em vista a grande complexidade de elementos que necessitam de análise, pois o tema deve ser compreendido em suas várias dimensões, ou seja, sob o enfoque ambiental, social e econômico, que constantemente se contrapõem.

Por outro lado, para se avaliar, hoje, o papel do Estado e sua responsabilidade em relação à moradia é necessário contextualizar o seu funcionamento a partir de uma racionalidade neoliberal, que tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados.

Sob a perspectiva dessa racionalidade, segundo a literatura especializada, o neoliberalismo molda a forma como a sociedade pensa, age e se organiza, tendo

<sup>46</sup> GONDIM, Linda. Meio ambiente urbano e questão social: habitação popular em áreas de preservação ambiental. *Caderno CRH*, v. 25, n. 64, p. 115-130, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/jjKdsLh3kwwRyJXYPSSZJXsh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 set. 2023.

<sup>47</sup> DIAS, Daniela. *Democracia urbana – É possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2010.

<sup>48</sup> FEITOSA, Maria. Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da *et al.* (Coord.). *Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI*. Brasília: Ipea; Conpedi, 2013. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_direito\\_desenvolvimento\\_brasil\\_vol01.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_direito_desenvolvimento_brasil_vol01.pdf). Acesso em: 22 set. 2023.

a economia, o mercado e o indivíduo como elementos centrais, influenciando os discursos, as práticas e as instituições contemporâneas.

Nesse passo, entende-se que o modelo neoliberal de gestão urbana, conforme discutido, prioriza os interesses do mercado imobiliário e financeiro em detrimento das demandas sociais por moradia digna e acessível, pois assume uma postura mais limitada e verticalizada, deixando de ser o principal provedor desses serviços.

Com isso, as forças do mercado determinam o uso e a ocupação do solo, tendo em vista que as políticas governamentais transferem a responsabilidade pela provisão habitacional ao setor privado ou aos próprios beneficiários, sem garantir a qualidade ou a localização adequada das moradias ofertadas.

Além disso, as políticas públicas governamentais não enfrentam as causas estruturais do déficit habitacional, como a concentração fundiária, a especulação imobiliária, a segregação socioespacial e a desigualdade de renda.

Especialmente, sobre as políticas neoliberais de habitação no Brasil, verificou-se que tiveram impactos significativos, tanto positivos quanto negativos. Embora tenham buscado estimular o mercado imobiliário e aumentar o acesso à moradia, essas políticas, invariavelmente, também contribuíram para a segregação urbana, a inadequação das moradias e a vulnerabilidade habitacional.

A problemática da moradia nos entornos das áreas de preservação ambiental é reflexo dessa dinâmica, pois ela se materializa no conjunto das condições sociais de existência, que determina a forma como essas pessoas se apropriam do espaço urbano, reproduzindo as condições degradadas.

Esta análise coloca-se como fundamental para se perceber adequadamente o problema da presença humana em áreas protegidas, devendo ir além da simples proposição de cumprimento do que está previsto no instrumento legal que as regulamenta, uma vez que a luta pela moradia e pelo acesso à propriedade, com igual distribuição de renda e riqueza, deve apresentar-se como grito unívoco de uma sociedade que se diz transformadora e alicerçada nos preceitos de um Estado democrático de direito.

---

#### **Neoliberal policies and housing conflicts around environmental preservation areas: a critical look from the “Lago Verde” case in Belém/PA**

**Abstract:** This article seeks to reflect on the relationship between neoliberal policies and housing conflicts around environmental preservation areas, especially the Lago Verde stream, in Belém/PA. It seeks to evaluate the role of the State in this context and its responsibilities in relation to housing and environmental preservation, taking a multidimensional approach to the issue in protected areas. To this end, exploratory bibliographic research and qualitative analysis were used as methodology. The study, as a result, aims to contribute to the promotion of academic and social discussion about the importance of understanding the role of the production of urban space in Brazilian cities as a determinant of urban and environmental problems, demonstrating that the social, political and economic situation in Brazil, under the influence of neoliberal dictates, has repercussions on the way public housing policies are implemented.

**Keywords:** Neoliberal policies. Environmental preservation area. Habitation. Multidimensional approach. Lago Verde stream.

## Referências

- BELÉM. *Lei nº 9.733, de 11 de janeiro de 2022*. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana do Município de Belém. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/Lei-Ordinaria-no-9733-DE-11-DE-JANEIRO-DE-2022.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.
- BENATTI, José; FISCHER, Luly. As novas tendências do planejamento nacional brasileiro. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da et al. (Coord.). *Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI*. Brasília: Ipea; Conpedi, 2013. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_direito\\_desenvolvimento\\_brasil\\_vol01.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_direito_desenvolvimento_brasil_vol01.pdf). Acesso em: 30 ago. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 23 ago. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 23 ago. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 23 ago. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm). Acesso em: 23 ago. 2023.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa Minha Casa, Minha Vida*. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/sobre-o-minha-casa-minha-vida-1>. Acesso em: 25 set. 2023.
- CARLOS, Ana Fani. A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre. In: CARLOS, Ana Fani et al. *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo: Contexto, 2017. p. 33-62.
- CHELALA, Charles; CHELALA, Claudia. Políticas de desenvolvimento na Amazônia e meio ambiente. *Revista de Estudos Universitários*, v. 37, n. 1, p. 19-35, 2011. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/reu/article/view/586/676>. Acesso em: 30 ago. 2023.
- CORRÊA, Roberto. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1999.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Impactos econômicos do corte do programa Casa Verde Amarela em 2021*. Edição Especial. 2021. Disponível em: <https://library.fes.de/dfd-files/bueros/brasilien/18565.pdf>. Acesso em: 23 set. 2023.
- DIAS, Daniela. *Democracia urbana – É possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2010.
- DOMINGUES, Eduardo. Moradia não é mercadoria. *Revista de Direito da Cidade*, v. 5, n. 1, p. 197-233, 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9729>. Acesso em: 31 ago. 2023.
- FARIA, José. *Direito e justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1994.

FEITOSA, Maria. Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da et al. (Coord.). *Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI*. Brasília: Ipea; Conpedi, 2013. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_direito\\_desenvolvimento\\_brasil\\_vol01.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_direito_desenvolvimento_brasil_vol01.pdf). Acesso em: 22 set. 2023.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. *Lincoln Institute of Land Policy*, 2011. Disponível em: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full\\_1.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf). Acesso em: 22 set. 2023.

GONDIM, Linda. Meio ambiente urbano e questão social: habitação popular em áreas de preservação ambiental. *Caderno CRH*, v. 25, n. 64, p. 115-130, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/crrh/a/jjKdsLh3kwwRyJXYPsZJXsh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 set. 2023.

INSTITUTO ESCOLHAS. *Morar longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das regiões metropolitanas*. 2019. Disponível em: [https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/01/Morar\\_Longe\\_O\\_Programa\\_Minha\\_Casa\\_Minha\\_Vida\\_e\\_a\\_expans%C3%A3o-das\\_Regi%C3%B5es\\_Metropolitanas-RELAT%C3%93RIO.pdf](https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/01/Morar_Longe_O_Programa_Minha_Casa_Minha_Vida_e_a_expans%C3%A3o-das_Regi%C3%B5es_Metropolitanas-RELAT%C3%93RIO.pdf). Acesso em: 25 set. 2023.

KOPPER, Moisés. Entre o mercado e o governo: as políticas habitacionais e a financeirização da moradia no Brasil. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 17, n. 1, p. 131-137, 2017. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/25166>. Acesso em: 31 ago. 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. *Metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. *Novos Estudos Cebrap*, v. 37, n. 2, p. 191-211, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/5fqGSvyFTytWTKQBjNGM3M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 ago. 2023.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MAURO, Fâdia; VERBICARO, Loiane; REBELO, Tayná. Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica (Resenha de livro). *Revista Eletrônica Direito e Sociedade*, v. 9, n. 1, p. 191-210, 2021. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/download/7570/pdf>. Acesso em: 31 ago. 2023.

OSÓRIO, Letícia. Direito à moradia no Brasil. *Fórum Nacional de Reforma Urbana*, São Paulo, 2008. Disponível em: [https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito\\_a\\_moradia\\_no\\_brasil.pdf](https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito_a_moradia_no_brasil.pdf). Acesso em: 19 set. 2023.

PÁDUA, Maria. Área de proteção ambiental. In: VIO, Antonia Pereira de Avila; BENJAMIN, Antonio Herman V. *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 425-426.

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

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Record, 2000.

SANTOS, Myrian; GONÇALVES, Jéssica; FIGUEIREDO FILHO; Marco; BRITO, Fábio. Diretrizes socioambientais e sanitárias para regularização fundiária urbana em uma área na Amazônia. *Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, v. 8, 2022. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/12285/5695>. Acesso em: 16 set. 2023.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, Mariana; HOFF, Tuize. O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 11, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/3MJh66qb4LrfjwrFLdytrQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 set. 2023.

TAVARES, André. *Direito constitucional econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

TRINDADE JUNIOR, Saint Clair Cordeiro. Cidades e centralidades na Amazônia: dos diferentes ordenamentos territoriais ao processo de urbanização difusa. *Revista Cidades*, v. 12, n. 21, p. 305-334, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/view/11945/7650>. Acesso em: 17 set. 2023.

TRINDADE JUNIOR, Saint Clair Cordeiro. *Produção do espaço e diversidade do uso do solo em área de baixada saneada*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1993.

WORLD RESOURCES INSTITUTE BRASIL. Caderno 1 – Análise de custos referenciais qualificação da inserção urbana. *Cadernos Minha Casa + Sustentável*, 2017. Disponível em: [https://www.wribrasil.org.br/sites/default/files/MCMV\\_Caderno1\\_jan2018.pdf](https://www.wribrasil.org.br/sites/default/files/MCMV_Caderno1_jan2018.pdf). Acesso em: 25 set. 2023.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ROCHA, Luiz Alberto Gurjão Sampaio de Cavalcante; FERREIRA, Milene Cardoso. Políticas neoliberais e conflitos de moradia no entorno de áreas de preservação ambiental: um olhar crítico a partir do caso “Lago Verde” em Belém/PA. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 67-87, jan./jun. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i18-ART03.AM

---



# “Todo cidadão tem o direito a uma moradia digna, mas não a minha”: percepções sobre as zonas especiais de interesse social pelos moradores da cidade de São Paulo<sup>1</sup>

## Luíza Pavan Ferraro

Doutoranda e Mestre em Direito na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (São Paulo, SP, Brasil). Pesquisadora do Supremo em Pauta da FGV Direito SP. *E-mail:* luiza.pferraro@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9088-1686>.

## Luciana Gross Cunha

Mestre e Doutora em Ciência Política pela USP. Professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP). *E-mail:* luciana.cunha@fgv.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7396-1879>.

---

**Resumo:** As zonas especiais de interesse social (ZEIS) há muito tempo se destacam como um instrumento capaz de promover alterações profundas no modo de uso e ocupação do solo urbano, sobretudo em grandes centros. Justamente por isso, pelo seu potencial de enfrentar dinâmicas enraizadas de atuação do mercado e de segregação das pessoas de baixa renda, é que também enfrenta muitas barreiras para sua concretização. O objetivo deste artigo, nessa linha, é desvelar a compreensão que os moradores da cidade de São Paulo têm em relação a este instrumento de política urbana, a partir de suas manifestações nas audiências públicas realizadas ao longo do processo de alteração da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do município (Lei nº 16.402/2016), em 2015. Ao se propor esse objetivo, este artigo procura destacar como as pessoas que vivem e experienciam a cidade diariamente enxergam seu processo de urbanização e suas possibilidades de mudança, a partir da incorporação do valor da “casa própria”, do medo em relação a processos de valorização e desvalorização e, principalmente, da mudança da sociabilidade e da vizinhança. Em síntese, este artigo acaba por destacar a essência do conflito sobre a terra na cidade de São Paulo.

**Palavras-chave:** Urbanização. Zoneamento. Habitação. Segregação. ZEIS.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Nota metodológica – **3** O centro, a periferia e o medo da desapropriação – **4** As zonas especiais de interesse social e a segregação – **5** Considerações finais – Referências

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação Getúlio Vargas, por meio da bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa.

# 1 Introdução

Entre os instrumentos de política urbana que vêm sendo pensados e implementados nos últimos anos, as zonas especiais de interesse social (ZEIS) se destacam como uma ferramenta teoricamente capaz de combater a segregação espacial histórica e persistente que opera sobretudo nas grandes cidades, indo ao encontro de anseios de transformação no modo de uso e ocupação do solo. Partindo da definição trazida por Rolnik e Santoro,<sup>2</sup> as ZEIS se dividiriam entre as “de regularização” e “de vazios”, sendo as primeiras locais ocupados por assentamentos e as segundas locais não ocupados, mas dotados de infraestrutura. Sobretudo aquelas do segundo tipo, apontam as autoras, possibilitariam a permanência de pessoas de baixa renda em locais dos quais costumam ser sistematicamente expulsas, funcionando como uma barreira à lógica do mercado. Nesse sentido, para Maricato,<sup>3</sup> as ZEIS representariam a essência da reforma urbana.

Na cidade de São Paulo, as ZEIS foram incorporadas em 2002, com a elaboração do Plano Diretor Estratégico (PDE), e depois regulamentadas pela Lei de Zoneamento e pelos decretos nº 44.776 e nº 45.127, todos de 2004.<sup>4</sup> O atual PDE, Lei nº 16.050/2014,<sup>5</sup> define as ZEIS em seu art. 44 como:

porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social - HIS e Habitações de Mercado Popular - HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana.

No PDE/2014, as ZEIS foram divididas em cinco tipos, “diferenciadas conforme os objetivos com relação à política habitacional, ao percentual mínimo obrigatório de produção de HIS, ao lote mínimo para incidência desse percentual e ao território de incidência”.<sup>6</sup> Assim, de forma resumida, as ZEIS 1 se caracterizam pela ocupação

<sup>2</sup> ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula F. Zonas especiais de interesse social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. *Lincoln Institute*, Cambridge, MA, ago. 2014. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiaisinteresse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 20 set. 2019.

<sup>3</sup> MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2002.

<sup>4</sup> GATTI, Simone Ferreira. *Entre a permanência e o deslocamento*. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. 2015. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

<sup>5</sup> O Plano Diretor de São Paulo sofreu recente revisão intermediária, tendo sido promulgada a Lei nº 17.975/2023.

<sup>6</sup> MONTANDON, Daniel. A implementação do Estatuto da Cidade na escala local: a experiência de São Paulo. In: ROSSBACH, Anacláudia. *Estatuto da Cidade: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei*. 1. ed. São Paulo: Cities Alliance: Publisher Brasil, 2016. p. 75.

de assentamentos populares, onde há interesse do Poder Público de promover a regularização fundiária; as ZEIS 2 são caracterizadas por áreas não edificadas ou subutilizadas, onde há interesse público ou privado de produzir habitação de interesse social (HIS); as ZEIS 3 se destacam pela sua presença em áreas centrais, dotadas de infraestrutura, em que há interesse público ou privado de produzir HIS; as ZEIS 4 se caracterizam pela existência de terrenos ociosos destinados à produção de HIS para reassentamento da população residente na área de proteção aos mananciais; por fim, as ZEIS 5 são demarcadas em lotes vazios ou subutilizados localizados em áreas dotadas de infraestrutura em que haja interesse privado na promoção de empreendimentos de mercado popular.

A possibilidade de reserva de áreas para a construção de habitações de interesse social ou para a regularização fundiária se mostra, desta forma, um passo importante para o avanço da garantia de direitos para a população das cidades, principalmente aquelas a quem sempre foi negado seu amplo acesso. Em decorrência disso, as experiências de implementação das ZEIS se multiplicam, mas isso não acontece sem que se encontre barreiras à sua concretização.

Em relação à cidade de São Paulo, Caldas<sup>7</sup> já apontava os desafios para a implementação de ZEIS tanto para regulação fundiária quanto para promoção de HIS. De modo mais recente, Tanaka<sup>8</sup> se debruçou sobre a efetividade das ZEIS de vazios na cidade, a partir da demarcação presente entre 2002 e 2014, demonstrando que “atenderam apenas parcialmente o seu objetivo de serem instrumentos de indução e fomento à produção habitacional”.<sup>9</sup> Também se destaca o trabalho de Yamaguti,<sup>10</sup> que se voltou para a efetividade das ZEIS demarcadas em imóveis vazios ou subutilizados para a promoção de HIS, indicando, entre outras coisas, o papel relevante do Poder Público municipal para aplicação do instrumento, bem como sua articulação com outros que têm potencial de enfrentar a lógica de ocupação e uso do solo nas cidades. Em sentido semelhante, de modo mais recente, Yamaguti e Denaldi,<sup>11</sup> olhando para empreendimentos aprovados entre 2002 e 2017 em

---

<sup>7</sup> CALDAS, Nisimar Martinez Perez. *Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS*. 2009. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

<sup>8</sup> TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. *“ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras*. 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

<sup>9</sup> TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. *“ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras*. 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 203.

<sup>10</sup> YAMAGUTI, Rosana. *A eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no Município de São Paulo*. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.

<sup>11</sup> YAMAGUTI, Rosana; DENALDI, Rosana. O papel das zonas especiais de interesse social de imóveis vazios ou subutilizados para a produção habitacional privada: reflexões a partir da produção na Zona Leste do município de São Paulo. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 307-335, jan./jun. 2023.

ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados na Zona Leste, destacam o papel do Poder Público inclusive na “produção direta de habitação” e na “regulação do mercado imobiliário”, diante das estratégias deste último para viabilizar sua lucratividade a partir deste instrumento. No sentido de apontar as estratégias do mercado para avançar em áreas demarcadas está ainda o trabalho de Pimenta e Donadone,<sup>12</sup> que apontam a importância das ZEIS, sobretudo em áreas centrais dotadas de infraestrutura para garantia da permanência da população de baixa renda nessa região, mas que ressaltam como o mercado conseguiu se valer de uma arquitetura jurídica para que, com o auxílio do Estado, transformasse locais destinados a políticas sociais “em novos campos de extração de excedentes, rentáveis e lucrativos”.<sup>13</sup>

O que esses trabalhos parecem destacar, de modo comum, é a relevância desse instrumento de transformação, mas que ainda encontra percalços para sua implementação tal qual pensada e estabelecida nas leis urbanísticas, especialmente em São Paulo. As causas que permeiam conflitos sobre a concepção e a implementação das ZEIS passam por questões técnicas, de adequação do instrumento à realidade, mas principalmente pela necessidade de vontade política para sua concretização, somada ao papel que será exercido pelo mercado, a partir de seus próprios interesses. Nesse sentido, como apontam as pesquisas acima destacadas, o mercado *a priori* não se interessa pela exploração de áreas demarcadas como ZEIS, seja pela baixa atratividade diante da renda dos beneficiários, seja pelo “puro e simples preconceito social e econômico, já que a proximidade da moradia pobre desvaloriza qualquer empreendimento imobiliário”,<sup>14</sup> criando mecanismos para se beneficiar nessa atuação.

Por meio deste artigo,<sup>15</sup> buscamos também tentar contribuir com uma análise sobre os desafios à implementação das zonas especiais de interesse social. Entretanto, essa contribuição não se dará por meio da análise da implementação das ZEIS em si, mas a partir do destaque para a percepção dos moradores das áreas demarcadas a respeito deste instrumento de política urbana e da própria dinâmica de uso e ocupação da cidade. Se Poder Público e mercado imobiliário são atores-chave para a aplicação e os contornos conferidos a esse instrumento,

<sup>12</sup> PIMENTA, Ana Clara de Almeida; DONADONE, Júlio Cesar. As ZEIS como nova fronteira do capital: os artifícios da revitalização, a financeirização e o processo de gentrificação na região da Luz, em São Paulo. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 91-116, jan./jun. 2023.

<sup>13</sup> PIMENTA, Ana Clara de Almeida; DONADONE, Júlio Cesar. As ZEIS como nova fronteira do capital: os artifícios da revitalização, a financeirização e o processo de gentrificação na região da Luz, em São Paulo. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 91-116, jan./jun. 2023. p. 12.

<sup>14</sup> MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 159.

<sup>15</sup> Este artigo é fruto da dissertação de mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em 2020, intitulado “O que os conflitos sobre as ZEIS têm a dizer? Um estudo das audiências públicas na revisão da Lei de Zoneamento de São Paulo”, realizado com apoio da Fundação Getúlio Vargas, por meio da bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa.

não é possível tirar desta equação as pessoas envolvidas nestes processos, sob os mais diversos aspectos.

Para isso, nos debruçamos sobre um momento específico ocorrido ao longo do processo de alteração da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da cidade de São Paulo (Lei de Zoneamento), durante o ano de 2015: a realização de audiências públicas no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo. Abordaremos as audiências como veículo pelo qual percepções sobre a cidade foram compartilhadas e revelaram entraves específicos para possíveis transformações, sobretudo por meio das ZEIS nas regiões centrais da cidade. Buscamos configurar as manifestações nas audiências no modo como seus participantes enxergam os processos de organização da cidade entre centro e periferia, o papel do Estado e do mercado na valorização ou desvalorização de áreas e a alteração do perfil da vizinhança, a partir dos estereótipos criados em torno das pessoas possivelmente beneficiadas por políticas habitacionais.

Deste modo, este artigo se propõe a evidenciar como esse momento de participação popular ilustra a disputa pelo espaço urbano e como as zonas especiais de interesse social na região central figuram como um instrumento polêmico e desencadeador de disputas políticas (e político-partidárias), revelando em sua essência um cenário de intensa polarização e conservadorismo na cidade de São Paulo.

## 2 Nota metodológica

Podemos dizer que a metodologia deste trabalho segue por caminhos pouco usuais se comparada aos outros estudos que têm se dedicado à compreensão dos instrumentos urbanísticos. Entretanto, trata-se de um olhar que busca evidenciar os desafios a partir das dinâmicas nas audiências públicas, cujas escolhas indicamos a seguir.

A primeira escolha se deu em relação ao acompanhamento do processo participativo da alteração da Lei de Zoneamento e não do Plano Diretor. Isso se deu sobretudo diante da especificidade das discussões em torno de áreas e lotes pelos participantes durante a discussão do zoneamento. O processo participativo para alteração de Lei de Zoneamento de São Paulo (Lei nº 16.402/2016) foi dividido em duas grandes etapas: a primeira, que foi conduzida pela própria prefeitura e contou com a realização de concurso com arquitetos, considerações do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), da Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CLTU) e do Conselho da Cidade, realização de oficinas participativas e encontros nas subprefeituras, envio de propostas e contribuição à minuta pela internet, além de três audiências públicas; e a segunda, que foi conduzida pela Câmara de Vereadores, a partir do Projeto de Lei nº 272/2015, e contou com a realização de mais 47 audiências públicas, passando pela Comissão de Constituição e Justiça

(CCJ) e mais enfaticamente pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (CPUMMA).<sup>16</sup>

A segunda escolha se deu em relação às audiências públicas estudadas, o que decorreu das dinâmicas próprias do processo de pesquisa. Esta estava voltada, em um primeiro momento, para a participação dos movimentos de moradia de cortiços na alteração do zoneamento. Diante do último levantamento que havia sido feito pela Fundação Seade, mais de 1.500 cortiços ainda existentes na cidade de São Paulo se localizavam na região central.<sup>17</sup> Além disso, como aponta Kowarick,<sup>18</sup> os cortiços predominavam nos bairros do Brás, Mooca, Bom Retiro, Bexiga, Pari e Liberdade. Esse primeiro recorte temático nos levou a um recorte das audiências públicas que abarcavam essas regiões, tendo escolhido, entre as 50 audiências públicas, dez que contemplariam essas discussões. Dessas, quatro são audiências amplas, realizadas pelo Poder Executivo<sup>19</sup> (em 14.1.2015, 21.1.2015 e 28.1.2015) e pelo Poder Legislativo<sup>20</sup> (em 22.6.2015), e uma audiência temática sobre as ZEIS (em 6.7.2015). As outras cinco audiências se realizaram em regiões com forte incidência das ZEIS, especialmente do tipo 3, sendo as ocorridas na Subprefeitura da Mooca (em 13.8.2015), da Sé (em 10.9.2015) e da Penha (em 26.9.2015), considerando também as “devolutivas” dessas regiões, Leste (em 28.11.2015) e Oeste/Central (em 2.12.2015).<sup>21</sup>

Entretanto, a incursão no campo nos levou a uma reformulação do próprio objeto de pesquisa. Isso porque as dinâmicas observadas nas audiências se mostraram muito férteis a um estudo mais amplo do que apenas a questão dos cortiços,

<sup>16</sup> Considerando as duas etapas, houve um total de 16.022 participantes e 13.100 propostas apresentadas. Essa e outras informações sobre o processo participativo de alteração da Lei de Zoneamento de São Paulo podem ser acessadas por meio do seguinte *link*: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/>.

<sup>17</sup> PREFEITURA abre inscrições para instituições interessadas em fazer o novo censo de cortiços e ocupações no centro da cidade. *Prefeitura de São Paulo*, 10 jan. 2018. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=248018>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>18</sup> KOWARICK, Lúcio. Cortiços. A humilhação e a subalternidade. *Tempo Social*, São Paulo, v. 25 n. 2, 2013.

<sup>19</sup> As audiências públicas realizadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) de São Paulo estão disponíveis no *site*: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/relatorio-final-zoneamento/>.

<sup>20</sup> As audiências públicas realizadas pela Câmara dos Vereadores de São Paulo estão disponíveis no *site*: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/zoneamento/>.

<sup>21</sup> Foram realizadas também audiências no Campo Limpo (25.6.2015), Guaianazes (27.6.2015), Cidade Tiradentes (27.6.2015), Temática – Fiscalização e licenças (29.6.2015), Santana (2.7.2015), M'Boi Mirim (4.7.2015), Cidade Ademar (4.7.2015), Jabaquara (6.8.2015), Freguesia do Ô (8.8.2015), Casa Verde (8.8.2015), Temática – Preservação ambiental e cultura (10.8.2015), São Miguel (15.8.2015), Itaim Paulista (15.8.2015), Temática – Adensamento em eixos de transporte (17.8.2015), Jaçanã (20.8.2015), Capela do Socorro (22.8.2015), Parelheiros (22.8.2015), Temática – Áreas industriais e desenvolvimento econômico (24.8.2015), Perus (29.8.2015), Pirituba (29.8.2018), Temática – ZER (31.8.2015), Vila Maria/Vila Guilherme (3.9.2015), São Mateus (12.9.2015), Itaquera (12.9.2015), Vila Mariana (14.9.2015), Vila Prudente (17.9.2015), Sapopemba (19.9.2015), Aricanduva (19.9.2015), Pinheiros (21.9.2015), Ipiranga (24.9.2015), Ermelino Matarazzo (26.9.2015), Lapa (28.9.2015), Santo Amaro (3.10.2015), Butantã (3.10.2015), Lapa/Pinheiros/Vila Mariana (5.10.2015), Temática – Locais de culto (8.10.2015), Devolutiva Geral (23.11.2015), Devolutiva Zona Norte (28.11.2015), Devolutiva Zona Sul (1.12.2015) e Audiência para Devolutiva (16.12.2015).

voltando-se para processos históricos e persistentes de urbanização e segregação na cidade de São Paulo. A mudança de lente, entretanto, não nos levou a alterar o recorte das audiências públicas acompanhadas, uma vez que elas já estavam voltadas a um tipo específico de ZEIS previsto no PDE/14, as ZEIS 3. E isso justamente porque, conforme definição do art. 45, inc. III, do PDE/14, a ZEIS do tipo 3 se caracteriza pela presença de

imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social.

Portanto, a terceira – e definitiva – escolha se deu para que o trabalho se destinasse não apenas à compreensão sobre a participação dos movimentos de moradia de cortiços, mas às disputas em torno das zonas especiais de interesse social, sendo que, a região central da cidade de São Paulo, marcada pela presença de infraestrutura, território de reivindicação antiga dos movimentos sociais de moradia pela garantia de habitação e permanência,<sup>22</sup> se classificasse como ZEIS 3. Ou seja, as audiências públicas anteriormente escolhidas se mostraram como um campo fértil de estudo sobre as disputas presentes da cidade, especialmente em sua região central, e passaram a ser justificadas pelo recorte espacial conferido pelas ZEIS 3.

O estudo teve como fonte de pesquisa os vídeos e/ou áudios gravados das audiências e as transcrições disponibilizadas para cada uma delas.<sup>23</sup> Assim, a partir de um método “prevalentemente indutivo”,<sup>24</sup> as audiências públicas foram, como regra, assistidas e a partir delas os argumentos dos e das participantes foram mapeados e sistematizados, de modo que então pudessem ser compreendidos a partir da literatura sobre o tema. Neste artigo, os trechos das participações são identificados a partir da sua ordem nas audiências, com a indicação do total de participações em cada uma delas, seguidos de eventuais informações apresentadas pelos participantes, especialmente local de moradia e eventual participação em algum movimento social. Ressaltamos, entretanto, que nem todos aqueles que participaram indicaram essas informações durante suas falas.

---

<sup>22</sup> MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

<sup>23</sup> Exceção se deu em relação à audiência na Subprefeitura da Sé (em 10.9.2015), que não contava com o áudio, apenas com a transcrição, e em relação à audiência de devolutiva da Zona Leste (em 28.11.2015), que contava com o áudio, mas não com a transcrição.

<sup>24</sup> CAPPI, Ricardo. A “teorização fundamentada em dados”. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 396.

Reconhecemos que essa metodologia tem limitações, especialmente em relação à precisão das áreas demarcadas citadas e das informações sobre os participantes das audiências públicas. Também não pretendemos com este estudo tratar de formas ou qualidade de participação, nem sobre se as manifestações acompanhadas foram incorporadas ao projeto de lei em discussão. Sendo um trabalho de caráter qualitativo, não buscamos atribuir um caráter exaustivo a essa análise, por isso que não há a apresentação exata do número de falas em um ou outro sentido. Na verdade, observamos que essas participações não podem ser colocadas em caixas estanques de pensamentos, havendo fluidez nas percepções, que são organizadas a partir do esforço da pesquisa em compreender a fundo todas as questões envolvidas em processos de urbanização. Portanto, a narrativa deste artigo foi construída com base nas participações das audiências, que são trazidas de forma direta ao longo do texto.

### 3 O centro, a periferia e o medo da desapropriação

As zonas especiais de interesse social na cidade de São Paulo, nos moldes estabelecidos pelo Plano Diretor Estratégico de 2014 e pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2016, buscam enfrentar de forma direta a histórica e persistente segregação espacial. Nas audiências públicas esse instrumento apareceu de forma central nas manifestações dos participantes. Tais manifestações escancararam processos de ocupação do solo enraizados na cidade, ao mesmo tempo em que evidenciaram incompreensões sobre suas causas e consequências, sobre o papel do Estado nessa dinâmica e sobre novos cenários possíveis. Vale destacar que o intuito deste instrumento específico, as ZEIS 3, na prática, é destinar um percentual mínimo obrigatório para construção de habitação de interesse social nos terrenos assim demarcados, não havendo diretamente desapropriações dos moradores já residentes.

Todo mundo quer viver melhor aqui. A gente não quer que o que seja bom piore. A gente quer que o que *teja* muito ruim melhore. Que absurdo é esse que tá sendo proposto nesse plano?<sup>25</sup>

De maneira bastante evidente, as falas nas audiências revelaram a histórica segregação espacial presente na cidade de São Paulo. Diante da possibilidade de demarcação de áreas centrais como ZEIS, as colocações, sobretudo contrárias a ela, estavam baseadas na concepção de que a resposta ideal que deveria ser dada

<sup>25</sup> Trecho da 32ª manifestação (de 34, ao todo) feita na audiência realizada pela Câmara Municipal de Vereadores em 22.6.2015. A participante se identificou como arquiteta.

pelo Poder Executivo seria o provimento de infraestrutura nas regiões em que ela é ausente, ou seja, na periferia da cidade. Observamos que essa também era uma demanda daqueles que moravam nas áreas mais distantes do centro, entretanto, a forma como as questões eram colocadas diferiam bastante.

Parece-me que se procurou a solução mais fácil, trazendo o adensamento para dentro da Subprefeitura da Sé – para mim, uma política errada -, ao invés de procurar um caminho, mais árduo, porém mais correto, que é o de trazer uma estrutura de sustentação à população que mora em bairros mais distantes.<sup>26</sup>

E o que eu vim pedir aqui hoje é assim, projetos de hospitais nesse bairro, da Cidade Tiradentes e de UBSs na região, onde possa atender às demandas; regularizações de ruas, porque foi uma luta até para construir esse empreendimento, porque existia poste, existia rua, existia energia, só que, na Prefeitura, não constatava nada disso, né. E também transporte público né, emprego na região, que é uma coisa que realmente é precária, evitando deslocamento das pessoas para o Centro da Cidade.<sup>27</sup>

O que essas falas revelam, ainda em uma primeira camada de análise, é que os moradores da cidade de São Paulo entendem a desigualdade do acesso aos serviços públicos, de inúmeras naturezas, a partir da localidade da cidade em que moram. Retomando o histórico da cidade, trata-se de um enredo construído a partir dos processos de industrialização e urbanização, sustentados pelos baixos salários da classe trabalhadora e pela garantia da infraestrutura por parte do Estado.<sup>28</sup> Nesse sentido, se no início do processo de urbanização a habitação era garantida pelo empregador em locais próximos ao trabalho, mais centrais, permitindo o rebaixamento dos valores pagos aos trabalhadores, a criação do excedente de mão de obra vinda do campo com a expansão das indústrias acabou com tal necessidade.<sup>29</sup> A partir dessa mudança, a habitação passou a ter de ser provida pelos próprios trabalhadores, sem qualquer subsídio, a partir da autoconstrução em terrenos desocupados, na periferia da cidade. Oliveira<sup>30</sup> classifica esse esforço como “trabalho não pago” ou “supertrabalho”, complementado por Maricato,<sup>31</sup> que observa o fenômeno da autoconstrução nas periferias como “parte intrínseca da

---

<sup>26</sup> Trecho da 12ª manifestação (de 20, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Sé em 10.9.2015. O participante se identificou como membro da Associação Defenda Higienópolis.

<sup>27</sup> Trecho da 14ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Mooca em 13.8.2015. A participante se identificou como parte do Movimento Sem Terra Leste 1.

<sup>28</sup> MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1995; OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2013.

<sup>29</sup> CAMARGO, Candido Procópio *et al.* *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Loyola, 1976.

<sup>30</sup> OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2013.

<sup>31</sup> MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

condição capitalista periférica de barateamento da força de trabalho, de um lado, e manutenção de um mercado residencial restrito ao ‘produto de luxo’, de outro”.<sup>32</sup>

Então, o nosso papel é integrar e agregar a Cidade, não é segregar. Nós discordamos dessa coisa de que pobre tem de morar na periferia.<sup>33</sup>

Havia, portanto, o entendimento sobre a discrepância espacial na cidade de São Paulo, a partir de uma leitura que já foi sintetizada por Teresa Caldeira.<sup>34</sup> A autora destaca as fases que marcaram este processo, passando da diferenciação de classes pelo tipo de moradia, que coexistiam na mesma área, para a divisão entre centro e periferia a partir da já mencionada necessidade de que a classe trabalhadora garantisse sua própria habitação. Pelas circunstâncias, isso só poderia se dar em bairros ainda não ocupados e, portanto, afastados, com a evidente discrepância no provimento de infraestrutura pelo Estado nas diferentes regiões. Por fim, a última fase desse processo seria a segregação marcada pelas barreiras físicas, denominadas pela autora de “enclaves fortificados”, espaços fechados e com segurança própria, que tiraram os ricos das ruas e alteram a sociabilidade na cidade.<sup>35</sup>

Não se classifica na definição de ZEIS 3. Só vejo um motivo dessa classificação, porque é uma região dotada de serviços, de equipamentos e de ótima infraestrutura urbana e boa oferta de emprego, razão pela qual escolhi para morar.<sup>36</sup>

Também colocaram ZEIS em bairros nobres, como bairro do Tatuapé, uma área consolidada, no bairro da Penha.<sup>37</sup>

A gente não pode pensar que São Paulo tem de ser uma cidade de moradia. Nós sabemos que tem um déficit habitacional muito grande na cidade de São Paulo. Isso acho que é direito de vocês, como é direito da gente poder conservar onde a gente está. Ninguém é contra isso, mas nós temos de pensar o zoneamento em levar o serviço, o emprego, até onde as pessoas moram e não as pessoas até o emprego.<sup>38</sup>

<sup>32</sup> MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 31.

<sup>33</sup> Trecho da 18ª manifestação (de 41, ao todo) feita na audiência temática de ZEIS em 6.7.2015. O participante se identificou como coordenador do Fórum Social da Vila Leopoldina.

<sup>34</sup> CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. 3. ed. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2011.

<sup>35</sup> CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. 3. ed. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2011. p. 155.

<sup>36</sup> Trecho da 4ª (de 16, ao todo) manifestação feita na audiência da Subprefeitura da Penha em 26.9.2015. O participante se identificou como membro da Associação Amigos da Vila Aricanduva.

<sup>37</sup> Trecho da 26ª manifestação (de 34, ao todo) feita na audiência realizada pela Câmara Municipal de Vereadores em 22.6.2015. O participante se identificou como urbanista.

<sup>38</sup> Trecho da 13ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Mooca em 13.8.2015. O participante não apresentou mais informações além do nome.

Esta última fala, de forma mais específica, que foi acompanhada por outras no mesmo sentido, evidencia diretamente a discussão sobre o papel do Estado na dinâmica de ocupação da cidade. A indicação de que a melhor opção seria a atuação do Estado em regiões onde uma gama de serviços públicos é ausente, entretanto, deve contemplar as nuances que esse tipo de resposta pode ter. O provimento de infraestrutura e serviços atrai a atuação do mercado diante da valorização das regiões, levando ao entendimento de que o Estado seria o “principal sócio da iniciativa privada”.<sup>39</sup> É por esse motivo que, ainda que o Estado busque prover infraestrutura em locais não valorizados, no sentido de atenuar tais desigualdades, pode acabar por influenciar o processo de exclusão das pessoas para regiões ainda mais afastadas.<sup>40</sup> Como aponta Camargo *et al.*,<sup>41</sup> a “periferia é o destino residencial dos trabalhadores, ainda que haja áreas vagas em locais mais próximos do centro, ou melhor providos de recursos básicos”.

É diante dessa leitura, da constatação da existência de infraestrutura nas áreas centrais e a sua inexistência em regiões afastadas, que muitos participantes das audiências se revoltavam com o que, para eles, seria uma incoerência entre a cidade real e previsão legal das áreas demarcadas como ZEIS, especialmente ZEIS 3.

Por exemplo, área de ZEIS 3, é o que? Cortiços e esse tipo de coisa, cê vai lá, tão colocando área de ZEIS... Por exemplo, eu vou falar mais particularmente da área da Penha, Vila Aricanduva, tem lugar lá que tá há 60 anos, gente morando há 60 anos. E eles estão dizendo que tem cortiço, terreno subutilizado.<sup>42</sup>

O que as manifestações nas audiências indicaram, numa primeira leitura, é que as pessoas têm consciência da dinâmica histórica de ocupação da cidade de São Paulo, em que há forte segregação espacial e desigualdade de acesso à infraestrutura urbana. Entretanto, de forma bastante persistente, insistiram que a resolução para tal questão deveria ser o provimento de infraestrutura nas regiões em que ela é ausente e não a garantia habitacional às pessoas de baixa renda nas regiões centrais – denotando também o próprio desconhecimento em relação às ZEIS.

---

<sup>39</sup> FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo*: Faria Lima e Água Espreiada. São Paulo: Boitempo, 2001. p. 117.

<sup>40</sup> KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000; KOWARICK, Lúcio. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Editora 34, 2009.

<sup>41</sup> CAMARGO, Candido Procópio *et al.* *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Loyola, 1976. p. 35.

<sup>42</sup> Trecho da 4ª manifestação (de 41, ao todo) feita na audiência temática de ZEIS, em 6.7.2015. O participante se identificou como Conselheiro do Conselho Regional de Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Cultura de Paz (Cades) Penha.

Gostaria de saber por que vocês escolheram essas áreas mais privilegiadas certo? Quando em Aricanduva, Parque do Carmo e Cidade Líder têm milhões de terrenos vazios, não precisa desapropriar.<sup>43</sup>

A minha casa está marcada como ZEIS, o trabalho que a gente tem, o tempo que eu e meu irmão estamos perdendo, é para levantar as áreas que podem ser ZEIS, que tem qualidade para isso e podem servir de moradia para a população. O terreno da minha casa, de 170 metros quadrados, vai tirar uma família para pôr outra. Acho que isso não é justiça social. Estão tirando de quem tem menos para dar para quem não tem.<sup>44</sup>

A leitura das manifestações, entretanto, não poderia ficar restrita a esses dois aspectos. Enquanto moradores da cidade de São Paulo, cada um assimila a trajetória histórica e excludente da cidade de uma forma diferente, em que há discrepância no provimento de infraestrutura, de moradia adequada e de transporte entre as regiões e entre seus moradores. A forma como isso se dá e se revela evidencia a complexidade e as dificuldades colocadas para a alteração das políticas urbanas. Nesse sentido, a argumentação em relação à inconsistência das ZEIS nas regiões já “desenvolvidas” revelava um forte receio de perda das moradias.

Moradores que hoje estão aposentados e compraram suas casas poderão comprar outras? Onde? Longe de tudo? Não ouvi de ninguém esse tipo de preocupação. Existem muitos lugares que não estão sendo utilizados nas proximidades e que poderão se tornar moradias. Então, pergunto: Com que propósito vai se desapropriar famílias para colocar outras? Pois não somos elite.<sup>45</sup>

Para compreensão dessa angústia, destacamos as ideias de David Harvey, que evidencia como as cidades são determinadas pela necessidade de reprodução capital, que dita o modo como devem se dar seus usos, ocupações e movimentações.<sup>46</sup> Dessa forma, a propriedade privada, enquanto requisito para a acumulação do capital, é incorporada por toda a população e, a partir disso, a ideia de moradia se confunde com a de “casa própria”, colocando os cidadãos em disputa pelo valor

<sup>43</sup> Trecho da 4ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Mooca em 13.8.2015. O participante se identificou como morador do Tatuapé.

<sup>44</sup> Trecho da 6ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Penha em 26.9.2015. A participante se identificou como moradora do Jardim Nordeste.

<sup>45</sup> Trecho da 5ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Penha em 26.9.2015. O participante não foi claro, mas pelo teor da fala parece ser morador da Vila Aricanduva.

<sup>46</sup> HARVEY, David. *Social justice and the city*. [s.l.]: [s.n.], 1975; HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução Flavio Villaça. *Revista Espaço & Debates – Temas Urbanos e Regionais*, São Paulo, n. 6, p. 6-35, 1982; HARVEY, David. *O direito à cidade*. Tradução de Isa Mara Lando. *Piauí*, n. 82, 2013; HARVEY, David. *17 contradições e o fim do capitalismo*. Tradução de Rogério Bettoni. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

e pela garantia de suas propriedades. Isto posto, Harvey<sup>47</sup> aponta a necessidade de que a ideia de “casa própria” seja incorporada pela população para que o processo de reprodução do capital possa ocorrer. Isso se dá pela defesa ampla da propriedade privada e pela promoção da “ética de um ‘individualismo possessivo’”.<sup>48</sup> Assim, essa postura ante a propriedade garante sua defesa irrestrita, sendo os moradores proprietários parte – muitas vezes inconsciente – da “luta de apropriação de valores”.<sup>49</sup> Esta é a faceta que marca a era da financeirização, tendo havido “um longo processo de desconstrução da habitação como um bem social e de sua transmutação em mercadoria e ativo financeiro”, apoiada pela “força política da ideologia da casa própria” e pela “socialização do crédito”.<sup>50</sup>

Desta forma, a valorização da “casa própria” e a complexidade do modo de ocupação que marca esta cidade na periferia do capitalismo geram conflitos constantes entre seus moradores, especialmente em momentos em que há qualquer possibilidade de alteração por meio de uma política pública. A valorização ou desvalorização de regiões coloca os proprietários em alerta, ainda que a propriedade não tenha se dado de forma legal.<sup>51</sup> Afinal, a “casa própria” é um marco na vida do trabalhador, especialmente se fruto de abnegações de toda a vida, passando a diferenciá-los dos demais trabalhadores que não a conquistaram.

Aqui ninguém é contra ZEIS, ninguém não quer se misturar com pessoas que venham de outras áreas, muito pelo contrário, o que a gente quer é que haja justiça social. O que tá acontecendo nessa questão não é justiça não. Eles não estão querendo desapropriar quem tem milhares de imóveis, dentre eles um com 40 mil metros quadrados dentro de uma área consolidada. Eles querem pegar o que? Quem comprou o seu lote, paga IPTU, está em loteamento regularizado e muitas vezes perdeu sua vida fazendo construção de final de semana, batendo laje, enchendo tudo lá, como eu, meu pai, minha mãe e minha irmã fizemos. Eu só estou querendo isso, estou querendo justiça.<sup>52</sup>

---

<sup>47</sup> HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução Flavio Villaga. *Revista Espaço & Debates – Temas Urbanos e Regionais*, São Paulo, n. 6, p. 6-35, 1982.

<sup>48</sup> HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução Flavio Villaga. *Revista Espaço & Debates – Temas Urbanos e Regionais*, São Paulo, n. 6, p. 6-35, 1982. p. 13.

<sup>49</sup> HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução Flavio Villaga. *Revista Espaço & Debates – Temas Urbanos e Regionais*, São Paulo, n. 6, p. 6-35, 1982. p. 14.

<sup>50</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. p. 26-17.

<sup>51</sup> MARQUES, Eduardo. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos – Cebrap*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 15-33, jul. 2016. p. 30.

<sup>52</sup> Trecho da 2ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Penha em 26.9.2015. O participante não apresentou outras informações além do nome.

Embora a demarcação de ZEIS signifique uma reserva de lote para garantia da habitação de interesse social e não implique desapropriação dos imóveis, esta foi uma questão bastante levantada pelos participantes que se posicionavam contrariamente a ela. De modo mais imediato, a preocupação dos moradores era de que essa alteração legal pudesse acarretar a perda de suas propriedades, não fazendo sentido que a justificativa para isso fosse a de garantir a moradia para outras pessoas.

O que é que pode acontecer nessas áreas de ZEIS que estão incorretas? Vão pegar, aplicar concessão urbanística, vão dar *pra* um empreendedor privado indenizar você pagando um valor lá embaixo. E não tem garantia de quem *tá* nessas áreas erradas de ZEIS serem atendidos nos programas. E aí, como é que a gente fica?<sup>53</sup>

E é assim, o que a gente está sentindo é que essa proposta legal está levando a gente para uma lógica evidentemente de mercado, estão marcando áreas que hoje já são valorizadas, querem que essas caiam de preço, de pessoas pequenos proprietários, para que seja jogado no mercado imobiliário para a Prefeitura ganhar quatro vezes, porque ela vai ganhar na concessão, no IPTU que vai aumentar, na venda, no ITBI e outras coisas.<sup>54</sup>

Entretanto, as ZEIS são uma reserva de lote que respeita metragem mínima e onde só será obrigatória a destinação para habitação de interesse social se houver algum tipo de reforma ou nova construção no local. Esse fato foi inclusive esclarecido pelos representantes do Executivo e do Legislativo em mais de uma oportunidade nas audiências acompanhadas.<sup>55</sup> O receio da desapropriação, contudo, não estava apenas vinculado a um ato direto decorrente da demarcação na lei, mas também como consequência do processo de valorização e desvalorização das regiões. Havia um entendimento compartilhado entre os proprietários de imóveis de que a atuação estatal, por meio das modificações no uso e ocupação do solo, atrairia o mercado e acarretaria a perda de suas residências.

<sup>53</sup> Trecho da 14ª manifestação (de 31, ao todo) feita na segunda audiência geral realizada pelo Poder Executivo em 21.1.2015. O participante se identificou como morador da Penha.

<sup>54</sup> Trecho da 2ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Penha em 26.9.2015. O participante não apresentou outras informações além do nome.

<sup>55</sup> Nesse sentido: "Os critérios de demarcação vão sempre prospectar as áreas onde tem os lotes vazios, tá, não significa que a totalidade da quadra ela esteja envolvida na demarcação de uma ZEIS. Então eu fiz esse esclarecimento pra vocês, sobre a questão das ZEIS. Eu só reitero pessoal, eu só reitero o seguinte: na modalidade de provisão de ZEIS, não existe desapropriação. Não existe desapropriação pra implantação de ZEIS, HIS, de HIS em ZEIS 2 em ZEIS e, em ZEIS 4, em ZEIS 5. O que existe, pode existir uma desapropriação em ZEIS 1, onde tem uma ocupação. Fora de ZEIS 1 não existe desapropriação. Se essa informação chegou, ela está equivocada. Não se desapropria pra fazer HIS em ZEIS 2, 3, 4 e 5" (trecho da manifestação feita por Daniel Montandon, Diretor do Departamento de Uso do Solo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, na segunda audiência geral realizada pelo Poder Executivo em 21.1.2015).

Como destacado, o Estado exerce papel ambíguo na promoção de infraestrutura e de habitação: ao mesmo tempo em que é capaz de promover melhorias e usar instrumentos para combater o processo de urbanização diretamente associado ao processo de reprodução do capital, também acaba por incentivá-lo. É por isso que moradores de bairros centrais compartilhavam o medo generalizado de também se verem sem sua habitação garantida, uma vez que os instrumentos de política urbana poderiam indiretamente levar à perda de suas propriedades.

Eu peço para que os senhores pensem muito nisso, porque, todas as vezes que a gente fala alguma coisa, quem está no poder sempre fala assim: ‘Estamos fazendo isso em prol dos menos favorecidos’. Sabem quem são os menos favorecidos? Somos todos nós. Seja de que classe for, porque a qualidade de vida é um direito de todos.<sup>56</sup>

Eu não consigo entender você tirar imóvel de um cidadão que também trabalhou, conquistou, como pode ser o caso de vocês amanhã, ou os filhos de vocês podem estar morando lá amanhã e pode acontecer a mesma coisa. Uma lei impor essa situação.<sup>57</sup>

E firmar isso, não sei tem algum representante aí da... da... dos movimentos né, que a gente nunca foi contra os movimentos, mas sim queríamos só ser compreendidos né, que não é justo tirar casa *pra* por casa, ok gente?<sup>58</sup>

É justamente diante de tal incompreensão sobre as modificações, que “tirariam casas para colocar casas” e da argumentação de que bairros centrais não precisariam ou deveriam sofrer mudanças, que a disputa foi permeada pela histórica e persistente divisão entre centro e periferia. Moradores dos bairros centrais argumentavam com frequência que, se existisse alguma mudança necessária, seria a mudança na periferia, aproximando-se, embora com interesses distintos, dos participantes que buscavam maior desenvolvimento em seus bairros afastados do centro.

Além dessa leitura manifestada por inúmeros participantes das audiências públicas, também apareceram críticas à própria efetividade das ZEIS, trazendo mais uma camada aos entraves para a alteração da política urbana como estava sendo proposta. Interessante observar que essas críticas apareceram tanto dos participantes que reivindicavam a demarcação quanto do Vereador Gilson Barreto, então Presidente da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente

---

<sup>56</sup> Trecho da 21ª manifestação (de 34, ao todo) feita na audiência realizada pela Câmara Municipal de Vereadores em 22.6.2015. O participante não foi claro, mas pela fala parece ser morador de Santo Amaro.

<sup>57</sup> Trecho da 25ª manifestação (de 41, ao todo) feita na audiência temática de ZEIS em 6.7.2015. O participante se identificou como morador representante da Associação dos Amigos da Vila Aricanduva.

<sup>58</sup> Trecho da 8ª manifestação (de 15, ao todo) feita na audiência devolutiva na Zona Leste em 28.11.2015. O participante se identificou como morador da Vila Aricanduva e membro da Associação Amigos da Vila Aricanduva.

(CPUMMA), responsável pela condução do processo participativo durante a tramitação na Câmara dos Vereadores.

Ao amigo que está de saída, do movimento popular, eu quero dizer que foram colocadas ZEIS em alguns locais, mas aquilo é enganar a comunidade. Coloca-se uma ZEIS 2 para construir casa popular em uma região adensada, cujo preço da terra é caríssimo e se diz que ali vai se fazer casa popular? Isso é engano, não vai acontecer. Aquilo lá é para inglês ver, é para dizer que vai misturar o pobre no bairro do rico? Isso é um engano, é engodo, está totalmente equivocado. As pessoas fizeram porque não vão sair dali.<sup>59</sup>

Ai quando falamos ZEIS, não são apenas ZEIS na periferia, mas sim, nas áreas estruturadas da Cidade de São Paulo. E hoje o que vemos acontecendo é que só conseguimos aprovar ou mudar o zoneamento de área na periferia.<sup>60</sup>

Sobre as possibilidades de efetiva implementação das ZEIS, sobretudo aquelas demarcadas em áreas dotadas de infraestrutura para garantia de habitação de interesse social, Affonso,<sup>61</sup> em estudo sobre a cidade de Santo André, aponta a efetividade daquelas demarcadas em áreas vazias (e muitas vezes públicas), com empreendimentos em andamento ou finalizados, ao contrário daquelas demarcadas em regiões centrais, pela valorização da área e pela falta de interesse na promoção de habitação de interesse social nessas regiões. Santo Amore,<sup>62</sup> por sua vez, ressalta que teria funcionado apenas a regularização de áreas já ocupadas e não daquelas destinadas à construção de novas habitações, tendo como um dos entraves as dificuldades de criação de um conselho gestor para cada ZEIS. Além disso, somar-se-ia a resistência dos moradores das regiões em que as ZEIS foram ou poderiam ser demarcadas.

Desta forma, o que se pode concluir, em parte, pelas manifestações presentes nas audiências públicas é que o desconhecimento a respeito de como se deram e/ou se dão os processos de uso e ocupação do solo na cidade de São Paulo, bem como em qualquer grande cidade, pode levar a conclusões precipitadas sobre as possíveis mudanças promovidas por uma lei como a de zoneamento. Particularmente, a (in)compreensão sobre as zonas especiais de interesse social evidencia

<sup>59</sup> Trecho de manifestação do Vereador Gilson Barreto feita na audiência da Subprefeitura da Sé em 10.9.2015.

<sup>60</sup> Trecho da 26ª manifestação (de 41, ao todo) feita na audiência temática de ZEIS em 6.7.2015. A participante não forneceu mais informações além do nome.

<sup>61</sup> AFFONSO, Aylton Silva. *A efetividade das ZEIS em áreas vazias: o caso de Santo André*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2013.

<sup>62</sup> SANTO AMORE, Caio. *Entre o nó e o fato consumado* – Um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade. 2013. 285 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

não apenas a forma como os moradores veem os instrumentos de política urbana, mas também as possibilidades de mudança na sociabilidade na metrópole.

#### 4 As zonas especiais de interesse social e a segregação

A percepção sobre a (in)adequação das áreas demarcadas como zonas especiais de interesse social, sobretudo para reserva de áreas para a construção de habitações de interesse social, entretanto, figura como apenas um pedaço da história que é possível contar a partir das manifestações nas audiências públicas realizadas durante a alteração da Lei de Zoneamento da cidade de São Paulo em 2015. É plausível atribuir a uma parte das falas a compreensão de que a ausência de informações claras sobre os instrumentos da política urbana e do entendimento profundo sobre as dinâmicas de ocupação do solo e o papel do Estado nelas leva a conclusões equivocadas sobre as implicações da demarcação, ao mesmo tempo em que gera anseios legítimos de que haja mudanças em relação à valorização dos bairros e das moradias.

Contudo, as manifestações revelaram uma camada mais profunda, desencadeada pelas discussões sobre as ZEIS. Mais do que eventuais incompreensões ou anseios em relação à perda da moradia por ação do mercado ou do Estado, grande parte dos participantes das audiências, que eram proprietários de imóveis na região central ou em bairros nobres da Zona Leste da cidade, foram enfaticamente contra a possibilidade de alteração no perfil de sua vizinhança. De modo mais direto, contrários à presença de pessoas de renda mais baixa em seus locais de moradia.

Como eu falei aqui, nós somos famílias tradicionais. Eu mesmo nasci no bairro e nós temos aqui uma história muito grande que nasceu junto com a cidade de São Paulo. Nosso bairro completa neste mês 459 anos de atividade. Nós temos festejos ocorrendo durante todo este mês com o envolvimento de toda a comunidade. Muitos dos senhores estão aqui conosco. Nós nos damos bem com todos os bairros vizinhos, aqui estão todos os bairros vizinhos e somos atuantes [...] O moçoquense ele tem uma verdadeira paixão por essa região aqui. Então, a gente acolhe todos que possam vir, mas a gente quer que o que já *tá* construído, o que já *tá* está realizado que seja simplesmente aprimorado e melhorado.<sup>63</sup>

Bacana né! Garantir moradia digna! Bonito isso né! Não é legal? Eu acho muito legal. Só que tem um probleminha né. Existem várias pessoas no meu bairro. Sou do Tatuapé, da Vila Azevedo, nasci na rua onde estou hoje, tenho 56 anos, temos um imóvel ali, há aproximadamente 20 anos, que foi quando conseguimos comprar esse

---

<sup>63</sup> Trecho da 15ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Mooca em 13.8.2015. O participante se identificou como superintendente da Associação Comercial.

imóvel. Então assim, garantir moradia digna é muito legal. [...] As pessoas que vem para o Tatuapé nessa nova Lei de Zoneamento, devem estar muito felizes né, bacana, muito bom. Agora, e os que moram lá, as pessoas que por direito pagaram seus imóveis, pagam seus impostos e moram e sobrevivem ali?<sup>64</sup>

Além da defesa de suas propriedades, havia a defesa dos vínculos estabelecidos nas regiões onde se dá a sociabilidade. Logan e Molotch<sup>65</sup> apontam a centralidade da “criação e defesa”<sup>66</sup> da vizinhança para uma identidade construída e partilhada. Este estudo volta ao que Harvey<sup>67</sup> sustenta como “efeitos da externalidade” e “efeitos da vizinhança”, em que os moradores buscam manter a unidade de suas regiões diante de possibilidades de alteração do valor de suas propriedades. Diante disto, essa construção da defesa do direito de propriedade e da reivindicação da casa própria ao mesmo tempo se vale e corrobora a discriminação e a segregação dos pobres na cidade. Nas audiências estudadas, o grande embate se deu pela mobilização de argumentos discriminatórios e da estigmatização das pessoas que seriam possivelmente beneficiadas pela demarcação das ZEIS e a consequente construção de habitações de interesse social.

Então o \_\_\_\_\_ falou aqui que queria saber quais eram as pessoas que iriam morar ali. Somos nós. Por quê? Porque nós pobres, não temos ainda nosso teto como o senhor falou que sua família veio aqui, com a malinha, tá lá, trabalhou e conseguiu, nós também fazemos isso. Nós também fazemos isso. Não queremos invadir nada de ninguém. Eu estava falando com uma moça ali fora e ela disse que tem um conceito de nós de invasores, de bagunceiros e de baderneiros. Nós não somos baderneiros. [...] Nós estamos aqui para lutar um direito que é nosso, que é nosso de estarmos também debaixo de um teto. Nós moramos num lugar... podemos morar num lugar próximo à Cidade. Por que temos de morar só no fundão, na Cidade Tiradentes, lá em Guaianases, por quê? [...] Por que nós temos de morar no Fundão, ou em favela ou morar em cortiço? Por quê? Por que nós não podemos também morar na Mooca? Por que que a Mooca é um lugar só de italianos? Por que os nordestinos não podem morar lá? Não podem morar aqui? Com certeza, cada pessoa que trabalha na casa de vocês é nordestinos. Quem lava a roupa, faz a comida de vocês

<sup>64</sup> Trecho da 8ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Mooca em 13.8.2015. O participante se identificou como morador da Vila Azevedo, no Tatuapé.

<sup>65</sup> LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey Lusk. *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley, CA: University of California Press, 1987. p. 99.

<sup>66</sup> “From the point of view of residents, the creation and defense of the uses of neighborhood is the central urban question” (LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey Lusk. *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley, CA: University of California Press, 1987. p. 99).

<sup>67</sup> HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução Flavio Villaça. *Revista Espaço & Debates – Temas Urbanos e Regionais*, São Paulo, n. 6, p. 6-35, 1982.

somos nós. Não é? E vocês não sabem viver sem nós. Não sabem. Não sabem nem lavar a própria roupa. Não sabem nem fazer a própria comida. Precisa que nós fazemos.<sup>68</sup>

Desde as primeiras audiências houve a criação de um antagonismo entre os moradores das regiões que seriam demarcadas pela nova Lei de Zoneamento, contrários à proposta, e aqueles, sobretudo representantes de movimentos de moradia, defensores da existência de ZEIS em regiões da cidade dotadas de infraestrutura. Esse antagonismo, como evidenciado pelas falas já citadas, em grande parte esteve pautado na discriminação e mesmo na criminalização da pobreza. Isso remonta à análise de que a construção da vizinhança é parte do processo de separação de grupos de renda distintos e da desvalorização associada à renda. Nesse sentido, Kowarick<sup>69</sup> bem explica o estereótipo construído em torno das pessoas pobres, tendo suas residências e formas de vida associadas a “hábitos duvidosos, brigas e desorganização familiar”, “promiscuidade”, “imoralidade”, “suspeição de vício e até criminalidade”.<sup>70</sup> Essa construção, que decorre do processo de reprodução do capital, se soma à “tradição escravista [...] de forte desigualdade social no território e falta de controle sobre o uso e ocupação do solo”.<sup>71</sup>

Voltando ao estudo de Caldeira,<sup>72</sup> a separação física das classes de renda, colocando em espaços privados os ricos e em espaços públicos os pobres, acabou por acirrar as relações já conflituosas. Existe em São Paulo, como sustenta Ferreira,<sup>73</sup> uma “intolerância à pobreza”, apontada pelo autor justamente a partir da mobilização de moradores durante a alteração do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo em 2006, igualmente contra a demarcação de ZEIS ante a possível desvalorização diante das pessoas pobres.<sup>74</sup>

Porque nós vamos tirar famílias tradicionais trabalhadoras do Tatuapé, da Mooca e de outras regiões da nossa subprefeitura para colocar que tipo de famílias nesses lugares?<sup>75</sup>

<sup>68</sup> Trecho da 12ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Mooca em 13.8.2015. A participante se identificou como parte do Movimento Sem Terra Leste 1.

<sup>69</sup> KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.

<sup>70</sup> KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000. p. 91.

<sup>71</sup> MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 10.

<sup>72</sup> CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. 3. ed. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2011.

<sup>73</sup> FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo “à brasileira”. *Estud. av.*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 73-88, abr. 2011.

<sup>74</sup> No mesmo sentido: MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1995; e PINHO, Evangelina. Legislação urbana e regulação da habitação de interesse social. *Oculum Ensaios – Revista de Arquitetura e Urbanismo*, n. 1, 2000.

<sup>75</sup> Trecho da 7ª (de 16, ao todo) manifestação feita na audiência da Subprefeitura da Mooca em 13.8.2015. O participante se identificou como arquiteto, nascido no bairro do Tatuapé.

Aí ouço falar em adensamento populacional porque vai ser aqui em volta do Metrô, porque temos transporte, porque será feito o corredor de ônibus e comecei a pensar, realmente acho que todos têm de ter moradia digna, mas o que não pode é se estragar a dignidade de quem já mora.<sup>76</sup>

Aqui gente, a gente tem que tomar cuidado que não é rico contra pobre, não é quem quer ZEIS contra quem não quer ZEIS [...] então você também que tá defendendo a ZEIS, legal, vocês falaram de empregada doméstica, meu pai era taxista, minha mãe também trabalhava na casa de família. Ninguém aqui tá falando ‘ó, sou contra empregada doméstica’ não. Então calma gente. Não é um contra o outro aqui não.<sup>77</sup>

A antiguidade no bairro era um aspecto recorrentemente mobilizado para criticar a demarcação das ZEIS. Além disso, as possíveis modificações geradas pelo novo zoneamento significavam a concessão de benesses a pessoas sem merecimento. Os participantes foram enfáticos na crítica às políticas assistenciais em geral e à demarcação das ZEIS como forma de garantia da habitação de interesse social em seus bairros. Muitos – e especificamente nos bairros acompanhados na Zona Leste de São Paulo, imigrantes europeus – tiveram a oportunidade, na época, de garantir a própria habitação, o que lhes conferiu, ao longo dos anos, vantagens em relação aos que foram chegando posteriormente na cidade.

Hoje, eu vim defender meus amigos moradores do Tatuapé, bairro em que eu, que eu nasci. O meu Nono, em 1913, com minha Nona, saiu de casa, na Itália, Província de Chieti, região de Abruzzo, com uma mala, ele com uma mala, minha Nona com uma mala, vieram parar naquele famoso navio no Porto de Santos. Foi trabalhar nas fazendas de café, juntou seu dinheirinho depois veio para o Tatuapé. Essas famílias aqui são descendentes de Italianos, portugueses, espanhóis, japoneses e outros. E como que pode a atual administração pública colocar ZEIS no Tatuapé, na Rua Visconde de Itaboraí, Loplatina, Av. Azevedo, Tijuco Preto com a Visconde de Itaboraí, na Rua Padre Stenio Penedo com a Rua Ary. Isso é um absurdo. Isso aí nós temos de rever [...] porque ZEIS 3 e ZEIS 5 têm de ser colocados onde tem cortiços, zonas não utilizadas e lá são residências, edifícios desses tradicionais moradores do Tatuapé. Como que pode acontecer um negócio desses? Isso daí tem que ser tirado. Nós não podemos deixar essa atual administração querer implantar uma política bolivariana aqui em São Paulo.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Trecho da 11ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Penha em 26.9.2015. O participante se identificou como morador da Vila Aricanduva.

<sup>77</sup> Trecho da 20ª manifestação (de 31, ao todo) feita na segunda audiência geral realizada pelo Poder Executivo em 21.1.2015. O participante não deu informações, nem o nome.

<sup>78</sup> Trecho da 7ª manifestação (de 16 ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Mooca em 13.8.2015. O participante se identificou como arquiteto, nascido no bairro do Tatuapé.

Interessante observar, retomando as questões trabalhadas no tópico anterior, que uma sistematicidade de opressões diárias é colocada no processo de urbanização, especialmente em uma cidade na periferia do capitalismo, historicamente marcada por um processo constante de exclusão espacial e de precariedade habitacional. Isso, somado à incorporação do valor da casa própria, leva seus moradores a uma tensão constante. Ter sua própria moradia, ainda que em locais não tão adequados, é motivo de receio pelas modificações que podem ocorrer na ocupação do solo. A própria autoconstrução, que é marca da exclusão, gera em seus moradores um sentimento moralmente superior em relação aos que nem a ela tiveram acesso.<sup>79</sup> Afinal, ao garantir a moradia, ainda que precária e irregular, como já apontava Kowarick, os moradores passam a nutrir um sentimento de superioridade a ponto de olhar a “favela próxima como um antro de preguiçosos e vadios”.<sup>80</sup>

Não é só você construir um prédio, por exemplo, em um bairro nobre e jogar as pessoas menos favorecidas em um bairro nobre, onde que o custo de vida alto [...] dou um exemplo do bairro de Campo Belo. A pessoa vai comprar cinco pãezinhos na padaria Santa Marcelina, vai pagar 4,50, vai fazer a sua compra de final de mês no Pão de Açúcar. Eu acho que, eu acho que habitação popular tem de ser feita com creche no local, transporte no local, posto de saúde e não jogar apenas o edifício, onde a manutenção de zeladoria, elevador, vai custear três vezes o condomínio em relação ao que o pessoal vai pagar por mês.<sup>81</sup>

O mesmo valor que sai o quilo de açúcar para mim, que moro a cinco minutos do metrô Jabaquara, é o mesmo valor que um empresário paga. Então, da mesma forma que eu pago os meus impostos, eu quero qualidade de vida, eu quero ter o direito de poder estar dentro do meu condomínio e não ser taxada por essas pessoas que simplesmente acham... [...] Faço das palavras do João minhas também: dentro da comunidade existe trabalhadores, famílias, mães de famílias. Não só tem bandido em comunidade. Isso é um mito que tem que ser apagado. Todo mundo que tá lá paga. Paga a condução, que tem imposto, o quilo de açúcar. Tudo a gente paga. Então por que que a gente é diferente do outro, por que estão no Campo Belo? Não tem diferença nenhuma. A única coisa é que o nosso terreno já está comprado e pago, graças a Deus. É a única diferença.<sup>82</sup>

Como presente nas duas manifestações acima, as colocações estigmatizantes não deixaram de ser contrapostas por outros participantes das audiências,

---

<sup>79</sup> KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.

<sup>80</sup> KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000. p. 49.

<sup>81</sup> Trecho da 17ª manifestação (de 41, ao todo) feita na audiência temática de ZEIS em 6.7.2015. O participante se identificou como engenheiro urbanista.

<sup>82</sup> Trecho da 20ª manifestação (de 41, ao todo) feita na audiência temática de ZEIS em 6.7.2015. A participante se identificou como parte do Fórum de Liderança da Operação Urbana Água Espraiada.

especialmente representantes de movimentos sociais. Entretanto, pela intensa reação – por meio de vaias e gritos – que passava a dominar o ambiente quando dessas manifestações, em todas as audiências acompanhadas, é possível dizer que os defensores das ZEIS não só estavam em minoria numérica na audiência, como havia um forte descrédito às suas falas. Era sobretudo nestes momentos que aparecia de modo mais sistematizado e aprofundado a leitura sobre como se deu e se dá o processo de urbanização da cidade de São Paulo e como as ZEIS são um instrumento que vai ao encontro das reivindicações históricas de garantia de habitação no centro da cidade, contra a exclusão permanente das pessoas pobres para sua periferia.

Não aceitaremos visões excludentes, segregacionistas, que por anos a fio expulsaram e empurraram os mais pobres para as zonas mais distantes das oportunidades de emprego, educação, saúde e cultura. Não podemos aceitar o *apartheid* social. Queremos uma cidade que propicie o encontro, a diversidade no acesso de bens e serviços e as oportunidades. Nesse sentido, exigir nenhuma ZEIS a menos significa democratizar o direito à moradia e à cidade. Ou seja, não pode ser reduzido o volume de ZEIS já demarcadas, nem alterada sua localização pelos motivos que apresentamos. Demarcação de ZEIS é um dos principais instrumentos da política fundiária atuais, essencial na garantia do acesso à terra à população de baixa renda. Perímetros de ZEIS localizados em regiões centrais são instrumentos fundamentais *pra* efetivação do direito à moradia digna e combate ao déficit habitacional do município, contribuindo para a permanência da população de baixa renda no centro, em áreas com infraestrutura urbana consolidada e também para a diminuição dos deslocamentos diários que impactam o meio ambiente, aproximando trabalho e moradia, inibindo o espraiamento da cidade...<sup>83</sup>

O que as muitas manifestações desencadeadas pela alteração do zoneamento, especialmente pela demarcação das zonas especiais de interesse social, revelam é que as relações na cidade estão permeadas pela construção de um antagonismo entre os cidadãos, marcadas pelo individualismo,<sup>84</sup> embora todos compartilhem do mesmo desejo de morar e viver com qualidade na cidade. Nesse contexto, alterações que possam promover algum tipo de mudança, como a ampliação das áreas demarcadas como ZEIS, são vistas como privilégios e injustiças. Na dinâmica do individualismo neoliberal, como sustenta Costa, “não adianta simplesmente propor

<sup>83</sup> Trecho da 6ª manifestação (de 31, ao todo) feita na segunda audiência geral realizada pelo Poder Executivo em 21.1.2015. O participante se identificou como professor universitário e leu uma carta feita por 23 entidades e movimentos.

<sup>84</sup> DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

um modelo alternativo, baseado em solidariedade, espírito de comunidade, igualdade política, ou apelar à importância vital de o ser humano ter um espaço de privacidade onde possa escolher de forma autônoma e livre”.<sup>85</sup> Assim, tanto o receio de perda da propriedade quanto a colocação das questões entre centro e periferia revelam mais do que demandas pontuais de desenvolvimento ou de exclusão espacial histórica. A construção desse “modelo de urbanização desigual”<sup>86</sup> está na realidade baseada em estereótipos e discriminações perpetuadas na cidade de São Paulo. A defesa da propriedade também está baseada na defesa da vizinhança, no tipo de sociabilidade esperado e desejado, buscando grupos homogêneos de pertencimento.

Eu acho que nós vivemos numa cidade historicamente desigual, né, pelo processo seu de desenvolvimento e crescimento, que construiu um verdadeiro *apartheid* social. Só um debate de fato democrático e participativo, e aí impõe-se que se respeite as opiniões e as divergências, é possível superar essas desigualdades. Então quando, só ora registrar aqui que eu atuo no movimento social, movimentos populares, né. [...] E eu acho, que dá impressão aqui, que me parece que algumas pessoas têm medo de ZEIS na sua região, dá impressão que vai tomar a sua casa, dá impressão que vai tomar a sua casa. E eu acho que nós temos que pensar na cidade de São Paulo, que é uma cidade caótica, é uma cidade, né, onde os dois principais problemas são justamente a mobilidade e questão da habitação, né. Então, não se todos aqui sabem, mas no centro da cidade de São Paulo, centro expandido, existem 400 mil imóveis vazios, entendeu? Enquanto milhares de pessoas todos os dias saem de bairros que ficam a 30, 40km fazendo trânsito, causando poluição, degradando o meio ambiente, pra vim trabalhar na região central. Então é até, é anacrônico você dizer que esses espaços vazios da cidade não servem, não devem ser ocupados por trabalhadores. Então, nós defendemos as ZEIS por entender que ela, né, reduz as desigualdades da cidade, ela ajuda no crescimento da cidade e ela, sobretudo, é uma questão de justiça, né, pro nosso povo.<sup>87</sup>

Portanto, é possível dizer, a partir das manifestações nas audiências públicas acompanhadas, que mais do que um medo legítimo de eventual perda de moradia por aqueles que já a conquistaram, esteve presente de forma bastante evidente, seja pelas falas colocadas seja pelas vaias e gritos permanentes, a segregação

---

<sup>85</sup> COSTA, Marta Nunes da. O que Marx nos pode ensinar sobre a nova “classe perigosa” – Crítica, neoliberalismo e o futuro da emancipação humana. *Novos Estudos – Cebrap*, São Paulo, n. 101, p. 97-114, mar. 2015. p. 112.

<sup>86</sup> FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo “à brasileira”. *Estud. av.*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 73-88, abr. 2011. p. 75.

<sup>87</sup> Trecho da 19ª manifestação (de 31, ao todo) feita na segunda audiência geral realizada pelo Poder Executivo em 21.1.2015. O participante se identificou como parte de movimentos sociais, sem especificar.

baseada em estereótipos construídos e reiterados em relação às pessoas pobres. Antiguidade no bairro, ascendência europeia ou mesmo meritocracia figuraram entre os argumentos presentes para afastar a possibilidade de que eventuais habitações de interesse social fossem construídas nos locais discutidos, afastando, assim, qualquer tipo de interação entre classes.

## 5 Considerações finais

As manifestações nas audiências públicas ao longo do processo de alteração da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de São Paulo contam uma história sobre a percepção de seus moradores em relação ao modo de ocupação da cidade, as possibilidades dos instrumentos de política urbana, especialmente as zonas especiais de interesse social, e, sobretudo, como ambos impactam suas vivências diárias numa metrópole na periferia do capitalismo. O que buscamos destacar nesse artigo, assim, é que as zonas especiais de interesse social são um instrumento capaz de provocar uma série de reações por parte das pessoas possivelmente afetadas por sua demarcação e, por isso mesmo, um instrumento que encontra também uma barreira de implementação por parte da própria população.

A literatura mapeada neste artigo há muito tempo já explica os embates persistentes em torno da incorporação e da proteção da propriedade privada, pela assimilação do valor da “casa própria”,<sup>88</sup> a partir da atuação do Estado no provimento de serviços de inúmeras naturezas e do mercado na exploração dessa infraestrutura. Além disso, há a construção e perpetuação de estereótipos em torno de pessoas de baixa renda, de modo a rechaçar por completo qualquer possibilidade de aproximação de classes e mudanças na sociabilidade construída entre pares.

O que as audiências públicas revelam, portanto, não é novo. A essência das percepções nelas trazidas está sintetizada no trecho que dá título a este artigo: “todo cidadão tem o direito a uma moradia digna, mas não a minha”.<sup>89</sup> Além dessa, colocações como “meu projeto de vida é minha residência, conquistada com muito trabalho”<sup>90</sup> ou “adquiri esse imóvel com sacrifício meu e de minha esposa, alcançado após anos de trabalho de segunda a segunda”,<sup>91</sup> entre muitas abordadas neste

<sup>88</sup> HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução Flavio Villaça. *Revista Espaço & Debates – Temas Urbanos e Regionais*, São Paulo, n. 6, p. 6-35, 1982.

<sup>89</sup> Trecho da 4ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Penha em 26.9.2015. O participante se identificou como membro da Associação Amigos da Vila Aricanduva.

<sup>90</sup> Trecho da 4ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Penha em 26.9.2015. O participante se identificou como membro da Associação Amigos da Vila Aricanduva.

<sup>91</sup> Trecho da 3ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Penha em 26.9.2015. O participante se identificou como morador da Vila Aricanduva e membro da Associação Amigos Vila Aricanduva.

artigo, revelam justamente o enraizamento do valor da “casa própria”, levando os atores a se mobilizarem contra qualquer modificação legislativa que possa alterar de alguma forma sua propriedade e sua sociabilidade.

Entretanto, jogar luz a essas colocações ocorridas na ponta do processo participativo serve não apenas para reforçar diagnósticos anteriores e acentuar sua atualidade. As manifestações nas audiências também podem nos ajudar a pensar em possibilidades futuras de implementação de instrumentos, como as zonas especiais de interesse social, ou outros da política urbana capazes de promover alterações profundas no modo de uso e ocupação do solo. Nesse sentido, não podemos deixar de destacar as formulações trazidas pelos representantes de movimentos de moradia, favoráveis às ZEIS e ao provisionamento da habitação de interesse social. A estes, coube ressaltar expressamente que “todos têm direito à cidade”<sup>92</sup> e que “a cidade tem direito à diversidade”.<sup>93</sup> Nesse sentido, o discurso adotado sobretudo pelos movimentos está pautado no que Harvey<sup>94</sup> sustenta como a reivindicação de “algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental”.<sup>95</sup> É nesses termos que se colocam as manifestações pelas ZEIS, pela profunda reforma urbana e pelo “direito à cidade”.

As discussões sobre as legislações urbanas, de modo amplo, e dos usos e ocupações da cidade, de modo mais específico, portanto, são complexas e envolvem o enfrentamento de questões enraizadas sobre a terra. São muitos os caminhos apontados, de “democratização de gestão coletiva” a partir de “projeto abrangente de gestão coletiva dos bens comuns”<sup>96</sup> ou “inversão radical dos investimentos, para atender emergencialmente e de forma maciça às periferias” e “a fiscalização da ocupação e transfiguração descontrolada dos bairros pela construção civil de alto padrão”.<sup>97</sup> Fato é que tais projetos encontram uma barreira nas expectativas colocadas especialmente sobre a legislação urbana pela população da cidade de São Paulo.

---

<sup>92</sup> Trecho da 3ª manifestação (de 31, ao todo) feita na segunda audiência geral realizada pelo Poder Executivo em 21.1.2015. A participante se identificou como parte do Movimento pelo Direito de Moradia (MDM).

<sup>93</sup> Trecho da 2ª manifestação feita na terceira audiência geral realizada pelo Poder Executivo em 28.1.2015.

<sup>94</sup> HARVEY, David. *17 contradições e o fim do capitalismo*. Tradução de Rogério Bettoni. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

<sup>95</sup> HARVEY, David. *Cidades rebeldes: o direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 30.

<sup>96</sup> HARVEY, David. *17 contradições e o fim do capitalismo*. Tradução de Rogério Bettoni. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 57.

<sup>97</sup> FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo “à brasileira”. *Estud. av.*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 73-88, abr. 2011. p. 85.

**“Every citizen has the right to decent housing, but not mine”: perceptions about special zones of social interest by residents of the city of São Paulo**

**Abstract:** The Special Zones of Social Interest (ZEIS) have long stood out as an instrument capable of promoting profound changes in the way that urban land is used and occupied, especially in large centers. Precisely for this reason, due to its potential to face rooted dynamics of market action and segregation of low-income people, it also faces many barriers to its implementation. The purpose of this article, along these lines, is to develop the understanding that residents of the city of São Paulo have in relation to this instrument of urban policy, based on their manifestations in the public hearings held during the process of obstruction of the Land Parcelament Law, Land Use and Occupation in the municipality (Law 16.402/2016), in 2015. By proposing this objective, this article seeks to highlight how people who live and experience the city on a daily basis see its urbanization process and its possibilities for change, from the incorporation of the value of “own home”, from the fear in relation to valuation and devaluation processes and, mainly, from the change in relation to sociability and the neighborhood. In summary, this article ends up highlighting the essence of the conflict over land in the city of São Paulo.

**Keywords:** Urbanization. Zoning. Housing. Segregation. ZEIS.

---

## Referências

AFFONSO, Aylton Silva. *A efetividade das ZEIS em áreas vazias: o caso de Santo André*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2013.

CALDAS, Nisimar Martinez Perez. *Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS*. 2009. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. 3. ed. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2011.

CAMARGO, Candido Procópio *et al.* *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Loyola, 1976.

CAPPI, Ricardo. A “teorização fundamentada em dados”. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

COSTA, Marta Nunes da. O que Marx nos pode ensinar sobre a nova “classe perigosa” – Crítica, neoliberalismo e o futuro da emancipação humana. *Novos Estudos – Cebrap*, São Paulo, n. 101, p. 97-114, mar. 2015.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo “à brasileira”. *Estud. av.*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 73-88, abr. 2011.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo*: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

GATTI, Simone Ferreira. *Entre a permanência e o deslocamento*. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. 2015. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

- HARVEY, David. *17 contradições e o fim do capitalismo*. Tradução de Rogério Bettoni. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.
- HARVEY, David. *Cidades rebeldes: o direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HARVEY, David. *O direito à cidade*. Tradução de Isa Mara Lando. *Piauí*, n. 82, 2013.
- HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução Flavio Villaça. *Revista Espaço & Debates – Temas Urbanos e Regionais*, São Paulo, n. 6, p. 6-35, 1982.
- HARVEY, David. *Social justice and the city*. [s.l.]: [s.n.], 1975.
- KOWARICK, Lúcio. Cortiços. A humilhação e a subalternidade. *Tempo Social*, São Paulo, v. 25 n. 2, 2013.
- KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- KOWARICK, Lúcio. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Editora 34, 2009.
- LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey Luskín. *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley, CA: University of California Press, 1987.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1995.
- MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- MARQUES, Eduardo. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos – Cebrap*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 15-33, jul. 2016.
- MONTANDON, Daniel. A implementação do Estatuto da Cidade na escala local: a experiência de São Paulo. In: ROSSBACH, Anaclaudia. *Estatuto da Cidade: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei*. 1. ed. São Paulo: Cities Alliance: Publisher Brasil, 2016.
- OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- PIMENTA, Ana Clara de Almeida; DONADONE, Júlio Cesar. As ZEIS como nova fronteira do capital: os artifícios da revitalização, a financeirização e o processo de gentrificação na região da Luz, em São Paulo. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 91-116, jan./jun. 2023.
- PINHO, Evangelina. Legislação urbana e regulação da habitação de interesse social. *Oculum Ensaio – Revista de Arquitetura e Urbanismo*, n. 1, 2000.
- PREFEITURA abre inscrições para instituições interessadas em fazer o novo censo de cortiços e ocupações no centro da cidade. *Prefeitura de São Paulo*, 10 jan. 2018. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=248018>. Acesso em: 20 abr. 2018.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.
- ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula F. Zonas especiais de interesse social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. *Lincoln Institute*, Cambridge, MA, ago. 2014. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/zonas-especiaisinteresse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 20 set. 2019.

SANTO AMORE, Caio. *Entre o nó e o fato consumado* – Um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade. 2013. 285 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. *“ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras*. 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

YAMAGUTI, Rosana. *A eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no Município de São Paulo*. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.

YAMAGUTI, Rosana; DENALDI, Rosana. O papel das zonas especiais de interesse social de imóveis vazios ou subutilizados para a produção habitacional privada: reflexões a partir da produção na Zona Leste do município de São Paulo. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 307-335, jan./jun. 2023.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERRARO, Luíza Pavan; CUNHA, Luciana Gross. “Todo cidadão tem o direito a uma moradia digna, mas não a minha”: percepções sobre as zonas especiais de interesse social pelos moradores da cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 89-116, jan./jun. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i18-ART04.SP

---

# Reformulando a tributação municipal para a justiça socioespacial

## **Bruno Soeiro Vieira**

Professor e Pesquisador da Universidade Federal do Pará (UFPA). Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos (PPGD/UFPA). *E-mail:* bruno.vieira@ufpa.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9575-6307>.

## **Iracema de Lourdes Teixeira Vieira**

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Advogada. *E-mail:* iracema2805@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3285-6850>.

## **Ana Cláudia Cruz da Silva**

Professora do curso de Direito da UFPA. Ex-Presidente da Comissão de Meio Ambiente da OAB/PA. Advogada e Consultora na área de meio ambiente, mineração e tributos. *E-mail:* aclaudia@ufpa.br. Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-7255-5805>.

---

**Resumo:** A necessidade de regularização fundiária e urbanística é premente nas cidades do sul global, assim como a questão do tratamento tributário dispensado pelos municípios aos beneficiários dos projetos de REURB-S. O objetivo central desta pesquisa é sugerir um modelo elementar de política tributária municipal que leve em consideração a situação dos beneficiários dos projetos de REURB-S, baseando-se nos princípios da igualdade tributária e da capacidade contributiva e receptiva. Quanto à metodologia, a escolha recaiu sobre a pesquisa qualitativa exploratória, essencial para revelar as bases e as informações que permitam alcançar o resultado, isto é, o objetivo principal. Assim, por meio de uma revisão bibliográfica e documental, foi possível estabelecer os fundamentos para a proposta de um modelo de política fiscal que considere a subjetividade da população vulnerável que reside em áreas de REURB-S. Como resultado da pesquisa, apesar de parte da doutrina tributária ser contrária a considerar a condição econômica dos habitantes de espaços de REURB-S, outras vezes na doutrina e os fundamentos principiológicos permitem compreender que não é apenas urgente, mas também viável do ponto de vista jurídico, que os municípios implementem normas de tributação que promovam justiça tributária e socioespacial sensível à população vulnerável que habita as partes informais da cidade.

**Palavras-chave:** REURB-S. Tributação municipal. Núcleo urbano informal. Justiça socioespacial. Capacidade contributiva. Igualdade tributária.

**Sumário:** Introdução – **1** O peso da carga tributária municipal em ambiente de REURB-S – **2** Um protótipo de política tributária municipal sensível à subjetividade dos “invisíveis” da cidade – Considerações finais – Referências

---

## Introdução

As cidades do sul global, particularmente as brasileiras, são caracterizadas por evidentes camadas de desigualdade. Este é o resultado de um paradigma de “urbanização corporativa” (SANTOS, 1993; 2009) que favorece os interesses econômicos de certos agentes sociais que moldam o espaço urbano – incluindo proprietários de meios de produção, proprietários de terras e promotores imobiliários (CORRÊA, 2004, p. 12) – em detrimento de um modelo de cidade plural, sustentável e equitativo.

Portanto, as cidades são o produto de uma disputa entre os agentes sociais mencionados e aqueles que defendem uma concepção diferente de uso e ocupação dos espaços urbanos. Se as cidades dos países periféricos são o epicentro das desigualdades, isso se deve ao fato de que a batalha mencionada está sendo ganha por aqueles agentes que veem e usam a cidade privilegiando seu valor de troca, de acordo com a lição clássica de Lefebvre (2001). Em outras palavras, eles veem e tratam a cidade como uma simples mercadoria que pode maximizar seus investimentos e enriquecê-los.

Nesse contexto, a busca pela realização de uma visão de justiça socioespacial nas cidades brasileiras torna relevante a consideração do uso de todas as “ferramentas” contidas no complexo jurídico-normativo e principiológico do direito urbano-ambiental brasileiro, incluindo a utilização de instrumentos de natureza tributária.

É claro que, no contexto dos programas de regularização fundiária urbana (REURB-S), a característica comum e distintiva é a presença de uma população sujeita à vulnerabilidade social, que possui poucos recursos financeiros para preservar sua dignidade. Portanto, é imperativo discutir um tratamento fiscal diferenciado para os beneficiários desses programas, baseado no conceito de *status negativus* do mínimo existencial e, como Oliveira (2010) ensina, com base nos princípios da igualdade tributária e capacidade contributiva e receptiva.

Apesar de a Emenda Constitucional nº 29/2000 ter possibilitado ao IPTU a adoção da progressividade fiscal em razão do valor venal do imóvel e de alíquotas diferenciadas em decorrência da localização e do uso do bem, com a introdução dos incs. I e II ao §1º do art. 156 da Constituição Federal, até hoje a situação fundiária e socioeconômica do contribuinte não é considerada no momento do lançamento desse tributo.

Assim, grande parte das administrações tributárias municipais brasileiras desconsideram que os municípios beneficiados com os programas de REURB-S não dispõem de capacidade contributiva suficiente para suportar a exação dos tributos municipais (custos da cidade formal), cuja compulsoriedade do cumprimento da

obrigação tributária pode comprometer diretamente a garantia do mínimo existencial<sup>1</sup> desses contribuintes, em clara desatenção ao §1º do art. 145 da Carta Magna.

Nesta perspectiva e com o objetivo principal de propor um modelo básico de programa de benefício tributário municipal específico aos beneficiários dos projetos de REURB-S, amparado nos princípios da igualdade e da capacidade contributiva e receptiva, bem como no respeito ao *status negativus* do mínimo existencial necessário à subsistência desses beneficiários, dando-lhes um tratamento tributário compatível com suas subjetividades<sup>2</sup> de modo a gerar justiça fiscal e que esses contribuintes se sintam integrados e pertencentes à cidade em que vivem, questiona-se: de que modo pode ser elaborado um programa de benefício tributário municipal em projetos de REURB-S que vise integrar os beneficiários no rol de contribuintes formais da cidade em respeito à isonomia tributária, a capacidade contributiva e ao *status negativus* do mínimo existencial sem afetar o equilíbrio da receita tributária?

Assim, para que o citado problema seja respondido, a partir do objetivo principal acima mencionado, foram eleitos os seguintes objetivos secundários: 1) analisar como se opera a tributação municipal em núcleos urbanos informais<sup>3</sup> (consolidados ou não) ocupados por população de baixa renda, considerando o aspecto fundiário do direito real relativo aos imóveis urbanos; 2) sugerir um modelo de política de benefício fiscal municipal aplicável às áreas nas quais forem realizados programas de REURB-S à luz dos princípios da igualdade e da capacidade contributiva e receptiva, somados à concepção de um *status negativus* do mínimo existencial dos cidadãos beneficiários.

Para alcançar o objetivo principal proposto, utilizou-se como metodologia a pesquisa qualitativa exploratória, com forte traço de interdisciplinaridade, fundamental para expor as bases e as informações que viabilizem entender o que pensa a doutrina jurídica e as cortes superiores sobre o atual modelo de tributação municipal. Para isso, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, coletando e analisando o entendimento dos juristas, os conteúdos dos documentos e dos estudos sobre o objeto pesquisado, permitindo compreender de que modo e com base em quais pressupostos principiológicos é possível propor a aplicação de uma tributação diferenciada em relação aos tributos municipais a serem suportados

<sup>1</sup> A questão do “mínimo existencial” nesta pesquisa está amparada pela lição de Ricardo Lobo Torres (2009), que aduz que há um vínculo intrínseco com o problema da pobreza e que existe um direito inalienável às condições básicas para uma existência humana digna, que não deve ser sujeito à tributação e que requer ainda ações positivas por parte do Estado. Logo, o mínimo existencial, embora não tenha uma definição normativa específica, está incorporado em vários princípios constitucionais.

<sup>2</sup> O termo “subjetividades” utilizado na pesquisa faz referência às características pessoais das pessoas, dos contribuintes, como: nível de renda, número de dependentes, escolaridade etc.

<sup>3</sup> Art. 11 da Lei nº 13.465/2007.

pelos beneficiários dos programas de REURB-S, sem que isso resulte no desequilíbrio da arrecadação municipal.

Desse modo, este artigo, além desta breve introdução e das considerações finais, foi dividido em mais duas seções. A primeira discutirá a tributação municipal sobre os beneficiários de programas de REURB-S, núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda, considerando o aspecto fundiário do direito real relativo aos imóveis urbanos. A segunda seção apresenta um protótipo de política tributária municipal sensível à subjetividade dos beneficiados pela REURB-S.

A importância deste estudo reside na tentativa de estimular a discussão e a reflexão no meio acadêmico, na sociedade e, possivelmente, na proposição e aprovação de leis municipais que materializem os princípios delineados neste artigo. Este entende que é viável e necessário reconhecer a situação dos beneficiários dos programas REURB-S, proporcionando-lhes um tratamento tributário que esteja em sintonia com suas particularidades. Isso visa gerar justiça fiscal no ambiente, integrando-os a um paradigma de “ordenamento cívico do território”, conforme Santos (2007, p. 121). Isso seria alcançado por meio de um programa de política fiscal municipal que contribua para a redução das desigualdades e que respeite os princípios da igualdade tributária e da capacidade contributiva e receptiva.

## 1 O peso da carga tributária municipal em ambiente de REURB-S

Inicialmente, é fundamental dizer que o regime de repartição de tributos no Brasil é extremamente assimétrico e, portanto, desigual e injusto, pois trata os entes que compõem a República Federativa do Brasil de modo desigual no que tange às fontes de recursos tributários.

Dito de outro modo, tem-se um modelo de federalismo fiscal que, por mais que o próprio texto constitucional busque uma equalização quanto às receitas tributárias (v.g., transferências constitucionais compulsórias: ICMS cota-parte, Fundeb etc.), ainda sim, é claramente desequilibrado, sobretudo, em relação aos municípios, vistos e tratados, na prática, como se fossem entes de terceira categoria.

Sobre o estado federado, pode-se afirmar que consiste na reunião de entes que gozam de autonomia (política, administrativa e financeira), mas que não têm o direito de secessão.<sup>4</sup> Como menciona Silva (2006), apesar de não existir uma hierarquia na organização federal, em termos de repartição da receita tributária, há um abismo no que tange à efetivação daquilo que a ciência política ensina e a

<sup>4</sup> No Brasil, nem mesmo uma emenda constitucional pode reconhecer o direito de secessão, isto porque o art. 60, §4º dispõe expressamente que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado”.

realidade do Estado federal brasileiro, pois, sobretudo, no que diz respeito à garantia da autonomia financeira dos entes municipais (um dos caracteres do estado federado), a assimetria na repartição dos recursos tributários fragiliza, senão leva à falência da autonomia das municipalidades, afinal, não é possível atender às demandas da sociedade e às competências constitucionais atribuídas às municipalidades com os escassos recursos a elas distribuídos por intermédio do atual paradigma de federalismo fiscal.

O texto constitucional (art. 156) outorgou competência tributária às municipalidades para que instituíam, por meio de lei própria, o IPTU e o ITBI (BRASIL, 1988). Logo, de acordo com o art. 32 do Código Tributário Nacional – CTN (BRASIL, 1966), o IPTU tem como hipóteses de incidência: a propriedade, a posse e o domínio útil de imóvel urbano. Por sua vez, o art. 35 do CTN (BRASIL, 1966), já devidamente ressignificado pela atual Constituição Federal (art. 156), prevê que as hipóteses de incidência do ITBI são: a transmissão (a qualquer título) da propriedade, do domínio útil, de direitos reais sobre imóveis (exceto os direitos reais de garantia) de bens imóveis e a cessão de direitos relativos às transmissões.

Assim, se existe um modelo de divisão da receita tributária que é injusto, desequilibrado e assimétrico, ganham destaque as receitas próprias municipais, entre as quais está aquela obtida com o IPTU (imposto predial e territorial urbano); constituindo-se em uma das maiores e mais relevantes fontes de receita no âmbito das finanças das municipalidades, assim como a receita obtida por meio do ITBI (imposto sobre a transmissão de bens imóveis, resumidamente). Registre-se, oportunamente, segundo Carvalho Jr. (2009, p. 11), que o imposto imobiliário tem sido uma importante fonte de recursos dos entes locais em todo o mundo, e não apenas no Brasil.

Em relação ao IPTU, ressalta-se um aspecto central acerca das hipóteses de incidência do citado imposto, pois nunca é pouco registrar que a “propriedade”<sup>5</sup> precisa necessariamente atender a uma função em favor da sociedade, seja ela qual for, mas o que se enfatiza, por ora, é a função moradia, esta que se reveste em um direito social consagrado no Código Magno em seu art. 6º (BRASIL, 1988), isto porque só existirá justiça social quando todos tenham direito a uma moradia digna.

Sobre as questões acima alinhavadas, segue o fragmento seguinte:

Como já se fez referência, a Constituição de 1988 inaugurou um novo marco jurídico-urbanístico no Brasil. O documento dedicou (i) capítulo exíguo, mas essencial à política urbana (arts. 182 e 183), (ii) vincu-

<sup>5</sup> Ver a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade): “Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei”.

lou compulsoriamente a propriedade ao cumprimento de sua função social (art. 5º, XXIII), e ainda (iii) aprovou Emenda Constitucional nº 26/2000, (BRASIL, 1988), reconhecendo a moradia como direito social fundamental (art. 6º, caput). Além disso, a Constituição de 1988, por primeira vez, utilizou no país a expressão “funções sociais da cidade”, fazendo com que a Doutrina reconhecesse, a posteriori, que a introdução de tal conceito na Carta Magna abrigou o direito à cidade no próprio capítulo da Política Urbana, bem antes da aprovação do Estatuto da Cidade que o explicitou em nossa ordem jurídico-urbanística. (ALFONSIN, 2019, p. 174)

Ademais, o IPTU é considerado, majoritariamente, pela doutrina jurídica um imposto real (FURLAN, 2004, p. 34), ou seja, um tributo que tem como referência precípua uma coisa (bem imóvel urbano) e, portanto, trata-se de imposto que desconsidera a subjetividade do sujeito passivo da relação jurídico-tributária. Em outro sentido, por ser classificado como um imposto real, o IPTU não respeita as características pessoais do sujeito passivo, em especial, a capacidade contributiva daquele.

Acerca da classificação tributária do IPTU, relevante informar que esta é confirmada por Harada (2004, p. 17), ao ensinar que se trata de “um imposto de natureza real, que grava a disponibilidade econômica do imóvel ou seu título aquisitivo” e, portanto, não dá atenção aos aspectos vinculados às condições e atributos do sujeito passivo, seja ele possessor, proprietário ou detentor de domínio útil, pois para o citado jurista seriam elementos extrajurídicos.

Ainda sobre a classificação doutrinária acerca do IPTU, este se enquadra como:

*imposto direto* (em regra, não há transferência de seu ônus para terceiro); é *imposto real*, por não cogitar de peculiaridades da pessoa do contribuinte, antes centra-se na matéria tributável; predomina sua característica de *imposto fiscal*, na medida em que visa à obtenção de recursos para as Prefeituras; é *imposto proporcional* [...]. (OLIVEIRA, 2009, p. 268) (Grifos no original)

Diga-se o, mesmo em relação ao ITBI, tido pela doutrina jurídica como um imposto real (MANGIERI; MELO, 2015, p. 129-30), bem como, pelo egrégio Supremo Tribunal Federal (STF) que, inclusive, sumulou a matéria, como segue: “É inconstitucional a lei que estabelece alíquotas progressivas para o imposto de transmissão ‘*inter vivos*’ de bens imóveis – ITBI com base no valor venal do imóvel” (STF, Súmula nº 656).

Assim, se a Corte Constitucional entende que se realiza o princípio da capacidade contributiva proporcionalmente apenas em relação ao preço da venda, quis informar que vê o ITBI como um imposto real que não leva em consideração a pessoa do sujeito passivo e que, portanto, dá importância precipuamente ao bem

e a seu valor de venda em detrimento à atenção com a subjetividade daquele que deve arcar com a obrigação tributária principal. Portanto, constata-se que, tanto em relação ao IPTU quanto em relação ao ITBI, existe doutrina jurídica robusta e mansa que compreende que os aspectos pessoais do contribuinte, notadamente, a capacidade de suportar a exação tributária, devem ser ignorados, isto porque são impostos de natureza real.

Reforçando a análise sobre a citada classificação do IPTU, ensina Furlan (2004, p. 34) que o termo “sempre que possível”, previsto no §1º do art. 145 da CF (BRASIL, 1988), “significaria que o princípio da capacidade contributiva deve ser observado apenas e tão-somente quando se tratar de imposto que tenha caráter pessoal”. Destarte, os impostos reais, tal como o IPTU, segundo essa doutrina predominante, não devem respeitar o princípio da capacidade econômica do contribuinte, sendo impossível aplicar uma tributação progressiva em razão da renda dos contribuintes.

Na mesma trilha vai o entendimento de Mangieri e Melo (2015, p. 130), ao lecionar que está afastada a aplicação do princípio da capacidade contributiva para o ITBI, pois representa um imposto sobre o patrimônio e, logo, não é um imposto pessoal, isto porque o próprio STF já se pronunciou sobre a impossibilidade de progressividade fiscal.

Desse modo, se a doutrina jurídica brasileira entende, majoritariamente, que o IPTU e o ITBI estão classificados como impostos reais, significa entender que, durante a instituição e a cobrança desses tributos, a Administração tributária municipal não leva em conta os atributos pessoais do contribuinte, sobretudo, a capacidade de suportar a exação do IPTU (princípio constitucional tributário da capacidade contributiva). Contudo, tal compreensão relativa aos citados impostos poderá resultar no agravamento da patente injustiça social existente nas cidades brasileiras, tal como será exposto no decorrer deste artigo.

Assim, com base na doutrina jurídica predominante, realizou-se o resgate acerca dos caracteres gerais inerentes à tributação do IPTU e do ITBI, fazendo-se necessário agora enfrentar as repercussões que esse modelo de tributação por meio de impostos reais gera na vida dos sujeitos passivos dos tributos citados, que habitam os quadrantes mais carentes das cidades brasileiras e, portanto, estão nos assentamentos urbanos informais ou nas favelas e comunidades urbanas<sup>6</sup> (IBGE,

<sup>6</sup> Favelas e comunidades urbanas permanecem sendo, para o IBGE, uma categoria eminentemente territorial, enfatizando o processo de produção desigual do espaço sob a ótica da territorialização por meio da dinâmica da economia política das cidades e do movimento contraditório entre reprodução social e reprodução econômica. Nesta mesma direção foi enfatizado o uso complementar do termo “territórios populares” na definição inicial do conceito (IBGE, 2024, p. 51).

2024), bem como, nas zonas especiais de interesse social (ZEIS),<sup>7</sup> inclusive, as áreas sujeitas ou que já foram objeto de processo de REURB-S.

Para tanto, considerando a lógica de uso e ocupação do solo, do subsolo e do espaço urbano das cidades brasileiras, é quase natural compreender que o paradigma de urbanização corporativa (SANTOS, 2009) predominante no Brasil é segregador e, portanto, expulsa para a periferia aqueles que dispõem de pouca capacidade econômica, os hipossuficientes, aqueles que, em um país tão desigual, lutam para obter recursos necessários a custear as necessidades mais básicas a sua sobrevivência (mínimo existencial) e que, por consequência, têm muita dificuldade ou, mais grave ainda, não conseguem suportar as obrigações tributárias de competência municipal (IPTU, ITBI, contribuição de melhoria e taxas).

Visando ilustrar o acima afirmado, de acordo com a pesquisa da lavra de Nunes e Figueiredo Junior (2018) sobre a regularização fundiária urbana no Bairro Nova Conquista, localizado no Município de São Mateus (Espírito Santo), foi constatado que naquele território reside uma população de baixa renda e que a prefeitura não ofereceu infraestrutura e equipamentos urbanos adequados. Assim, a REURB-S aconteceu apenas por meio do fornecimento de documentos de propriedade, tornando os residentes daquela comunidade contribuintes/sujeitos passivos do IPTU (sem que houvesse de fato uma regularização urbanística).

Dessa maneira, mesmo sendo uma parcela do solo urbano dotado de baixíssima infraestrutura urbana<sup>8</sup> e habitado por cidadãos de baixa capacidade contributiva, a municipalidade, com fundamento no seu *ius imperii* e em sua competência tributária, está cobrando regularmente o IPTU dos sujeitos passivos que lá residem, desconsiderando, portanto, o previsto no §1º do art. 145 da CF (BRASIL, 1988), ou seja, ignorando por completo o princípio da capacidade contributiva, adotando entendimento que se coaduna com a doutrina jurídica mansa que vê o IPTU como um imposto real, tal como acima exposto.

Sobre o processo de produção e ocupação do solo e do espaço urbano, é necessário entender que são nos núcleos urbanos informais ou naqueles que estão em processo de regularização e, ainda, nos núcleos já regularizados, que habita grande parte de brasileiros e brasileiras que dispõem de poucos recursos financeiros e, por vezes, correm até risco com sua segurança alimentar.

Assim, são esses cidadãos hipossuficientes, segregados para a cidade informal (MARICATO, 2009), núcleos urbanos informais que, com fulcro no princípio da capacidade receptiva (OLIVEIRA, 2010, p. 105), requerem uma atenção estatal

<sup>7</sup> A definição legal de ZEIS (inc. V do art. 47 da Lei nº 11.977/2009) foi revogada pela Lei nº 13.465/2017, apesar de conter o termo “ZEIS” em alguns de seus dispositivos.

<sup>8</sup> A infraestrutura urbana é fundamental à garantia da qualidade de vida daqueles habitantes residentes em determinado bairro ou zona da cidade.

proporcional a sua condição, afinal, tendo como corolário o princípio da igualdade (tributária), a *capacidade receptiva* dos cidadãos, resta evidente que os recursos públicos precisam ser distribuídos levando em consideração a menor capacidade contributiva dos indivíduos, ou seja, aqueles mais carentes devem ser priorizados pelo Poder Público com maior aplicação de recursos, objetivando viabilizar a garantia do mínimo necessário à efetivação da sua dignidade (art. 1º da Carta Magna), bem como alcançar os objetivos fundamentais expressos no art. 3º da CF (OLIVEIRA, 2010, p. 300).

No entanto, entende-se que este tratamento mais benéfico aos indivíduos mais necessitados também pode se materializar por meio da renúncia de receita (art. 150, §6º da CF). Neste caso, por meio da prestação negativa (renúncia fiscal), com base no *status negativus* do mínimo existencial, que as municipalidades poderão avançar rumo à diminuição da desigualdade socioeconômica e socioespacial tão evidente na realidade das cidades brasileiras.

Acerca do exposto anteriormente, transcreve-se a dicção seguinte:

O problema do mínimo existencial se confunde com a própria questão da pobreza. Há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de incidência fiscal e que ainda exige prestações estatais positivas. [...]

O mínimo existencial, que não tem dicção normativa específica está compreendido em diversos princípios constitucionais. (TORRES, 2009, p. 69)

Assim, além da lição doutrinária acima, que dá ênfase às prestações positivas destinadas aos hipossuficientes, a Administração tributária municipal pode/deve abdicar (prestação negativa) de determinada parcela das receitas tributárias que devem, originariamente, ser suportadas pelos mais carentes (apesar da sua vulnerabilidade), objetivando que aqueles indivíduos possam gozar, ao menos, daquilo que lhes garanta o mínimo existencial e, por conseguinte, gozem da denominada “dignidade da pessoa humana”.

Caso contrário, se mesmo com toda hipossuficiência, ainda tiverem que suportar o ônus tributário (*v.g.*, IPTU, ITBI, contribuição de melhoria e taxas), será grande a chance de não conseguirem sobreviver com a dignidade que todos seres humanos merecem, afinal, terão que realizar escolha dolorosa, optando em utilizar seus poucos recursos financeiros na aquisição de alimentos e demais itens necessários a sua sobrevivência e de sua família ou no abastecimento dos cofres municipais (cumprindo com sua obrigação tributária principal).

Assim, se a concepção acerca do IPTU e do ITBI que os considera *impostos reais* prevalecer e, por consequência, o princípio da capacidade contributiva não for aplicado em relação aos citados tributos, sem dúvida alguma, estar-se-á diante

de uma agressão ao princípio da dignidade da pessoa humana, bem como, na contramão do que almejou o legislador constituinte originário ao construir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, em especial, o previsto no art. 3º, inc. III: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; [...]”.

A despeito do consolidado entendimento majoritário da doutrina acerca da classificação do IPTU e do ITBI, ecoam vozes de respeito que ousam discordar da compreensão adotada pela maioria, ou seja, defendem a tese de que os mencionados impostos municipais devem atender à teleologia que reluz do princípio da capacidade contributiva (§1º do art. 145 da CF).

Segundo ensinam Derzi (1988) e Coêlho (1982), *apud* Furlan (2004), o IPTU deve considerar a capacidade contributiva e este tributo deve ser tido como imposto pessoal.

Em sentido contrário, Carrazza (2019, p. 100) leciona, que “o IPTU deve obedecer ao princípio da capacidade contributiva, nos termos do já estudado art. 145, §1º, primeira parte, da CF”.

Ainda sobre as críticas em relação à corrente majoritária que considera o IPTU e o ITBI, ambos, imposto real, merece destaque a dicção seguinte:

A relação jurídica tem dois pólos: o positivo e o negativo.

A pessoa (física ou jurídica) é o único pólo admissível das relações jurídicas. Por isto, toda e qualquer relação jurídica (inclusive a que atribui direito real ao sujeito ativo) é sempre pessoal entre pessoa e pessoa, nunca ente pessoa e coisa. (BECKER, 2013, p. 361)

Desse modo, ainda na ótica de Becker (2013), os dois impostos analisados, por mais que estejam relacionados com algum direito real, em verdade, não podem ser considerados imposto real, tal como considerado pela doutrina mansa, isto porque tanto o sujeito passivo quanto a municipalidade ocupam os polos da relação jurídico-tributária; são pessoas a ocuparem, cada uma, polo distinto da outra.

Assim, compreende-se tal qual a tese divergente acima enunciada, ou seja, se o conteúdo material das hipóteses de incidência do IPTU e do ITBI busca identificar a capacidade econômica de suportar o ônus tributário, isto pressupõe que se está diante de impostos de natureza pessoal e que, portanto, ambos devem estar em consonância com o previsto no §1º do art. 145 da CF (BRASIL, 1988).

Sobre os demais tributos que podem e devem ser cobrados pela municipalidade quando da materialização das respectivas hipóteses de incidência, até o momento deu-se pouca atenção, devido à grande importância que o IPTU e o ITBI ganham como instrumento auxiliar da política urbana das cidades brasileiras. Contudo, sem receio de enfrentar o debate acerca dos demais tributos, traçar-se-ão algumas considerações em seguida.

A respeito das taxas, sempre bom lembrar que se trata de uma espécie tributária que tem natureza contraprestacional, seja via o exercício do poder de polícia ou por meio da prestação efetiva ou potencial de serviço público. Neste caso, suportar o ônus tributário por parte do sujeito passivo implicará uma contraprestação estatal e que, de acordo com o §2º do art. 145 (BRASIL, 1988), “as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos”.

No entanto, o aspecto mais relevante nesta análise sobre os impactos e as consequências da tributação em núcleos urbanos informais no Brasil diz respeito ao fato de que as taxas não devem prestar reverência ao princípio da capacidade contributiva, devido à sua natureza própria, como leciona a doutrina transcrita em seguida.

Nenhuma relação existe entre a capacidade tributária relativa à taxa e a capacidade econômica do contribuinte, uma vez que a taxa tem como causa jurídica uma atividade estatal, e não outra situação de fato, que leve em conta dados pessoais (econômicos) do contribuinte. (MORAES, 2007, p. 222)

Contudo, sem deixar de respeitar a lição doutrinária acima exposta, importa dizer que o mesmo jurista entende que as taxas podem ser utilizadas em uma perspectiva extrafiscal (MORAES, 2007, p. 93), ou seja, podem ser manipuladas pelas municipalidades para que outros objetivos, além da mera arrecadação, sejam alcançados, entre os quais se pode destacar a justiça fiscal e socioespacial e a garantia do mínimo existencial dos habitantes-contribuintes. Logo, vislumbra-se que a exação das taxas também deva ser conduzida com vistas a diminuir as desigualdades (*v.g.*, socioeconômicas, socioespaciais, ambientais e racial).

Sobre a contribuição de melhoria, é importante frisar que é um tributo que tem como hipótese de incidência a valorização imobiliária decorrente da realização de obra pública, conforme prescrito no inc. III do art. 145 da CF (BRASIL, 1988), e, de acordo com o art. 81 do CTN (BRASIL, 1988), é um tributo cobrado por qualquer dos entes que compõem a República (“para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”).

Desse modo, trata-se de um tributo que visa recuperar a mais-valia urbana, ou seja, consiste em um “instrumento legal e constitucional de recuperação de ganhos com valorização imobiliária” (PEREIRA, 2012, p. 208) e que, portanto, pode ser utilizada como instrumento de política urbana para financiar o desenvolvimento urbano, especialmente, em um cenário de assimetria na repartição das receitas tributárias no atual modelo de federalismo fiscal, assim como visando gerar justiça socioespacial no quadrante urbano, este que é, em regra, tão injusto e segregador.

Ademais, sobre a competência tributária para instituir a contribuição, é necessário informar que se trata de um tributo *sui generis*, pois é um tributo de competência não só municipal, mas também federal e estadual, tal como pode ser visto no art. 81 do CTN (BRASIL, 1966), retomado.

Merece registro o que diz a doutrina sobre a relação do citado tributo e a capacidade contributiva do contribuinte, pois Ataliba (1964, p. 11) leciona que a “contribuição de melhoria é o tributo que onera os sobre-valores [*sic*] imobiliários consequentes a obras públicas, sem considerar a capacidade contributiva”, sendo um tributo vinculado ao imóvel valorizado devido à realização de obra pública e não à pessoa do sujeito passivo. Logo, trata-se de um tributo que Ataliba (1964) entende que não está sujeito à força do princípio da capacidade contributiva.

Com o máximo respeito ao jurista acima colacionado, mas com base na tese construída por Becker (2013), entende-se que a consequência advinda da realização da hipótese de incidência tributária será sempre suportada por alguém, ou seja, a pessoa do sujeito passivo, visto que a relação jurídico-tributária tem em seus polos duas pessoas (o fisco e o contribuinte/responsável). Desta feita, a contribuição de melhoria também deve respeitar ao princípio da capacidade contributiva daqueles que residem em imóveis que foram valorizados em virtude da realização de obra pública, sobretudo, em relação aos sujeitos passivos cujos imóveis (valorizados) estão em áreas que sempre tiveram baixa ou nenhuma infraestrutura urbana, situados nas favelas e comunidades urbanas (IBGE, 2024), nas ZEIS ou em áreas em processo de regularização fundiária e urbanística (em curso ou já concluído).

Dito de outro modo, a contribuição de melhoria, apesar da sua potência, enquanto instrumento tributário<sup>9</sup> e de política urbana de recuperação de mais-valia urbana, que pode contribuir na construção de cidades mais justas e sustentáveis, quando tiver sua hipótese de incidência aplicada às pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, àqueles que residem em espaços de “invisibilidade urbana” ou, como ensina Maricato (2009), na “cidade informal”, tal tributo deve ser aplicado levando em consideração a subjetividade (capacidade contributiva e receptiva) daqueles seres humanos beneficiados pela obra pública, pois se trata de um caso de justiça fiscal e socioespacial.

Enfim, seja em relação ao IPTU e ao ITBI, seja sobre as taxas, bem como, em relação à contribuição de melhoria, com fulcro na capacidade contributiva dos sujeitos passivos e no princípio da igualdade, este último, viga-mestre de todo ordenamento jurídico nacional, compreende-se que os hipossuficientes que habitam os

<sup>9</sup> Entende-se que a contribuição de melhoria é, predominantemente, um tributo de natureza extrafiscal, pois serve precipuamente, em última análise, para gerar justiça socioespacial, recuperando aquela parcela de enriquecimento privado obtida por alguns para reinvestimento em outra parcela do solo urbano e, neste caso, beneficiando outros (outra parcela da população urbana).

quadrantes das cidades brasileiras com menor infraestrutura devem sim receber um tratamento tributário diferenciado que respeite suas subjetividades, sobretudo, suas capacidades de suportar o ônus da tributação.

Assim, as municipalidades, por serem o *locus* privilegiado da execução da política urbana (de moradia e de regularização fundiária), devem sim utilizar os tributos que estão na sua esfera de competência tributária como ferramentas de gestão social da valorização da terra (no viés extrafiscal), afinal, a política de desenvolvimento urbano municipal deve buscar ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (entre as quais, o direito social à moradia) e, por fim, garantir o bem-estar e o acesso ao mínimo existencial a todos os seus habitantes-contribuintes.

## 2 Um protótipo de política tributária municipal sensível à subjetividade dos “invisíveis” da cidade

A inter-relação entre o direito urbanístico e a REURB-S tem assimilado as consequências do paradigma atual de tributação municipal, implicando entender que os tributos municipais podem ser obstáculos à garantia do mínimo existencial às famílias de baixa renda que residem em áreas onde estão sendo ou foram implementadas políticas de REURB-S, bem como acabam servindo de instrumentos de aprofundamento da segregação socioespacial,<sup>10</sup> tal como o fragmento seguinte informa:

Dessa maneira, estamos convictos de que o IPTU (classificado por muitos como um típico imposto real), pode ser personalizado de modo a considerar as características do contribuinte, pois, caso contrário, estar-se-á desconsiderando os princípios da igualdade tributária e, por consequência, da capacidade contributiva, redundando na potencialização daquelas situações típicas da segregação socioespacial das *urbes* brasileiras. (VIEIRA; VIEIRA, 2016, p. 227)

Assim, aqui se pretende construir uma proposta de política tributária municipal que respeite a condição financeira, ou seja, o perfil e a capacidade contributiva daqueles munícipes que habitam em áreas da cidade nas quais estão localizadas as ZEIS e onde ocorre a REURB-S, contribuindo na incessante busca pela garantia de justiça social e bem-estar de todos os *cidadinos*, afinal, a “renúncia de receita operada através de incentivos, como o não pagamento do IPTU etc., pode

<sup>10</sup> A segregação socioespacial é um processo que desloca os habitantes das áreas urbanas centrais rumo às “bordas da cidade”, para as áreas mais periféricas e, portanto, desprovidas ou com carência grave de infraestrutura. Processo responsável por determinar que as classes sociais ocupem espaços distintos da cidade.

significar importante passo no desenvolvimento de determinada localidade” (OLIVEIRA, 2010, p. 133).

Ademais, considera-se que a extrafiscalidade é um importante instrumento para a melhoria de diversos problemas, inclusive, aqueles de ordem urbano-ambiental, pois, segundo Oliveira (2010, p. 303), “há situações em que é extremamente justa, como por exemplo a isenção no pagamento” do IPTU a proprietários ou possuidores de imóveis ocupados por pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Todavia, antes é necessário ratificar a justificativa para a citada proposta, afinal, tal como dito na primeira seção, o atual e ortodoxo modelo de tributação municipal desconsidera a subjetividade daqueles que devem suportar o ônus tributário, redundando em um desrespeito ao princípio da isonomia tributária, bem como, ao princípio da capacidade contributiva.

Ademais, o paradigma vigente de tributação municipal não está contribuindo em quase nada ou, ao menos, significativamente, na busca pela efetividade do direito à cidade a todos os habitantes das manchas urbanas, assim como, em nada ajuda com a implementação de uma política urbana, tal como preconiza a Carta da República no capítulo da política urbana, aliás, trecho constitucional que ambiciona promover o desenvolvimento urbano e, por fim, garantir o bem-estar de todos os habitantes, sem qualquer exceção.

Ademais, se for analisado o que prescrevem o Estatuto da Cidade e a Lei nº 13.465/2017 (que trata da regularização fundiária rural e urbana no Brasil), será possível agregar outros elementos justificadores, como as diretrizes da política urbana expressas nos incs. XIV e XV que tratam sobre a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias.

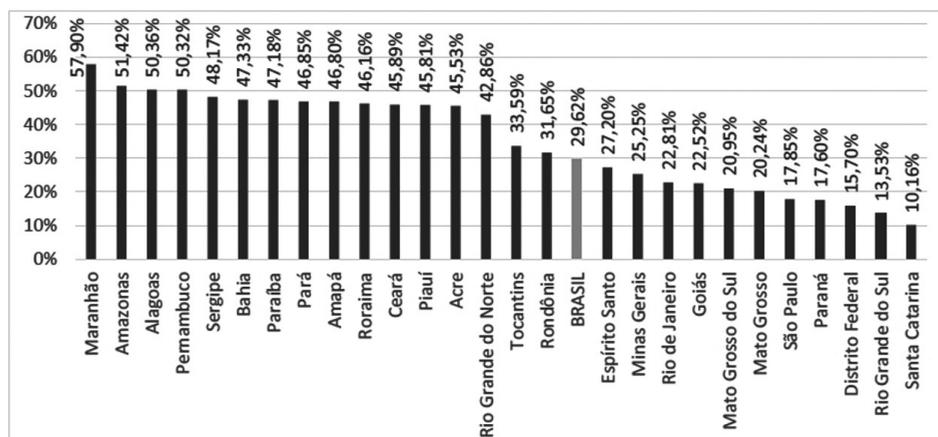
Na mesma esteira, o art. 290-A da Lei nº 6.015 (BRASIL, 1973) e o §1º do art. 13 da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) consignam que os atos registrais relacionados à REURB-S serão isentos de custas e emolumentos, independentemente de comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, nos casos de primeiro registro da legitimação fundiária e de direito real constituído em favor de beneficiário de REURB-S, o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão.

Denota-se mais uma vez que o legislador deseja que os beneficiários de programas de regularização fundiária (aqueles que residem em núcleos urbanos informais e que possuem baixa renda) sejam contemplados com um tratamento

menos gravoso, em respeito à sua condição socioeconômica, inclusive, emitindo determinação aos oficiais de registro imobiliário que não criem obstáculos à conclusão dos atos translativos de direitos reais, isto porque é comum que as leis tributárias municipais determinem a tais oficiais que, antes de concluírem seus atos, exijam a comprovação de pagamento de tributos municipais, sobretudo, em relação ao IPTU e ao ITBI.<sup>11</sup>

Registre-se também que, em um país com enorme desigualdade entre as regiões, ganha destaque e demonstra urgência que as municipalidades localizadas nas regiões com menor renda implementem política tributária que seja capaz de combater esse problema e amparar minimamente as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica. Logo, a figura a seguir ratifica o aqui exposto.

FIGURA 1 – Proporção de pobres<sup>12</sup> em 2021 por unidade da Federação (%)



Fonte: FGV Social a partir dos microdados da PNADC.

Assim, se no Estado de Santa Catarina apenas 10,16% dos seus habitantes são considerados em situação de pobreza, por outro lado, no Estado do Maranhão, quase 58% são pobres, de acordo com a classificação do IBGE (2022) e utilizada pela FGV Social (2022), evidenciando um “abismo” de desigualdade socioeconômica entre as regiões, implicando deduzir que existem outras camadas de desigualdade, tal como a desigualdade socioespacial.

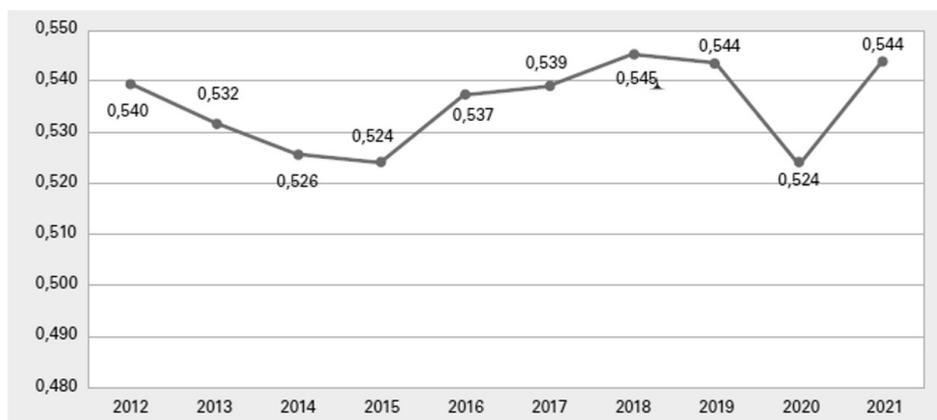
<sup>11</sup> Vide art. 19 da Lei nº 11.154 (SÃO PAULO, 1991) e art. 15 da Lei Ordinária nº 8.792 (BELÉM, 2010).

<sup>12</sup> Registre-se que o estudo realizado pela FGV Social considera pobre aquela pessoa com renda domiciliar *per capita* até 497 reais mensais (US\$5,50 dia).

Nessa trilha, para analisar a temática da desigualdade, é salutar ter como parâmetro as informações relativas ao Índice de Gini<sup>13</sup> pesquisadas e coletadas pelo IBGE (2022).

Com base no índice de Gini do rendimento domiciliar *per capita* no Brasil, segue o gráfico que mostra a evolução da desigualdade de rendimento ao longo de 10 anos.

FIGURA 2 – Índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* no Brasil – 2012-2021



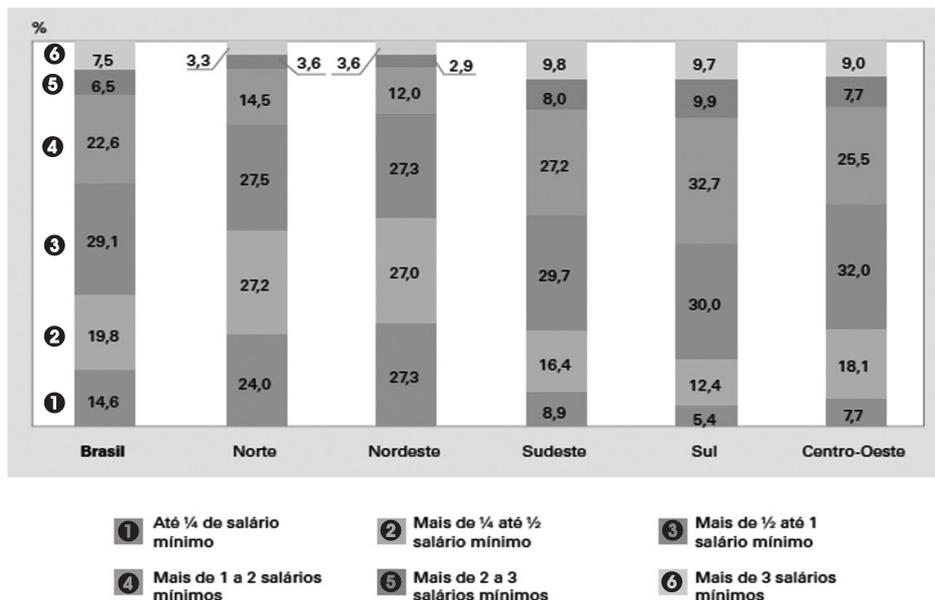
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2021 (2022, p. 57).

O gráfico acima evidencia a trajetória entre 2012 e 2021 do índice de Gini no Brasil, deixando patente que os anos em que o citado índice apresentou melhor performance foram 2015 (quando atingiu o menor valor da série, 0,524) e, posteriormente, 2022, a partir da adoção de medidas governamentais de transferência de renda, por conta da Covid-19, com os benefícios emergenciais, o índice voltou ao menor patamar da série (2015), ou seja, 0,524. Ademais, o gráfico deixa claro que no Brasil há muito a ser melhorado na questão desigualdade, afinal, ainda existe uma grande distância para que o índice se aproxime do 0 (zero), indicador de igualdade plena.

Do mesmo modo, interessa focar nos dados sobre as grandes regiões brasileiras, como demonstrado na Figura 2, que evidencia o nível da desigualdade monetária entre as regiões no período de 2012 a 2021 (IBGE, 2022, p. 56).

<sup>13</sup> O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem) (Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28). Acesso em: 30 jun. 2023).

FIGURA 3 – Desigualdade monetária entre as grandes regiões – 2012-2021



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2021 (2022, p. 56).

De acordo com o gráfico apresentado na Figura 3, a Região Sul é aquela com menor desigualdade de rendimentos (0,462 em 2021), em contraste com a Região Nordeste, cujo índice de Gini foi de 0,556 em 2021. Entretanto, a Região Nordeste é aquela com maior parcela da sua população com baixíssima renda, implicando entender, preliminarmente, que os municípios localizados na citada região devem empreender maior esforço para garantir que a desigualdade de renda seja diminuída e, por consequência, com as justificativas acima mencionadas, devem implementar com maior urgência uma política tributária extrafiscal que reconheça essa desigualdade com fundamento nos princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva.

Ademais, considerando que os municípios brasileiros estão sempre com carência de recursos financeiros, devido ao perfil da repartição tributária decorrente do modelo de federalismo fiscal vigente, qualquer proposta de ajuste na política tributária deve levar em consideração este aspecto da realidade das municipalidades. Dito de outro modo, é necessário que a alteração na legislação tributária garanta a equalização fiscal, sob pena de haver um desequilíbrio nas finanças municipais (com redução da receita tributária) e dificultando a implementação de outras importantes políticas públicas.

Contudo, entende-se que a solução a esta problemática está novamente na aplicação dos princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva, afinal, se é necessário e justificável a concessão de benefícios tributários (renúncias fiscais) aos hipossuficientes que residem em áreas urbanas objeto de processo de regularização fiscal, tal como exposto anteriormente, também é viável a aplicação dos mesmos princípios justificando a majoração dos tributos municipais, sobretudo, o IPTU<sup>14</sup> para aqueles sujeitos passivos com maior capacidade contributiva.

Após o acima exposto, propõe-se o modelo de política tributária municipal destinada a beneficiar os residentes em áreas nas quais está sendo ou foi realizado projeto de regularização fundiária. Para tanto, elegeu-se uma metodologia para distinguir os sujeitos passivos e suas respectivas capacidades econômicas.

No entanto, sobre a escolha de critérios em uma pesquisa, sempre bom trazer a reflexão de Oliveira (2010, p. 121) quando assevera que, em relação à classificação, o fundamental “é a escolha do critério de discriminação que será utilizado para apartar o objeto de estudo. Não haverá, nunca, a certeza da classificação. Para nós, o que vale é trazermos uma classificação que seja, ao mesmo tempo, útil e jurídica”.

Ou ainda, a lição de Carrió (1973, p. 72) ao dizer que as classificações:

no son ni verdaderas, ni falsas, son serviciales o inútiles; sus ventajas o desventajas están supeditadas al interés que guía a quién las formula, y a su fecundidad para presentar un campo de conocimiento de una manera más fácilmente comprensible o más rica en consecuencias prácticas deseables.<sup>15</sup>

Ademais, os critérios escolhidos pelos autores visam fomentar a reflexão e contribuir com futuras pesquisas sobre o mesmo objeto, qual seja, a instituição de uma política tributária municipal que, ao respeitar os princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva (e receptiva), bem como, ao considerar a necessidade de garantia do *status negativus* do mínimo existencial, busque fazer justiça fiscal e socioespacial.

Logo, visando facilitar o entendimento das ideias alinhavadas neste artigo, elegeu-se o critério utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2002) na publicação já referenciada, como ponto de partida para a elaboração da proposta, conforme a seguir demonstrado.

<sup>14</sup> Infelizmente, o STF entende que o ITBI não pode ser progressivo, inviabilizando uma tributação que respeita os princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva.

<sup>15</sup> Livre tradução: As classificações não são verdadeiras nem falsas, são úteis ou inúteis; suas vantagens ou desvantagens estão sujeitas ao interesse que orienta quem as formula e à sua fecundidade em apresentar um campo do conhecimento de forma mais facilmente compreensível ou mais rica em desejáveis consequências práticas.

Tabela 1 – Classe de renda familiar<sup>16</sup>

<b>Classe</b>	<b>Renda familiar (em salários mínimos)</b>	<b>Renda familiar em real (R\$)</b>
F	Até 1/4 de salário mínimo	Até R\$330,00
E	Mais de 1/4 até 1/2 salário mínimo	R\$331,00 a R\$660,00
D	Mais de 1/2 até 1 salário mínimo	R\$661,00 a R\$1.320,00
C	Mais de 1 a 2 salários mínimos	R\$1.321,00 a R\$2.640,00
B	Mais de 2 a 3 salários mínimos	R\$2.641,00 a 3.960,00
A	Mais de 3 salários mínimos	Superior a R\$3.961,00

Fonte: Adaptado do IBGE (2022). Considerou-se o salário mínimo de R\$1.320,00, aprovado pela Medida Provisória nº 1.172/23 de 2023. Elaborado pelos autores.

Assim, a partir da citada classificação, segue a proposta de política tributária que está amparada na aplicação dos princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva, bem como, no plexo normativo existente no ordenamento jurídico brasileiro (v.g., Estatuto da Cidade, a Lei nº 13.465, acima mencionados) que, por meio de uma interpretação sistemática, busca estimular o pleno desenvolvimento urbano e garantir o bem-estar de todos os habitantes das cidades brasileiras.

<sup>16</sup> É necessário fazer a distinção entre “rendimento domiciliar” do “rendimento familiar”. Isso porque um domicílio pode ter mais de uma família e, portanto, mais de um rendimento familiar. Contudo, registre-se que a proposta construída neste artigo considera a renda familiar como parâmetro, apesar de ter-se ciência de que o sujeito passivo da relação jurídico-tributária, segundo a legislação tributária nacional, não é a família e sim uma única pessoa física. Tal opção metodológica justifica-se porque, em termos práticos, é a família que suporta as despesas, inclusive, o desembolso com o pagamento dos tributos.

Quadro 1 – Proposta de política tributária municipal por estratificação econômica

<b>Tributo</b>	<b>Classe F (beneficiados PTR**) <sup>17 18</sup></b>	<b>Classe E</b>	<b>Classe D</b>	<b>Classe C</b>	<b>Classe B</b>	<b>Classe A</b>
IPTU	Isenção total	Isenção total	Isenção total	Tributação parcial (50%)	Tributação normal	Tributação normal
ITBI	Isenção total	Isenção total	Isenção total	Tributação parcial (50%)	Tributação normal	Tributação normal
CM*	Isenção total	Isenção total	Isenção total	Isenção total	Tributação normal	Tributação normal
Taxas <sup>19</sup>	Isenção total	Isenção total	Isenção total	Tributação normal	Tributação normal	Tributação normal

Fonte: Elaborado pelos autores. Legenda: (\*) Contribuição de Melhoria; (\*\*) Programa de Transferência de Renda (PTR).

A partir da classificação utilizada pelo IBGE (2022), conforme Figura 3, elaborou-se o Quadro 1, visando demonstrar a viabilidade de instituição de uma política tributária municipal que considere as subjetividades dos sujeitos passivos. Deste modo, na proposta acima, os integrantes da classe F são os beneficiários dos programas de transferência de renda, ou seja, os indivíduos ou as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza e, portanto, são aqueles que não dispõem de nenhuma capacidade contributiva para arcar com o pagamento de tributos, sob pena de, ao serem obrigados a fazê-lo, perderem toda capacidade de ter acesso ao mínimo existencial e à manutenção de sua dignidade e sua vida.

<sup>17</sup> Programas federais, estaduais ou municipais.

<sup>18</sup> As linhas de pobreza administrativas são aquelas criadas com objetivo de identificação do público beneficiário de programas sociais. No caso brasileiro, os principais programas são o BPC e o Bolsa Família, mas o CadÚnico também tem grande relevância, pois é a base para identificação da população elegível para recebimento de programas sociais. Quando foi criado, o Programa Bolsa Família baseou suas medidas para o recebimento de benefícios nos parâmetros adotados pelo BPC e CadÚnico, mas por não contar com um fator definido para a correção em seus valores (como a inflação ou o salário mínimo), acabou por tê-los descolados dos demais programas. Até novembro de 2021, quando foi substituído pelo Programa Auxílio Brasil, para serem elegíveis ao Bolsa Família, as famílias deveriam declarar renda familiar *per capita* de até R\$178,20 e as extremamente pobres até R\$89. Com o novo programa, o valor do rendimento familiar *per capita* para as linhas de extrema pobreza e pobreza passaram a ser de, respectivamente, R\$105 e R\$210. Em ambos os casos, os valores ainda se encontram abaixo dos estabelecidos para os o BPC e o CadÚnico (IBGE, 2022).

<sup>19</sup> Taxas cujos fatos geradores tenham relação com a posse ou a propriedade do imóvel localizada na área de regularização fundiária. Por exemplo, em Belém (PA), são cobradas a taxa de resíduos sólidos e a taxa de urbanização, ambas vinculadas ao imóvel urbano, sendo, inclusive, cobradas em conjunto com o IPTU na mesma notificação de lançamento.

Se o protótipo de política tributária municipal que renuncia receitas tributárias (Quadro 1), por meio de uma estratificação econômica, separa as famílias e/ou indivíduos de acordo com a renda familiar, cabe entender que o enquadramento dos beneficiários de programa de transferência de renda na classe F é plenamente justificável, afinal são pessoas e famílias que estão em situação de grande vulnerabilidade social e econômica, em virtude da evidente incapacidade de contribuir com o Estado por meio de pagamento de tributos.

Certamente, qualquer exação tributária à citada classe colocará em risco a garantia do mínimo existencial (ameaçando a dignidade daqueles que nela estão inseridos). A não tributação, neste caso, reveste-se em direito do cidadão de não ser tributado em decorrência de sua condição socioeconômica (*status negativus*), tal como leciona Torres (2009).

Ademais, a não garantia do citado *status* do mínimo existencial servirá como fomento à segregação socioespacial, conforme entendem Vieira e Vieira (2016), pois os cidadãos que estão na pobreza, ao serem cobrados pelo fisco municipal, serão levados a alienar seus imóveis (maximizando a especulação do solo urbano) e a buscar, por consequência, áreas mais periféricas da mancha urbana (em grande medida, espaços da cidade nos quais a infraestrutura é precária ou inexistente).

As classes D e E contemplam aquelas famílias que não conseguiram acessar os programas de transferência monetária e possuem renda entre 1/4 até 1/2 salário mínimo (R\$331,00 a R\$660,00)<sup>20</sup> e renda entre 1/2 e 1 salário mínimo (R\$661,00 a R\$1.320,00), respectivamente, segundo o Quadro 1. Desse modo, tais classes estarão protegidas da tributação do IPTU, do ITBI, da contribuição de melhoria e das taxas, pois, em termos socioeconômicos, estão em situação muito semelhante àqueles que ocupam a classe F, ou seja, também estão em situação vulnerável e terão sua segurança alimentar ameaçada, sua dignidade e a própria vida em risco, caso sejam obrigadas a arcar com o dever de pagar os tributos de competência municipal.

Na sequência, considera-se que os sujeitos passivos (indivíduos e famílias) contidos na classe C podem suportar parcialmente a tributação municipal, sobretudo em relação ao IPTU e o ITBI.

Porém, quando se falar em tributação decorrente da valorização imobiliária (a partir da realização de obra pública), ou seja, tributação da contribuição de melhoria, por entender-se que as famílias que dispõem de renda de 1 a 2 salários mínimos habitam espaços que, em regra, foram sempre esquecidos pelas intervenções

<sup>20</sup> Registre-se que, de acordo como Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o valor do salário mínimo necessário em janeiro de 2023 para atender às necessidades de uma família de quatro pessoas é de R\$6.652,09 (Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 28 jun. 2023).

urbanísticas estatais (foram continuamente invisibilizados pelo Estado) e, portanto, ocupam territórios sem ou com baixíssima infraestrutura urbana, ou seja, estão na “cidade informal” (MARICATO, 2009); assim, aqueles que ocupam a classe C não devem suportar a exação do citado tributo. Caso contrário, a cobrança da contribuição de melhoria em tais espaços sempre abandonados pelo Estado será considerada uma enorme injustiça socioespacial, mas, especialmente, tributária.

Fundamentando-se na teleologia do princípio da capacidade contributiva como corolário da isonomia tributária, propõe-se que os sujeitos passivos integrantes das classes B e A (renda superior a R\$2.641,00) e que ocupam áreas de projetos de regularização fundiária devem suportar uma carga tributária normal, em total consonância com a maior renda que dispõem se comparada com os recursos financeiros dos integrantes das demais classes (C, D, E e F). Afinal, segundo o §1º do art. 145 da CF (BRASIL, 1988), aqueles que apresentam a mesma capacidade contributiva deverão<sup>21</sup> suportar o mesmo ônus da tributação, noutra via, aqueles que detiverem rendas distintas deverão suportar uma tributação diferenciada na medida de suas diferentes capacidades econômicas.

Infelizmente, em relação ao ITBI, conforme Súmula nº 656 (BRASIL, 2003), é inconstitucional a tributação progressiva em razão do valor venal dos imóveis, razão pela qual a proposta aqui sugerida manteve a tributação ordinária (normal) do ITBI para aqueles contribuintes que estiverem nas classes A e B. No entanto, se o STF não tivesse este posicionamento, seria natural propor que a tributação, para as classe A e B, relativa à transmissão onerosa de bens imóveis e direitos reais sobre imóveis também fosse proporcional à capacidade contributiva dos contribuintes.

Em relação à cobrança de taxas municipais, com exceção daqueles sujeitos passivos que estiverem no – ou próximo do – estado de pobreza extrema (classes D, E e F), todos os sujeitos passivos das demais classes (A, B e C), segundo a proposta apresentada, deverão cumprir com suas obrigações tributárias principais (pagamento). Isso é justificável por serem tributos cujos valores não são elevados a ponto de pôr em risco a garantia do mínimo existencial daquelas famílias.

Questão importante, até mesmo fundamental ao desenvolvimento desta pesquisa, diz respeito à necessidade de manutenção da equalização (equilíbrio) das receitas tributárias municipais.

Desse modo, se por um lado os municípios devem renunciar à parcela de sua receita tributária, devido à condição socioeconômica (a incapacidade contributiva) dos beneficiários dos programas de REURB-S, por outro lado, é necessário que a municipalidade compense tal renúncia fiscal com a majoração dos tributos

<sup>21</sup> O “sempre que possível” prescrito no §1º do art. 145 da CF/88, conforme já justificado, deve ser ressignificado, passando a ser compreendido como compulsório.

daqueles contribuintes que, em outras áreas do município, demonstrem possuir riqueza, portanto, capacidade contributiva suficiente para suportar uma maior carga tributária, aplicando concretamente o princípio da isonomia tributária, tantas vezes aqui mencionado, devido a ser um dos esteios da proposta ora apresentada.

Ainda, com fundamento nos princípios da capacidade contributiva e da isonomia fiscal, entende-se que os imóveis localizados em área de REURB-S que estejam ocupados por pessoas jurídicas devem suportar carga tributária majorada, tal como os demais contribuintes com capacidade contributiva espalhados pela mancha urbana daquele determinado município. Tal majoração objetiva compensar a renúncia fiscal concedida aos mais vulneráveis que ocupam as favelas e comunidades urbanas (IBGE, 2024) nas quais os projetos de regularização estão ou irão ser implantados.

Por fim, reitera-se que o acima exposto é apenas uma proposta que visa estimular o debate sobre o tratamento tributário das municipalidades sobre os habitantes e famílias de baixa renda que habitam áreas sujeitas aos programas de regularização fundiária. Logo, os autores estão cientes de que outras proposições poderão ser elaboradas, bem como que surgirão críticas a este protótipo de política tributária municipal sensível à condição de vulnerabilidade daqueles e daquelas que forem beneficiários dos projetos de REURB-S. Porém, como dito acima, fomentar a reflexão e o debate sobre esta questão é urgente e necessário.

## Considerações finais

As cidades brasileiras, tal como a maioria daquelas situadas nos países da periferia do capitalismo, apresentam inúmeras desigualdades: socioeconômica, socioespacial e ambiental. Sobre este aspecto ganham destaque os núcleos urbanos informais, *locus* de habitação e coexistência de uma grande parcela da população vulnerável brasileira.

Assim, após o desenvolvimento desta pesquisa, anuncia-se que todos os objetivos propostos inicialmente foram atingidos, ou seja, analisou-se a maneira como é realizada a tributação municipal em núcleos urbanos informais (consolidados ou não) ocupados por população de baixa renda, bem como elaborou-se um protótipo de política fiscal sensível àqueles que habitam em projetos de REURB-S.

Ademais, registre-se que esta pesquisa também apresenta um objetivo transversal, notado durante a sua realização, que é provocar os integrantes da academia, a população e os agentes políticos (vereadores, vereadoras e chefes do Poder Executivo) a analisarem, a questionarem e a criarem outras concepções de política tributária municipal.

E como resposta ao problema de pesquisa apresentado na introdução, apesar de existirem posicionamentos importantes no pensamento jurídico que entendem que a tributação municipal deve ser implementada abstraindo-se as características dos habitantes de projetos de REURB-S (posições jurídicas pautadas em uma exegese de natureza explicitamente positivista), também existem notáveis vozes da ciência jurídica e, principalmente, na teleologia dos princípios jurídicos que autorizam apresentar uma ideia (um modelo) de política fiscal municipal que vise gerar justiça socioespacial em espaço de execução de REURB-S.

Assim, a proposta aqui apresentada, a partir de uma interpretação sistemática da ordem jurídica em vigor, tem sua sustentação no princípio da igualdade tributária (estrutural de toda ordem jurídica brasileira), no princípio da capacidade contributiva e no seu corolário princípio da capacidade receptiva (OLIVEIRA, 2010), assim como, na consideração de que o mínimo existencial apresenta um *status negativus*, no qual o Estado deve abster-se de exigir a exação tributária quando ela puser em risco a dignidade e a vida do cidadão-contribuinte.

Desse modo, a partir de uma classificação (Figura 3) baseada na renda das famílias brasileiras, que demonstra a desigualdade monetária entre as regiões do país IBGE (2022), foi elaborada a proposta de política fiscal municipal (Tabela 1), contida no Seção 2 deste artigo, que teve verdadeira e sistemática preocupação de, ao mesmo tempo: a) promover a justiça fiscal e socioespacial por meio da utilização extrafiscal dos tributos municipais; e b) manter o equilíbrio das finanças municipais estabelecendo uma concepção de política fiscal.

Registre-se, ao final, que o protótipo de política tributária municipal sensível àqueles que habitam em ambientes de projetos de REURB-S e as preocupações acima mencionadas estão ancorados nas “ideias-força” de isonomia tributária, de capacidade contributiva e receptiva dos contribuintes dos tributos municipais e do mínimo existencial, representando um grande esforço exegético de conectar sistematicamente o direito constitucional-tributário com o plexo normativo do direito urbano-ambiental, e seus autores estão abertos e ávidos por contribuições e críticas, afinal, faz-se a verdadeira ciência quando se tem a ousadia de propor teses, encorajando o debate, a reflexão e outras ideias correlatas.

---

### **Reformulating municipal taxation to achieve socio-spatial justice**

**Abstract:** The need for land and urban regularization is pressing in cities in the global south, as is the issue of tax treatment given by municipalities to beneficiaries of REURB-S projects. The central objective of this research is to suggest an elementary model of municipal tax policy that considers the situation of beneficiaries of REURB-S projects, based on the principles of tax equality and contributory and receptive capacity. As for the methodology, the choice fell on exploratory qualitative research, essential to reveal the bases and information that allow achieving the result, that is, the main objective. Thus, through a bibliographic and documentary review, it was possible to establish the foundations for the proposal of a fiscal policy model that considers the subjectivity of the vulnerable population residing in

REURB-S areas. As a result of the research, although part of the tax doctrine is contrary to considering the economic condition of the inhabitants of REURB-S spaces, other voices in the doctrine and the principled foundations allow us to understand that it is not only urgent, but also viable from the point of view legal, that municipalities implement taxation rules that promote tax and socio-spatial justice sensitive to the vulnerable population that inhabits the informal parts of the city.

**Keywords:** REURB-S. Municipal taxation. Informal urban nucleus. Socio-spatial justice. Contributory Capacity. Tax Equality.

## Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, n. 1, p. 168-193, 2019. ISSN 2317-7721.

ATALIBA, Geraldo. *Natureza jurídica da contribuição de melhoria*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2013.

BELÉM. *Lei Ordinária nº 8792, de 30 de dezembro de 2010*. Disciplina o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis e Direitos Reais a eles relativos, mediante Ato Oneroso Inter Vivos (ITBI), e dá outras providências. Disponível em: [http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view\\_lei.php?lei=8792&ano=2010&tipo=1#:~:text=Lei%20Ordin%C3%A1ria%20N.%C2%BA%208792,%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=8792&ano=2010&tipo=1#:~:text=Lei%20Ordin%C3%A1ria%20N.%C2%BA%208792,%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

BRASIL. IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

BRASIL. IBGE. *Painel da PNAD Contínua*. Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/pnadc/>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. IBGE. *Síntese dos indicadores sociais – 2021*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. IBGE. *Sobre a mudança de aglomerados subnormais para favelas e comunidades urbanas*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102062>. Acesso em: 14 maio 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre regularização fundiária urbana e rural. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. *Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015compilada.htm). Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. STF. *RE nº 234105 SP*. Relator: Carlos Velloso, Data de Julgamento: 08/04/1999, Tribunal Pleno. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur22366/false>. Acesso em: 14 fev. 2022.

- BRASIL. STF. *Súmula 656*. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula656/false>. Acesso em: 30 jun. 2023.
- CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 32. ed. rev., ampl. e atual. até a Emenda Constitucional nº 99/2017. São Paulo: Malheiros, 2019.
- CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. *Aspectos distributivos do IPTU e do patrimônio imobiliário das famílias brasileiras: texto para discussão nº 1417*. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.
- COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Teoria geral do tributo e da exoneração tributária*. São Paulo: RT, 1982.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 2004.
- DERZI, Misabel de Abreu Machado. *Direito tributário, direito penal e tipo*. São Paulo: RT, 1988.
- FURLAN, Valéria. *IPTU*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito tributário municipal: sistema tributário municipal*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- HORVATH, Estevão. Conferências e debates. *RDtributário*, São Paulo, v. 58.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 1991.
- MANGIERI, Franscisco Ramos; MELO, Omar Augusto Leite. *ITBI: imposto sobre transmissão de bens imóveis*. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2015.
- MARICATO, Ermínia. Informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada (Posfácio). In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel (Org.). *A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública*. São Paulo: EDUC, 2009.
- MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Doutrina e prática das taxas*. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2007.
- NERI, Marcelo. Mapa da nova pobreza. *FGV Social*, Rio de Janeiro, jun. 2022. Disponível em: <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobrezahhttps://cps.fgv.br/en/NewPovertyMap>. Acesso em: 30 jun. 2023.
- NUNES, Marcus Antonius da Costa; FIGUEIREDO JUNIOR, Carlos Magno Alhakim. Regularização fundiária urbana: estudo de caso do bairro nova Conquista, São Mateus –ES. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 2, p. 887-916, 2018. ISSN 2317-7721.
- OLIVEIRA, José Jayme de Macêdo. *Impostos municipais: ISS, ITBI, IPTU: comentários, doutrina, jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- PEREIRA, Gislene. Das fintas ao tributo: a trajetória da contribuição de melhoria no Brasil. *Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, v. 4, n. 2, p. 207-213, jul./dez. 2012.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.
- SÃO PAULO. *Lei nº 11.154, de 30 de dezembro de 1991*. Dispõe sobre o Imposto sobre Transmissão “inter vivos”, a qualquer título por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11154-de-30-de-dezembro-de-1991>. Acesso em: 25 fev. 2022.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 16. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira. A segregação socioespacial nas cidades brasileiras maximizada através da tributação ortodoxa do IPTU. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*. Brasília, v. 2, n. 1, p. 217-234. jan./jun. 2016. e-ISSN: 2525-989X.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira; SILVA, Ana Cláudia Cruz da. Reformulando a tributação municipal para a justiça socioespacial. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 117-143, jan./jun. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i18-ART05.PA

---



# Arquitetura hostil e lesão à ordem urbanística

## Thaís de Souza Corrêa Netto

Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista Capes. Integrante do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-Habitare (CNPq). Mestre em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). *E-mail:* thaiscnetto@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6659-6642>.

## Daniel Gaio

Professor Associado de Direito Urbanístico e Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Membro do Corpo Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG. Membro do Corpo Permanente da Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-Habitare (CNPq). *E-mail:* danielgaio72@yahoo.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2943-8092>.

---

**Resumo:** O afastamento e a remoção dos pobres das regiões centrais e mais valorizadas das cidades são práticas recorrentes, higienistas e históricas. No Brasil e em diversos países, têm-se observado a utilização de técnicas de arquitetura hostil, defensiva e antimendigo. Paralelamente ao emprego de técnicas construtivas hostis, tem-se observado a ausência histórica de políticas públicas estruturais para atendimento das pessoas em situação de rua. A partir da análise crítica do planejamento urbano e da atuação do Estado, busca-se enquadrar as técnicas construtivas hostis como lesão à ordem urbanística. Destaca-se que a proibição da arquitetura hostil foi incluída no art. 2º, inc. XX, do Estatuto da Cidade, pela Lei nº 14.489/2022, e foi referendada pelo Plenário do STF em agosto de 2023, nos autos da ADPF nº 976 de 2022, a decisão sobre atendimento à população em situação de rua. Entretanto, permanece a necessidade de contínua mobilização social, bem como da atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública, para garantir a defesa da ordem urbanística e a implementação de políticas públicas para pessoas em situação de rua.

**Palavras-chave:** Arquitetura hostil. Pessoas em situação de rua. Ordem urbanística. Higienismo. Políticas públicas.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Arquitetura hostil e políticas públicas para pessoas em situação de rua – **3** Planejamento urbano, cidades excludentes e arquitetura hostil – **4** Arquitetura hostil como lesão à ordem urbanística na legislação brasileira – **5** Arquitetura hostil nos tribunais brasileiros – **6** Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

O emprego de técnicas construtivas hostis está associado ao higienismo e ao urbanismo neoliberal, que objetiva desenvolver uma política urbana orientada em prol do mercado, do consumo das elites e da expulsão dos pobres para refúgios piores

e distantes. A referida prática tem sido difundida em diversos lugares do mundo. A utilização dessas técnicas tem como objetivo ou resultado afastar pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população dos espaços livres de uso público.

Neste artigo, será abordada, principalmente, a arquitetura hostil, que pretende afastar as pessoas em situação de rua dos espaços públicos das cidades. Nesse sentido, a pesquisa objetiva analisar criticamente o planejamento urbano e a atuação do Estado, considerando as técnicas construtivas hostis como lesão à ordem urbanística. Destaca-se que mesmo com a proibição das técnicas construtivas hostis, pela Lei nº 14.489 de 2022 – Lei Padre Júlio Lancellotti, que incluiu o inc. XX, no art. 2º do Estatuto da Cidade, tem-se observado a continuidade da prática da arquitetura hostil em diferentes cidades. Além da utilização de técnicas construtivas hostis, tem-se a ausência de implementação e de elaboração de políticas públicas para atendimento da população em situação de rua, que não tem onde morar e muitas vezes se vê impedida de frequentar e de permanecer nas praças e nos espaços públicos.

A ADPF nº 976 sobre o atendimento da população em situação de rua representa um avanço, pois a decisão do STF, além de determinar a elaboração e a implementação de plano de ação e o monitoramento para implementação da Política Nacional, envolve o Poder Legislativo e o Poder Executivo nos três níveis federativos. Entretanto, como será visto adiante, a determinação vem sendo descumprida por municípios, o que torna fundamental a fiscalização e o acompanhamento pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública.

A metodologia utilizada para esta pesquisa consistiu no levantamento bibliográfico de fontes primárias – notícias sobre arquitetura hostil em português, em espanhol e em inglês, e notícia sobre desordem urbana –, assim como, no levantamento bibliográfico de fontes secundárias de artigos acadêmicos e de teses sobre a temática. Também foram consultados os julgados com as palavras-chave “arquitetura hostil” e “técnicas construtivas hostis” de todos os tribunais de justiça estaduais do Brasil e sem marcação de data.

A primeira consulta aos julgados ocorreu no dia 16.11.2023, a segunda consulta no dia 3.12.2023 e a terceira no dia 3.4.2024. Com a consulta pelo termo “técnicas construtivas hostis”, foram encontrados três julgados no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, em que foi apenas indicado o art. 2º, inc. XX, do Estatuto da Cidade, mas nenhum se tratava de ação civil pública contra arquitetura hostil.

Por sua vez, com a consulta pelo termo “arquitetura hostil”, foram encontrados nove julgados e apenas quatro desses julgados foram considerados na análise: i) um do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás – TJGO sobre ação civil pública

contra arquitetura hostil, em que o acórdão foi publicado em 2022 antes mesmo da promulgação da Lei Padre Júlio Lancellotti; ii) um do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – TJRJ sobre ação civil pública sobre arquitetura hostil, em que o acórdão foi publicado em 2023; iii) um do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas – TJAL sobre ação civil pública sobre arquitetura hostil, em que a audiência de conciliação foi realizada em março de 2024; iv) um do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP sobre embargos à execução fiscal envolvendo arquitetura hostil, em que a decisão foi publicada em fevereiro de 2024. Os demais julgados encontrados com a consulta pelo termo “arquitetura hostil” foram desconsiderados na presente análise, por não serem específicos sobre arquitetura hostil e apenas mencionarem o art. 2º, inc. XX, do Estatuto da Cidade.

## 2 Arquitetura hostil e políticas públicas para pessoas em situação de rua

A arquitetura hostil, arquitetura defensiva ou antimendigo encontra-se presente em diversas cidades do mundo. A Fundação Arrels e estudantes de 14 centros educacionais identificaram 334 elementos de arquitetura hostil em Barcelona e em L’Hospitalet de Llobregat. Em Barcelona foram identificados, especificamente, 312 e em L’Hospitalet de Llobregat, 22. Trata-se de um reflexo da criminalização de pessoas em situação de rua, que diariamente enfrentam muitas dificuldades por viverem nas ruas das cidades.<sup>1</sup>

A arquitetura defensiva não é produto de acidente ou de negligência, mas resultado de um processo de pensamento para excluir.<sup>2</sup> No Brasil, mais precisamente na capital paulista, em abril de 2023, a Prefeitura decidiu cercar a Praça da Sé com grades de ferro. A justificativa para fechar o local foi pautada nos altos casos de violência, de roubos e na crise da batalha contra as drogas. A situação foi classificada pelo subprefeito como “desordem urbana”.<sup>3</sup> Destaca-se que o termo “desordem urbana” será tratado na penúltima parte do artigo.

As cercas pontiagudas, as bolas de concreto nas entradas de pedestres dos estacionamentos, os degraus com pontas nas vitrines dos estabelecimentos e os

<sup>1</sup> ARRELS detecta 334 puntos de arquitectura hostil para las personas sin hogar en Barcelona. *El Periódico*, Barcelona, 21 fev. 2023. Disponível em: <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20230221/arrels-detecta-334-puntos-arquitectura-hostil-personas-sin-hogar-barcelona-hospitalet-83345117>. Acesso em: 4 set. 2023.

<sup>2</sup> ANDREOU, Alex. Anti-homeless spikes: ‘Sleeping rough opened my eyes to the city’s barbed cruelty. *The Guardian*, London, 18 fev. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/society/2015/feb/18/defensive-architecture-keeps-poverty-undeen-and-makes-us-more-hostile>. Acesso em: 2 set. 2023.

<sup>3</sup> NUNES, Victor. Desordem urbana: Praça da Sé é cercada com grades de ferro após alta da violência. *Diário do Centro do Mundo*, 14 abr. 2023. Disponível em: <https://www.diariodocentrodomundo.com.br/essencial/desordem-urbana-praca-da-se-e-cercada-com-grades-de-ferro-apos-alta-da-violencia>. Acesso em: 3 jul. 2023.

bancos individuais em praças e em ruas são exemplos de arquitetura hostil ou antitimendigo.<sup>4</sup> A instalação de “chuveirinho” em marquise de prédios, como em Copacabana, “é apenas uma das ‘alternativas’ verificadas em bairros da zona sul do Rio para varrer de suas proximidades o problema social do aumento da população de rua na capital fluminense”.<sup>5</sup>

Em situações como essa, verifica-se “a aporofobia, da aversão ou rejeição ao pobre porque parece que a pobreza é desagradável, que o pobre apresenta problemas e que de algum modo contamina”.<sup>6</sup> O pensamento higienista ao longo da história influenciou as determinações do espaço urbano. O higienismo “jamais foi superado enquanto modelo urbanístico, mas evoluiu, adequando-se a novos princípios e técnicas de ação decorrentes de razões de ordem social, econômica e política”.<sup>7</sup>

Percebe-se que a ideologia higienista permanece nas cidades brasileiras e tem sido alinhada à arquitetura hostil. Sem contar o fato de que a política urbana tem se orientado em prol de interesses do mercado, do consumo das elites e da expulsão dos pobres para refúgios piores e distantes. A atuação do Estado tanto pelo emprego de técnicas construtivas hostis quanto pela ausência de elaboração, bem como de implementação de políticas públicas para as pessoas em situação de rua, está dissociada do previsto na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade. Recentemente, a proibição da arquitetura hostil foi incluída no art. 2º, do Estatuto da Cidade, pela Lei nº 14.489 de 2022 – conhecida como Lei Padre Júlio Lancellotti.<sup>8</sup>

Dado o “estado de coisas inconstitucional concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil”, foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST a arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF com pedido de medida cautelar. Os autores apontaram as omissões estruturais do Poder Executivo, nos três níveis federativos e do Poder Legislativo, em virtude das lacunas na

<sup>4</sup> ARRELS detecta 334 pontos de arquitectura hostil para las personas sin hogar en Barcelona. *El Periódico*, Barcelona, 21 fev. 2023. Disponível em: <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20230221/arrels-detecta-334-puntos-arquitectura-hostil-personas-sin-hogar-barcelona-hospitalet-83345117>. Acesso em: 4 set. 2023.

<sup>5</sup> LETTIERE, Giovanni. Além de ‘chuveirinho’, Rio tem holofotes, pedras e grades ‘antitimendigo’. *UOL*, Rio de Janeiro, 9 ago. 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/09/alem-de-chuveirinho-rio-tem-holofotes-pedras-e-grades-antitimendigo.htm>. Acesso em: 26 nov. 2023.

<sup>6</sup> CORTINA, Adela. *Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia*. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 68.

<sup>7</sup> FARIAS FILHO, José Almir; ALVIM, Angelica Tanus Benatti. Higienismo e forma urbana: uma biopolítica do território em evolução. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, n. 14, p. 1-16, abr. 2022. p. 13. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/29618/25846>. Acesso em: 4 set. 2023.

<sup>8</sup> A Comissão do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo – CAU/SP apoiou o projeto de lei contra arquitetura hostil. Cf. COMISSÃO do CAU/SP apoia projeto de lei contra ‘arquitetura hostil’. *CAUSP*, São Paulo, 3 jan. 2023. Disponível em: <https://causp.gov.br/comissao-do-cau-sp-apoia-projeto-de-lei-contra-arquitetura-hostil/>. Acesso em: 4 set. 2023.

legislação e das falhas de reserva do orçamento público para concretizar o direito à saúde, o direito à moradia, o direito à igualdade, o direito à vida e no alcance do objetivo fundamental da República Federativa de construir uma sociedade mais justa e solidária. Considerando que a população em situação de rua encontra-se em condições de fragilidade, de incerteza, de precariedade e que a situação em questão se tornou ainda mais difícil no período pós-pandemia, em que houve uma intensificação da crise econômica e social e dada a omissão do Estado, impõe-se a adoção de técnicas utilizadas pelo Supremo Tribunal Federal – STF em sede de controle de constitucionalidade.<sup>9</sup>

Em julho de 2023, o Relator Ministro Alexandre de Moraes concedeu parcialmente a cautelar, tornando obrigatória a observância pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, das diretrizes contidas no Decreto Federal nº 7.053 de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e determinou a formulação de um plano de ação e monitoramento para implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Entre as determinações aos poderes executivos municipais e distritais, cabe indicar a proibição do recolhimento forçado de bens e pertences, bem como a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua.

Merece destaque, ainda, o fato de que, na Câmara dos Vereadores do Município de Belo Horizonte, foi aprovado o Projeto de Lei nº 340 de 2022, que instituiu a Política Municipal Intersectorial para Atendimento à População em Situação de Rua – PPSR e que apresentou diversas incongruências, entre elas a permissão do recolhimento de pertences de pessoas em situação de rua.<sup>10</sup> O referido projeto foi retirado de pauta em julho, após a decisão do STF.<sup>11</sup>

Por unanimidade, em agosto de 2023, o Plenário do STF referendou a decisão e manteve o prazo de 120 dias, para que o governo federal elaborasse um plano de ação e monitoramento para a implementação da política nacional, com respeito às especificidades dos grupos familiares e evitasse a sua separação. A decisão

<sup>9</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Liminar referendada. *ADPF nº 976*. Requerente: Rede Sustentabilidade, Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST). Relator: Min. Alexandre de Moraes. STF, Brasília, 22 de agosto de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>. Acesso em: 3 set. 2023.

<sup>10</sup> CAIXETA, Izabella. Câmara de BH aprova recolhimento de objetos de população em situação de rua. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 6 jul. 2023. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/07/06/interna\\_politica,1516867/camara-de-bh-aprova-recolhimento-de-objetos-de-populacao-em-situacao-de-rua.shtml#googlevignette](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/07/06/interna_politica,1516867/camara-de-bh-aprova-recolhimento-de-objetos-de-populacao-em-situacao-de-rua.shtml#googlevignette). Acesso em: 8 out. 2023.

<sup>11</sup> PEIXOTO, Guilherme. Câmara de BH: projeto que previa recolhimento de bens de moradores de rua é retirado de pauta. *Itatiaia*, Belo Horizonte, 27 jul. 2023. Disponível em: <https://www.itatiaia.com.br/editorias/politica/2023/07/27/camara-de-bh-projeto-que-previa-recolhimento-de-bens-de-moradores-e-retirado-de-pauta>. Acesso em: 6 out. 2023.

proíbe ainda, o recolhimento forçado de bens e pertences, a remoção e o transporte compulsório de pessoas e o emprego de arquitetura hostil.<sup>12</sup>

Após a decisão do STF, têm ocorrido diversos mutirões para atendimento da população em situação de rua em diferentes cidades brasileiras. Destaca-se que muitos desses mutirões já aconteciam em algumas cidades antes da respectiva decisão. Dessa forma, ainda não se pode afirmar que se trata de um desdobramento positivo da ADPF nº 976. Cabe indicar também que, mesmo após a decisão do STF, em muitas cidades brasileiras ainda há recolhimento forçado de bens e a remoção das pessoas em situação de rua.<sup>13</sup>

Em novembro de 2023, foi divulgada a abertura de Procedimento Administrativo de Tutela Coletiva nº 40 de 2023, pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais – DPMG, para apurar denúncias de violações de direitos decorrentes da realização de obras e de intervenções com caráter de arquitetura hostil no Município de Governador Valadares em Minas Gerais.<sup>14</sup> De fato, é fundamental que tanto a Defensoria Pública quanto o Ministério Público atuem na defesa da ordem urbanística e da implementação de políticas públicas para pessoas em situação de rua.

Também em novembro de 2023, foi divulgado o lançamento do Plano Nacional para as Pessoas em Situação de Rua, com a indicação de ações para levar direito e cidadania para as pessoas em situação de rua. Conforme indicado por Silvio de Almeida, o eixo central do plano é garantir o direito à moradia para as pessoas em situação de rua, além de ações que envolvam a saúde, o consumo de álcool e de drogas, o direito ao trabalho<sup>15</sup> e ao emprego.<sup>16</sup> <sup>17</sup> O lançamento do

<sup>12</sup> PLENÁRIO referenda decisão sobre atendimento à população de rua. *STF*, Brasília, 22 ago. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512659&ori=1#:~:text=Por%20unanimidade%2C%20o%20Plenário%20do,Decreto%20federal%207.053%2F2009>. Acesso em: 5 out. 2023.

<sup>13</sup> O Ministério Público de Santa Catarina pediu explicações à Prefeitura de Itajaí sobre a expulsão de 40 pessoas em situação de rua do município por policiais militares. As pessoas em situação de rua precisaram caminhar para fora da cidade e ser atendidas pela Secretaria de Inclusão da cidade vizinha. Cf. PEREIRA, Renato. MP-SC pede explicações para Prefeitura de Itajaí sobre remoção de moradores em situação de rua por PMs. *CNN Brasil*, São Paulo, 7 nov. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/mp-sc-pede-explicacoes-para-prefeitura-de-itajai-sobre-remocao-de-moradores-em-situacao-de-rua-por-pms/>. Acesso em: 6 out. 2023.

<sup>14</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Arquitetura hostil: entenda o seu conceito e conheça uma das atuações da DPMG*. @defensoriamineira, Belo Horizonte, 16 nov. 2023. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CztFGA-PgxO/>. Acesso em: 16 nov. 2023.

<sup>15</sup> No dia 17.1.2024, foi sancionada a lei que institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para População em Situação de Rua (PNTC Pop Rua). Cf. BORGES, Beatriz. Lula sanciona lei que cria bolsa qualificação profissional para pessoas em situação de rua. *G1*, Brasília, 17 jan. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/01/17/lula-sanciona-lei-que-cria-bolsa-de-qualificacao-profissional-para-pessoas-em-situacao-de-rua.ghtml>. Acesso em: 2 abr. 2024.

<sup>16</sup> BORGES, Beatriz *et al.* Ministério apresenta plano para a população em situação de rua; veja pontos. *G1*, Brasília; São Paulo, 11 nov. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/12/11/ministerio-apresenta-plano-para-populacao-em-situacao-de-rua-veja-pontos.ghtml>. Acesso em: 2 abr. 2024.

<sup>17</sup> SILVIO Almeida apresenta o Plano Viver Sem Limite II no “Bom dia, Ministro”. *Agência Gov*, Brasília, 8 nov. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202311/ao-vivo-silvio-almeida-apresenta-o-plano-viver-sem-limite-ii-no-bom-dia-ministro>. Acesso em: 10 nov. 2023.

plano aconteceu em dezembro, com a assinatura do Decreto nº 11.819 de 2023, pelo Presidente Lula, que regulamenta a Lei nº 14.489 de 2022 – Lei Padre Júlio Lancellotti, que proíbe a arquitetura hostil.<sup>18 19</sup> Ressalta-se que a arquitetura hostil tem sido frequentemente associada ao higienismo.

### 3 Planejamento urbano, cidades excludentes e arquitetura hostil

O surgimento do higienismo no Brasil está relacionado com a necessidade de reformular as estruturas coloniais urbanas deficientes, que eram tidas como foco de propagação de epidemias, em virtude das condições deploráveis de habitabilidade. O modelo de higienismo sanitaria (1890-1930) “tem por princípio uma concepção médica de higiene pública para enfrentar a propagação de epidemias e doenças contagiosas, em uma intervenção preventiva voltada principalmente para lares de ‘desordem e miséria’”.<sup>20</sup>

Desde a década de 1930 desenvolvia-se no Brasil a visão de que os problemas da cidade são causados pelo crescimento caótico e sem planejamento e que o planejamento integrado seria indispensável para solucioná-los. A referida ideologia do planejamento urbano ainda se mantém nas cidades. Tais ideias pretendem ocultar as verdadeiras origens dos problemas presentes, assim como o fracasso da classe dominante e do Estado em tentar solucionar tais problemas.<sup>21</sup>

A partir do final dos anos 1960 e início dos anos 1970, consolidou-se no país a crença no planejamento urbano na definição da política urbana. A referida crença no milagre do planejamento foi forte o suficiente nos meios técnicos e políticos, para ter reaparecido no processo de elaboração da Constituição de 1988. Nesse sentido, é fundamental compreender que visão de cidade e de política urbana tem dominado a experiência brasileira de planejamento, para compreender o fracasso

<sup>18</sup> BENJAMIN, Joás. Lei Padre Júlio Lancellotti, que proíbe arquitetura hostil, é promulgada. *Agência Senado*, Brasília, 22 dez. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/22/lei-padre-julio-lancellotti-que-proibe-arquitetura-hostil-e-promulgada#:~:text=Foi%20promulgada%20nesta%20quarta-feira,%2C%20viadutos%2C%20calçadas%20e%20jardins>. Acesso em: 2 set. 2023.

<sup>19</sup> BRASIL. Decreto nº 11.819, de 11 de dezembro de 2023. Regulamenta o disposto no inciso XX do caput do art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para vedar o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis nos espaços livres de uso público. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, n. 235, p. 3, 12 dez. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/leiturajornal?data=12-12-2023&secao=do1&org=Atos%20do%20Poder%20Executivo>. Acesso em: 2 abr. 2024.

<sup>20</sup> FARIAS FILHO, José Almir; ALVIM, Angelica Tanus Benatti. Higienismo e forma urbana: uma biopolítica do território em evolução. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, n. 14, p. 1-16, abr. 2022. p. 4. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/29618/25846>. Acesso em: 4 set. 2023.

<sup>21</sup> VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p. 183.

do processo de controle do desenvolvimento urbano e o sucesso na cultura urbana que prevalece no país.<sup>22</sup>

Como se pode perceber, o referido urbanismo, que destrói a possibilidade de uma cidade mais justa e humana, não foi fruto do acaso. O Estado transformou-se, ao longo dos anos, em máquina para promover uma urbanização desigual. A cidade se autodestrói não por falta de leis.<sup>23</sup> Percebe-se que a produção do espaço urbano responde a uma lógica desigual, segregacionista e histórica. Nas cidades brasileiras, observa-se a presença de bairros centrais repletos de serviços públicos e outros bairros periféricos desprovidos de serviços básicos, como o saneamento ambiental e o transporte público de qualidade.

Com o crescimento das periferias na década de 1980, tem-se a configuração de regiões de pobreza, segregação espacial ou ambiental, que é uma das faces principais da desigualdade social e parte promotora da referida. Somada à dificuldade de acesso à infraestrutura urbana – saneamento deficiente, transporte precário, ausência de drenagem, mais enchentes e desmoronamentos –, tem-se a diminuição da oportunidade de emprego formal e de profissionalização, mais discriminação racial, discriminação contra mulheres, crianças, dificuldade de acesso ao lazer, entre outros.<sup>24</sup>

O próprio Estado atua no direcionamento dos investimentos públicos nas cidades que, conseqüentemente, interferem na valorização de terrenos. Conforme indicado por Ferreira,<sup>25</sup> “um lote é mais caro porque há ‘mais cidade’ em torno dele, ou seja, avenidas e transporte público para acessá-lo, serviço de esgoto, água, luz, coleta de lixo. Porém, quem produz a infraestrutura é o Estado. Aí reside a contradição fundamental da cidade capitalista”. Nesse sentido, um terreno ou casa com características semelhantes pode ter valor diferente, dependendo da sua localização na cidade. Dessa forma, uma casa construída em bairro nobre vale mais do que uma casa semelhante construída em bairro pobre, pois o que se paga pela propriedade é o direito ao seu uso e ao que estiver no entorno do imóvel.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> ROLNIK, Raquel. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana – O futuro das cidades brasileiras na crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: INCT, 2015. p. 351-352.

<sup>23</sup> FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo à brasileira. *Estudos Avançados*, v. 25, n. 71, p. 73-88, abr. 2011. p. 77. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10594/12336>. Acesso em: 4 set. 2023.

<sup>24</sup> MARICATO, Ermínia. Metrôpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, ago. 2003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928/11500>. Acesso em: 6 set. 2023.

<sup>25</sup> FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo à brasileira. *Estudos Avançados*, v. 25, n. 71, p. 73-88, abr. 2011. p. 73. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10594/12336>. Acesso em: 4 set. 2023.

<sup>26</sup> MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clóvis. Periferias das cidades um texto preliminar. In: MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clóvis (Org.). *Metrôpole: Grande Curitiba: teoria e prática*. Curitiba: Iparde, 1994. p. 42.

Observa-se que quem tem acesso a uma moradia adequada e segura, que possui no entorno serviços públicos, supermercado, áreas de lazer, espaços culturais, fácil acesso a transporte de qualidade e próxima aos serviços é quem pode pagar, mais por isso e aos mais pobres restam os piores locais da cidade. Além disso, segundo Santos,<sup>27</sup> no momento em que os melhoramentos e as benfeitorias chegam ao local desprovido de serviços, acontece uma valorização do espaço, em geral, acima do que a classe trabalhadora pode pagar. Assim, a população acaba sendo expulsa para áreas menos valorizadas e com menos serviços, e que, futuramente, também serão alcançadas pelas inversões capitalistas.

O afastamento dos pobres e dos indesejados está associado ao processo de valorização dos terrenos nas cidades. Salienta-se que o processo higienista de remoção e de expulsão dos mais pobres e dos indesejados é histórico e acompanha a urbanização das cidades brasileiras. O higienismo passou por diversas fases e indicam a possibilidade, inclusive, de um higienismo virtual, em razão do avanço das tecnologias da informação e comunicação. Apesar das especificidades de cada momento, os autores entendem que o higienismo nunca foi superado enquanto modelo urbanístico, porém evoluiu, adequando-se a novos princípios e técnicas de ação derivadas de razões de ordem social, econômica e política. A ideologia higienista evoluirá em sintonia com o desenvolvimento das cidades e assumirá características específicas e inerentes a cada momento histórico.<sup>28</sup>

A ideologia higienista está relacionada com a presença da arquitetura hostil nas cidades. Para Weintraub:

Nessa nova lógica, em que os espaços públicos adquirem estatuto residual, constituindo uma espécie de intervalo intransitável entre ambientes privados, especialmente dramático é o destino da calçada. Tradicionalmente oferecendo acolhida para aqueles que tudo perderam (desempregados, loucos, mendigos, vagabundos de toda sorte, “ciscos” que encontravam pouso no olho da rua), também a calçada sucumbiu à mobilidade compulsória do “circulando, circulando”, divisa que aparece no discurso das políticas públicas voltadas para a segurança e preservação do patrimônio, nas ações da Guarda Civil Metropolitana e dos demais “zeladores” da rua, encarando-se ainda na arquitetura antimendigo, em franca proliferação na selva das cidades.<sup>29</sup>

Disponível em: [https://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-03/RP\\_metropole\\_12\\_1994.pdf](https://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2020-03/RP_metropole_12_1994.pdf). Acesso em: 6 out. 2023.

<sup>27</sup> SANTOS, Milton. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019. p. 37-38.

<sup>28</sup> FARIAS FILHO, José Almir; ALVIM, Angelica Tanus Benatti. Higienismo e forma urbana: uma biopolítica do território em evolução. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, n. 14, p. 1-16, abr. 2022. p. 13. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/29618/25846>. Acesso em: 4 set. 2023.

<sup>29</sup> WEINTRAUB, Fábio. *O tiro, o freio, o mendigo e o outdoor: representações do espaço urbano na poesia brasileira pós-1990*. 2013, 203 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas,

Nesse trecho, pode-se perceber que a calçada passa a ser o único local de acolhimento daqueles que tudo perderam, além disso, tem-se propagado o discurso de políticas públicas voltadas para a segurança e para preservação do patrimônio, que, por sua vez, buscam repelir os indesejados, pela arquitetura antimendigo, que tem proliferado nas cidades. Assim, observa-se que até mesmo nas ruas e nas calçadas tais pessoas não são bem-vindas. Resta evidente que dormir nas ruas passando frio e calor não é adequado e fere a dignidade de qualquer indivíduo. Dessa forma, ao invés de aplicar técnicas de arquitetura hostil pelas cidades para repelir os mais vulneráveis, o Poder Público deveria elaborar e implementar políticas públicas para as pessoas em situação de rua.

A arquitetura hostil, além repelir as pessoas em situação de rua dos lugares, tornando-as ainda mais invisíveis, impede o acesso aos espaços públicos pelos moradores da cidade. A arquitetura hostil ou antimendigo apresenta um caráter histórico e a sua utilização tem crescido nas cidades do Brasil e do mundo. Os textos de Jane Jacobs do início da década de 1960 já alertavam para uma configuração espacial de cidade, que se aproximava do que hoje se entende por arquitetura hostil. Jane Jacobs fazia diversas críticas à cidade não sensível às diversidades e à autonomia dos habitantes.<sup>30</sup>

Foram consultadas diversas reportagens sobre arquitetura hostil no Google, tanto com o termo em português quanto em inglês e em espanhol. Muitos pontos importantes abordados nas reportagens já foram citados na primeira parte do presente artigo. Entretanto, podem-se destacar, ainda, os seguintes aspectos observados: i) exemplos de arquitetura hostil<sup>31</sup> pelas cidades para afastar os indesejáveis;<sup>32</sup> ii) os elementos de arquitetura hostil mais frequentes – bancos individuais em praças<sup>33</sup> e elementos pontiagudos; iii) a origem de elementos de arquitetura hostil remonta os anos 1800,<sup>34</sup> em que paredes eram feitas com inclinação entre

Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 84. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8151/tde-10022014-102254/publico/2013\\_FabioWeintraub\\_VCorr.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8151/tde-10022014-102254/publico/2013_FabioWeintraub_VCorr.pdf). Acesso em: 6 set. 2023.

<sup>30</sup> BARROS, Erna. “Uma cidade muda não muda”: mulheres, grafittis e espaços urbanos hostis. 2020. 360 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2020. p. 114. Disponível: <https://ri.ufs.br/jspui/handle/riufs/15106>. Acesso em: 4 set. 2023.

<sup>31</sup> Bancos individuais com corrimão no meio e espigões metálicos (LÓPEZ REILLY, Andrés. Montevideo hostil: las formas de excluir a las personas de espacios públicos y privados. *El País*, Montevideu, 23 abr. 2023. Disponível em: <https://www.elpais.com.uy/domingo/montevideo-hostil-las-formas-de-excluir-a-las-personas-de-espacios-publicos-y-privados>. Acesso em: 5 out. 2023).

<sup>32</sup> Instalar grades e incorporar espinhos, bolas ou similares com o objetivo de inutilizar a superfície de quem poderia utilizar como abrigo. Cf. LIÑAN, José Manuel *et al.* Una guía de la arquitectura contra los pobres en España. *El País*, Madrid, 17 set. 2018. Disponível em: [https://elpais.com/sociedade/2018/09/05/actualidad/1536157307\\_408801.html](https://elpais.com/sociedade/2018/09/05/actualidad/1536157307_408801.html). Acesso em: 7 set. 2023.

<sup>33</sup> QUINN, Ben. Arquitetura hostil: as cidades contra seres humanos. Tradução de Maria Cristina Itokazu. *Outras Palavras*, São Paulo, 10 jul. 2014. Disponível em: <https://outraspalavras.net/sem-categoria/arquitetura-hostil-as-cidades-contra-seres-humanos/>. Acesso em: 2 set. 2023.

<sup>34</sup> A informação foi obtida em entrevista com o arquiteto Alejandro Csome. Cf. GALEANO, Dominique. Arquitectura hostil en Latinoamérica, el espacio público en disputa. *Página 12*, Argentina, 22 mar. 2023. Disponível em:

duas paredes para evitar que as pessoas urinassem no local e outra data encontrada foi os anos 1990,<sup>35</sup> em que dois jornais citaram a informação do historiador Borden; iv) a negação do direito à cidade;<sup>36</sup> v) a mercantilização e a privatização do espaço público, que deveria ser frequentado por todos;<sup>37</sup> vi) a dificuldade de reunião das pessoas;<sup>38</sup> vii) o higienismo<sup>39</sup> e o racismo;<sup>40</sup> e viii) a forma de controle.<sup>41</sup>

#### 4 Arquitetura hostil como lesão à ordem urbanística na legislação brasileira

A proibição de técnicas construtivas hostis encontra-se disposta no art. 2º, inc. XX, do Estatuto da Cidade. A respectiva proibição foi incluída pela Lei nº 14.489 de 2022, conhecida como Lei Padre Júlio Lancellotti, como já citado anteriormente, que veda o emprego de materiais, de estruturas, de equipamentos e de técnicas construtivas hostis, que tenham como intuito ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, de idosos, de jovens e de outros segmentos da população. Conforme indicado anteriormente, em dezembro de 2023 foi publicado o Decreto nº 11.819, que regulamenta o disposto no inc. XX, do art. 2º do Estatuto da Cidade.

<https://www.pagina12.com.ar/533529-arquitectura-hostil-en-latinoamerica-el-espacio-publico-en-d>. Acesso em: 4 set. 2023.

<sup>35</sup> NOGUEIRA, Evelyn. Arquitetura hostil: a forma de afastar e limitar as pessoas na cidade. *Revista Casa e Jardim Globo*, 21 fev. 2021. Disponível em: <https://revistacasaejardim.globo.com/Casa-e-Jardim/Arquitetura/noticia/2021/02/arquitetura-hostil-forma-de-afastar-e-limitar-pessoas-na-cidade.html>. Acesso em: 5 out. 2023.

<sup>36</sup> WALSH, Niall Patrick. Cómo la arquitectura agresiva está diseñando para sacar a los indigentes del espacio público. Tradução de Isadora Stockins. *Archdaily*, 23 mar. 2017. Disponível em: <https://www.archdaily.cl/cl/867813/como-la-arquitectura-agresiva-disena-sin-vagabundos-en-el-reino-publico>. Acesso em: 6 out. 2023.

<sup>37</sup> A informação foi obtida em entrevista com Nabil Bonduki sobre arquitetura hostil. Cf. NOGUEIRA, Evelyn. Arquitetura hostil: a forma de afastar e limitar as pessoas na cidade. *Revista Casa e Jardim Globo*, 21 fev. 2021. Disponível em: <https://revistacasaejardim.globo.com/Casa-e-Jardim/Arquitetura/noticia/2021/02/arquitetura-hostil-forma-de-afastar-e-limitar-pessoas-na-cidade.html>. Acesso em: 5 out. 2023.

<sup>38</sup> GALEANO, Dominique. Arquitectura hostil en Latinoamérica, el espacio público en disputa. *Página 12*, Argentina, 22 mar. 2023. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/533529-arquitectura-hostil-en-latinoamerica-el-espacio-publico-en-d>. Acesso em: 4 set. 2023.

<sup>39</sup> ANDREOU, Alex. Anti-homeless spikes: 'Sleeping rough opened my eyes to the city's barbed cruelty. *The Guardian*, London, 18 fev. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/society/2015/feb/18/defensive-architecture-keeps-poverty-undeen-and-makes-us-more-hostile>. Acesso em: 2 set. 2023.

<sup>40</sup> Conforme indicado por Padre Júlio Lancellotti, em entrevista, a hostilização com as pessoas em situação de rua é racista e classista. Cf. NOGUEIRA, Evelyn. Arquitetura hostil: a forma de afastar e limitar as pessoas na cidade. *Revista Casa e Jardim Globo*, 21 fev. 2021. Disponível em: <https://revistacasaejardim.globo.com/Casa-e-Jardim/Arquitetura/noticia/2021/02/arquitetura-hostil-forma-de-afastar-e-limitar-pessoas-na-cidade.html>. Acesso em: 5 out. 2023.

<sup>41</sup> Para o artista Nils Norman, que documenta a arquitetura defensiva desde o final dos anos 1990 com fotografias, o espaço da cidade é alterado de forma silenciosa para maximizar o seu controle e circulação. Cf. ANDREOU, Alex. Anti-homeless spikes: 'Sleeping rough opened my eyes to the city's barbed cruelty. *The Guardian*, London, 18 fev. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/society/2015/feb/18/defensive-architecture-keeps-poverty-undeen-and-makes-us-more-hostile>. Acesso em: 2 set. 2023.

Muitos municípios e estados brasileiros estão com projetos de lei em tramitação relacionados com a proibição de técnicas construtivas hostis ou arquitetura hostil. Recife foi a primeira cidade brasileira a possuir lei municipal que regulamenta a proibição de arquitetura hostil – Lei nº 19.010, de 16.12.2022. Os estados do Piauí e de Minas Gerais também possuem leis estaduais que proíbem a arquitetura hostil, a do Estado do Piauí – Lei nº 8.060, de 1º.6.2023, que foi sancionada pelo governador – e a do Estado de Minas Gerais – Lei nº 24.512, de 17.10.2023, que foi promulgada pelo Presidente da Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG.<sup>42 43 44</sup>

Entretanto, válido destacar que, ainda que muitos municípios e estados não tenham leis específicas que regulamentem a proibição da arquitetura hostil ou tenham rejeitado projeto de lei que proíba a arquitetura hostil, a referida proibição encontra-se prevista expressamente no art. 2º, inc. XX, do Estatuto da Cidade. No Estatuto da Cidade estão dispostos princípios da política urbana que devem ser respeitados por todos os municípios e por todos os estados brasileiros.

O Estatuto da Cidade incluiu a defesa da “ordem urbanística” como uma das hipóteses da ação civil pública. A redação anterior já admitia a proposição de ação civil pública em matéria urbanística, por meio de incisos referentes ao meio ambiente e a “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”. Nesse sentido, “o Ministério Público já vinha atuando na área urbanística em muitos Estados. Apesar disso, a explicitação da matéria urbanística é importante, pois coloca em pé de igualdade às demais matérias explicitadas”.<sup>45</sup>

A modificação legal determinada pelo art. 54, da Lei nº 10.257/01 à Lei de Ação Civil Pública trouxe um importante instrumento de controle judicial da política urbana. Verifica-se uma redução da discricionariedade legislativa e administrativa, já que qualquer medida que contrarie os conteúdos do art. 2º do Estatuto da Cidade estará sujeita à invalidação por lesão à ordem urbanística. Destaca-se que o “legislador infraconstitucional preferiu não regular expressamente as hipóteses

<sup>42</sup> MINAS GERAIS. Lei nº 24.512 de 17 de outubro de 2023. Altera a Lei nº 20.846, de 6 de agosto de 2013, que institui a Política Estadual para a População em Situação de Rua, para vedar o emprego de técnicas construtivas hostis nos espaços públicos livres que vise a restringir o direito à circulação e à permanência dessa população. ALMG, Belo Horizonte, 17 out. 2023. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/24512/2023/>. Acesso em: 3 abr. 2024.

<sup>43</sup> PIAUÍ. Lei nº 8.060 de 01 de junho de 2023. Veda o uso de intervenções hostis nos espaços livres de uso público urbano no Estado do Piauí. Teresina, PI, 01 jun. 2023. Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2023/5668/8060.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2024.

<sup>44</sup> RECIFE é a primeira capital a ter lei que proíbe arquitetura hostil. Prefeitura do Recife, Recife, 16 dez. 2022. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/16/12/2022/recife-e-primeira-capital-ter-lei-que-proibe-arquitetura-hostil>.

<sup>45</sup> PINTO, Victor Carvalho. A ordem urbanística. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 235-243, maio/jun. 2002. p. 235.

configuradoras da Lesão à Ordem Urbanística, deixando ao intérprete a tarefa para realizar a referida subsunção legal”.<sup>46</sup>

A “‘ordem urbanística’ é um conceito caro ao Estatuto da Cidade”. O primeiro sentido é de ordenamento, já que a ordem urbanística compreende o conjunto orgânico de imposições vinculantes – normas de ordem pública – que condicionam a ação individual na cidade. O segundo sentido é o de estado, em que a ordem urbanística é um estado de equilíbrio, que os agentes envolvidos são obrigados a buscar e a preservar.<sup>47</sup>

O sentido da expressão “ordem urbanística” também pode ser compreendido por intermédio de combinações entre os substantivos “ordem” e “desordem” e os adjetivos “urbana” e “urbanística”. A palavra “urbana” possui uma conotação descritiva, ou seja, acompanha tudo que acontece no interior das cidades, independentemente de ser resultado da ação consciente de algum agente ou não. Contudo, a palavra “urbanística” carrega uma conotação de intencionalidade, assim, diz respeito a uma ação consciente sobre a cidade. O Estatuto da Cidade utiliza a expressão “ordem urbanística” como objeto de proteção judicial, a expressão é empregada no sentido normativo e não descritivo. No significado descritivo, em regra, não há desordem. O que pode acontecer é a ignorância por parte do observador de não conseguir explicar a realidade de que está diante. Na acepção normativa, a desordem pode estar associada “à ordem que não queremos”.<sup>48</sup>

Nesse caso, ao se pensar no termo “desordem” com o significado de ordem que não queremos, bem como entender que o sentido da expressão “ordem urbanística” pode ser compreendido pelas combinações “ordem”, “desordem”, “urbana” e “urbanística”, pode-se correr o risco de, ao relacionar tais termos, alterar o significado da ordem urbanística e dissociá-lo dos conteúdos dispostos no art. 2º, do Estatuto da Cidade. Além disso, a combinação pode até ser utilizada com um significado pejorativo, como identificado na reportagem sobre a Praça da Sé e a desordem urbana, bem como no enquadramento de cidade legal e de cidade ilegal.

## 5 Arquitetura hostil nos tribunais brasileiros

Considerando que a arquitetura hostil se trata de lesão à ordem urbanística passível de controle judicial, torna-se relevante a análise de julgados de ações civis

<sup>46</sup> GAIO, Daniel. Cidade compacta e sustentabilidade. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; DINIZ, Pedro Ivo Ribeiro (Org.). *Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável no contexto latino-americano*. Belo Horizonte: Cedin, 2020. p. 144.

<sup>47</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 54.

<sup>48</sup> PINTO, Victor Carvalho. A ordem urbanística. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 235-243, maio/jun. 2002.

públicas envolvendo a arquitetura hostil de todos os tribunais de justiça estaduais brasileiros. Assim, foram consultados julgados com a palavra-chave “arquitetura hostil” de todos os tribunais de justiça estaduais do Brasil e foram identificados nove julgados: quatro no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás – TJGO, um no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT, um no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – TJRJ, dois no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP e um no Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas – TJAL. Embora a palavra-chave “arquitetura hostil” apareça nos nove julgados, cabe informar que apenas são ações civis públicas contra a utilização de arquitetura hostil: o Agravo de Instrumento nº 5486344-77.2022.8.09.0051 do TJGO, com acórdão proferido em 31.10.2022 e publicado em 3.11.2022; o Agravo nº 0081536-62.2022.8.19.0000 do TJRJ, com acórdão proferido em 30.5.2023 e publicado em 16.6.2023 e o Agravo de Instrumento nº 0800831-47.2024.8.02.0000 do TJAL.

Destaca-se que um dos dois julgados encontrados durante a pesquisa no portal de consultas do TJSP se trata de embargos à execução fiscal relacionado com arquitetura hostil. Nesse sentido, ainda que a análise desta pesquisa tenha se pautado preferencialmente nas ações civis públicas, válido destacar que também foi incluída na presente pesquisa a ação de embargos à execução fiscal no TJSP, já que foi interposta pelo Condomínio Edifício Independência, em virtude de autuação feita pelo Município de Santos na defesa da ordem urbanística. Como se verá adiante, a construção irregular feita pelo condomínio objetivava afastar as pessoas em situação de rua do edifício e, portanto, fica caracterizada como arquitetura hostil.

Além disso, cabe indicar que foram consultados julgados com a palavra-chave “técnicas construtivas hostis”, termo utilizado pela Lei nº 14.489/2022 – Lei Padre Júlio Lancellotti, para incluir a vedação da arquitetura hostil, no art. 2º, inc. XX, do Estatuto da Cidade. Entretanto, nenhum dos três julgados encontrados no TJSP com o termo “técnicas construtivas hostis” são específicos sobre ação civil pública contra a utilização de arquitetura hostil, já que são julgados em que apenas foi citado o art. 2º, inc. XX, do Estatuto da Cidade nos acórdãos. Dessa forma, os julgados encontrados pela palavra-chave “técnicas construtivas hostis” foram desconsiderados na presente análise.

Com a análise dos julgados sobre arquitetura hostil será possível demonstrar: i) quais as demandas envolvendo a arquitetura hostil têm sido judicializadas nos tribunais de justiça estaduais; ii) quais as partes propuseram tais ações; iii) como tem sido a atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública em tais demandas; iv) o momento de propositura das ações – se foi antes da promulgação da Lei Padre Júlio Lancellotti ou após a promulgação da Lei Padre Júlio Lancellotti, como desdobramento da Lei; v) as principais fundamentações utilizadas pelas partes nas ações e nos agravos de instrumento; vi) as principais fundamentações

dos juízes e dos desembargadores, nas decisões de 1ª instância e nos acórdãos, respectivamente, no que se refere à arquitetura hostil; vii) os desfechos de tais demandas e os posicionamentos dos tribunais. Para tanto, será necessário descrever elementos importantes que compõem cada caso.

Ademais, com a análise será possível verificar como transcorre a atuação do estado, no que se refere à arquitetura hostil. Fato este que coaduna com o objetivo desta pesquisa, de analisar criticamente o planejamento urbano e a atuação do Estado, considerando a arquitetura hostil como lesão à ordem urbanística.

## 5.1 Agravo de Instrumento nº 5486344-77.2022.8.09.0051 do TJGO

A Associação Estadual de Apoio à Saúde – AAS propôs ação civil pública em face da Prefeitura de Goiânia, em virtude da prática de arquitetura hostil – instalação de objetos para impedir a circulação ou a permanência de pessoas em situação de rua em determinados locais da cidade. Na decisão de 1ª instância, o juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública do TJGO acolheu o pedido de tutela provisória de urgência e fez determinações importantes ao Município de Goiânia, como: a) que o município se abstinhasse de instalar ofendículos em vias públicas de uso comum, principalmente viadutos, com o objetivo de afastar ou de impedir o livre acesso de moradores de rua aos espaços dito públicos; b) a remoção dos já instalados no prazo de 60 dias e c) o envio no prazo para contestação da cópia do processo que proporcionou a implementação dos ofendículos, e c.1) informar se houve estudo dos impactos da arquitetura às pessoas em situação de rua, c.2) apresentar o planejamento orçamentário de políticas públicas para pessoas em situação de rua, com o relatório de execução dos últimos quatro anos, c.3) apresentar o censo da população em situação de rua da capital, c.4) apresentar relatórios do Centro Pop e da capacidade de atendimento.<sup>49</sup>

A Defensoria Pública do Estado de Goiás – DPE/GO foi admitida como *custus vulnerabilis* e o Ministério Público na qualidade de *custus iuris*. O Município de Goiânia interpôs agravo de instrumento contra a decisão do juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública, sob as seguintes razões: i) “não é permitida a concessão de medidas cautelares em desfavor do poder público que esgotem, no todo ou em parte, o objeto da ação, nos moldes do art. 1º, §3º, da Lei nº 8.437/1992, e do

<sup>49</sup> GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Ação Civil Pública. *Agravo de Instrumento nº 5486344-77.2022.8.09.0051*. Agravante: Município de Goiânia. Agravada: Associação Estadual de Apoio à Saúde (AAS). Relatora: Des. Ana Cristina Ribeiro Peternella França. Goiânia, 31 de outubro de 2022. p. 1-2. Disponível em: <https://projudi.tjgo.jus.br/>. Acesso em: 16 nov. 2023.

art. 300, §3º, do Código de Processo Civil”;<sup>50</sup> ii) a ausência de legitimidade ativa da autora – agravada; iii) não caberia ao Poder Judiciário a definição de políticas públicas; iv) a manutenção da tutela de urgência provocará risco de lesão à coletividade, já que a necessidade de retirada dos moradores de rua ocorreu em virtude da necessidade de reforçar a base do viaduto.

O acórdão referente ao agravo de instrumento citado do TJGO deu parcial provimento e foi publicado antes mesmo da promulgação da Lei Padre Júlio Lancellotti e utilizou como fundamentos: i) os direitos fundamentais à liberdade, à dignidade humana e à moradia das pessoas em situação de rua devem prevalecer, pois encontram amparo no art. 1º, inc. III, no art. 5º e no art. 6º, da Constituição Federal de 1988; ii) as medidas implementadas pelo Município de Goiânia configuram a “arquitetura hostil”, que é capaz de gerar ofensa, em especial, ao princípio da dignidade humana e ao direito social à moradia; iii) a legitimidade do Poder Judiciário para determinar a implementação de políticas públicas ou de providências administrativas, como no caso, em defesa dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua; iv) embora a Lei nº 8.437/1992, no art. 1º, §3º, vede expressamente a concessão de liminar satisfativa e irreversível contra a Fazenda Pública, a regra deve ser flexibilizada quando os bens jurídicos tutelados com o deferimento da medida forem mais valiosos do que a proteção ao erário ou aos interesses secundários do Poder Público.

O referido acórdão, apesar dos importantes fundamentos, deu parcial provimento ao recurso interposto pelo Município de Goiânia e, em conformidade com a manifestação do Ministério Público, suspendeu a determinação de retirada da intervenção no viaduto da Cepal, pois o município sustentou a necessidade de reforçar a estrutura da obra, para garantir a segurança dos transeuntes e das próprias pessoas em situação de rua. Merece ressalva que no acórdão não foi mencionado nenhum laudo, tampouco laudo individualizado, que demonstrasse a necessidade de reforçar a estrutura da obra e, portanto, justificasse a suspensão da retirada da intervenção no viaduto.

## 5.2 Agravo de Instrumento nº 0081536-62.2022.8.19.0000 do TJRJ

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro – DPRJ propôs ação civil pública em face do Município de Nova Friburgo, para que fosse compelido a

<sup>50</sup> GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Ação Civil Pública. *Agravo de Instrumento nº 5486344-77.2022.8.09.0051*. Agravante: Município de Goiânia. Agravada: Associação Estadual de Apoio à Saúde (AAS). Relatora: Des. Ana Cristina Ribeiro Peternella França. Goiânia, 31 de outubro de 2022. p. 3. Disponível em: <https://projudi.tjgo.jus.br/>. Acesso em: 16 nov. 2023.

providenciar o desfazimento da obra de arquitetura hostil, que se refere a “cemitério de pedras”. Em 1ª instância, o juízo indeferiu o requerimento de concessão de tutela provisória de urgência. Nesse sentido, a DPRJ interpôs agravo de instrumento e sustentou que a arquitetura hostil é uma estratégia de *design* urbano utilizada para dificultar o acesso e a presença de pessoas nos espaços públicos, principalmente, as que se encontram em situação de rua e que a tutela tem como fundamento: a dignidade da pessoa humana, disposta no art. 1º, inc. III, da Constituição Federal de 1988, no art. 5º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e no art. 2º, inc. III, da Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo – Lei Municipal nº 4.637/2018. Além disso, a DPRJ citou o art. 581 da referida lei local, que afirma que o município adotará abordagens de direitos humanos nas políticas de planejamento urbano, com o intuito de constituir e de desenvolver perfis equitativos, inclusivos e sustentáveis e, nesse sentido, buscar a reforma do ato impugnado.<sup>51</sup>

Em que pese a DPRJ tenha demonstrado a importância do desfazimento da obra de arquitetura hostil, o juízo *ad quem* manteve a decisão do juízo *a quo*, por entender que somente se reforma ato antecipatório contrário à lei e aos autos. No caso em questão, segundo o juízo *ad quem*, o juízo de cognição sumária já havia examinado os autos com proficiência e não havia vislumbrado a existência de elementos suficientes a demonstrar os pressupostos para o deferimento de tutela antecipatória. Ademais, indicou que a ingerência do Poder Judiciário nas políticas públicas demanda prévia e inequívoca inadimplência na implementação destas pelo Poder Executivo, que apenas poderá ser constatada no curso da lide, após o contraditório e a ampla defesa, com dilação probatória e, assim, poderá ser reapreciada pelo juízo. Nesse sentido, a 1ª Câmara de Direito Privado do TJRJ negou provimento ao recurso interposto pela DPRJ.

Salienta-se que o provimento ao recurso interposto pela DPRJ seria a medida mais adequada e não violaria o contraditório e a ampla defesa, pois a DPRJ apresentou fundamentos suficientes para justificar o deferimento da tutela provisória de urgência. Além disso, o acórdão da referida Câmara foi proferido em 30.5.2023, após a promulgação da Lei Padre Júlio Lancellotti, que veda a utilização de técnicas construtivas hostis, dessa forma, a decisão contraria o disposto no art. 2º, inc. XX, do Estatuto da Cidade.

A DPRJ opôs embargos de declaração sob o argumento de que o acórdão foi omissivo na apreciação dos fundamentos apresentados. Os desembargadores, por unanimidade, negaram provimento ao recurso, com acórdão proferido em 17.10.2023,

<sup>51</sup> RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Ação Civil Pública. *Agravo de Instrumento nº 0081536-62.2022.8.19.000*. Agravante: Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro. Agravado: Município de Nova Friburgo. Relator: Des. Adriano Celso Guimarães. Rio de Janeiro, 30 de maio de 2023. p. 3. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2022.002.111116>. Acesso em: 5 out. 2023.

publicado em 5.12.2023. Posteriormente, foi designada audiência especial para o dia 8.5.2024 e, portanto, ainda não se sabe o desfecho da situação narrada. Entretanto, resta evidente que a demora na solução da lide é prejudicial para as pessoas em situação de rua de Nova Friburgo e contraria o disposto na Lei Padre Júlio Lancellotti e na ADPF nº 976.

### 5.3 Agravo de Instrumento nº 0800831-47.2024.8.02.0000 do TJAL

A Defensoria Pública do Estado de Alagoas – DPE/AL, no dia 4.12.2023, interpôs ação civil pública em face do Município de Maceió e do Estado de Alagoas, com tutela antecipada.<sup>52</sup> A referida ação proposta pelo Núcleo de Proteção Coletiva buscava a interrupção da implementação de arquitetura hostil em Maceió e assegurar o respeito aos direitos e à dignidade das pessoas em situação de rua. Na ação foi requerido que os entes públicos: i) cessassem a remoção forçada da população em situação de rua de locais públicos e deixassem de apreender os seus pertences; ii) realizassem, em até 60 dias, as adaptações técnicas, urbanísticas e sociais necessárias no viaduto Jacarecica, com o intuito de eliminar os obstáculos que afastassem as pessoas em situação de rua da área.<sup>53</sup>

Na ação, a DPE/AL indicou: i) que o município desconsiderou aspectos técnicos na execução da obra no viaduto e que a intervenção na rodovia estadual foi feita sem autorização do estado; ii) parecer técnico elaborado por arquiteto e por socióloga sobre a obra e que “as alterações no viaduto possuem características evidentes de rejeição, aversão e desprezo aos mais desfavorecidos (fenômeno da aporofobia)”; iii) a obra não estava em conformidade com o Estatuto da Cidade; iv) a obra não atendia às premissas de inclusão social e de prevalência do interesse coletivo dispostas no Plano Diretor de Maceió; v) não foi apresentado programa de geração de emprego e de renda, já que a obra dificultava a atuação dos catadores de material reciclável que atuavam no referido local; vi) a obra não atendia aos requisitos de acessibilidade.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> ALAGOAS. Tribunal de Justiça do Estado do Alagoas. *Ação Civil Pública nº 0752095-29.2023.8.02.0001*. Autor: Defensoria Pública do Estado do Alagoas. Réu: Município de Maceió. Litisconsórcio passivo: Estado do Alagoas. 04 dez. 2023. Disponível em: <https://www2.tjal.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=01001FVRF0000&processo.foro=1&processo.numero=0752095-29.2023.8.02.0001>. Acesso em: 3 abr. 2024.

<sup>53</sup> ASCOM Defensoria Pública de Alagoas. Defensoria Pública busca fim da arquitetura hostil contra população de rua em Maceió. *Tribuna de Hoje*, Maceió, 6 dez. 2023. Disponível em: <https://tribunahoje.com/noticias/cidades/2023/12/06/130821-defensoria-publica-busca-fim-da-arquitetura-hostil-contr-populacao-de-rua-em-maceio>. Acesso em: 3 abr. 2024.

<sup>54</sup> ASCOM Defensoria Pública de Alagoas. Defensoria Pública busca fim da arquitetura hostil contra população de rua em Maceió. *Tribuna de Hoje*, Maceió, 6 dez. 2023. Disponível em: <https://tribunahoje.com/noticias/cidades/2023/12/06/130821-defensoria-publica-busca-fim-da-arquitetura-hostil-contr-populacao-de-rua-em-maceio>. Acesso em: 3 abr. 2024.

O juízo da 18ª Vara Cível da Capital indeferiu o pedido de tutela antecipada, sob a alegação de que seria necessário obter mais informação das partes réis para proferir a decisão sobre o tema, com o objetivo de que a decisão judicial fosse específica, pois as determinações genéricas dificultariam a implementação da decisão.<sup>55</sup> O juízo da 18ª Vara Cível também apontou que, para a adequação da obra a “critérios técnicos, urbanísticos e sociais”, seria imprescindível a instrução processual para definir tais parâmetros, bem como para discutir as políticas públicas a serem implementadas, para a população em situação de rua. Nesse sentido, considerando o indeferimento da tutela antecipada, a DPE/AL interpôs agravo de instrumento, com o intuito de modificar a decisão do juízo da 18ª Vara Cível.<sup>56</sup>

Nas razões recursais, a DPE/AL apontou que: i) o Município de Maceió tem adotado uma política de higienização social, para afastar a população em situação de rua dos espaços turísticos; ii) as obras realizadas são caracterizadas como arquitetura hostil, já que criaram óbices ao acesso e à permanência de cinco pessoas em situação de vulnerabilidade que viviam no local, além de outras pessoas que deixaram o local após o início do projeto; iii) enviou ofícios para os órgãos responsáveis, para que prestassem os devidos esclarecimentos e resolvessem a situação em questão, demonstrou, ainda, a sua insatisfação com as respostas recebidas dos órgãos responsáveis.<sup>57</sup>

Em que pese na decisão de 2ª instância o juiz convocado tenha se manifestado no sentido de que se tratava de “tema relevante e de grande sensibilidade”, o pedido de antecipação de tutela recursal foi indeferido, assim, mantida a decisão recorrida. Ressalta-se que o pedido foi indeferido sob o fundamento de que não foi demonstrado o requisito da probabilidade do direito, na alegação de que “os documentos colacionados a este agravo de instrumento (fls. 22/392) não denotam a probabilidade do direito almejado, porquanto, sozinhos, não têm a força suficiente

<sup>55</sup> ALAGOAS. Tribunal de Justiça do Estado do Alagoas. Agravo de Instrumento nº 0800831-47.2024.8.02.0000. Agravante: Defensoria Pública do Estado do Alagoas. Agravado: Município de Maceió e Estado do Alagoas. Relator: Juiz Convocado Maurício César Brêda Filho. *Diário de Justiça Eletrônico*, Maceió, Caderno 1 Jurisdicional Segundo Grau, ano XV, ed. 3480, p. 332-333, 7 fev. 2024. Disponível em: <https://www2.tjal.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=15&nuDiario=3473&cdCaderno=2&nuSeqpagina=332>. Acesso em: 3 abr. 2024.

<sup>56</sup> ALAGOAS. Tribunal de Justiça do Estado do Alagoas. *Agravo de Instrumento nº 0800831-47.2024.8.02.0000*. Agravante: Defensoria Pública do Estado do Alagoas. Agravado: Município de Maceió e Estado do Alagoas. Disponível em: <https://www2.tjal.jus.br/cposg5/search.do?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPRO C&numeroDigitoAnoUnificado=0800831-47.2024&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=0800831-47.2024.8.02.0000&dePesquisaNuUnificado=UNIFICADO&dePesquisa=&tipoNuProcesso=UNIFICADO#>. Acesso em: 3 abr. 2024.

<sup>57</sup> ALAGOAS. Tribunal de Justiça do Estado do Alagoas. Agravo de Instrumento nº 0800831-47.2024.8.02.0000. Agravante: Defensoria Pública do Estado do Alagoas. Agravado: Município de Maceió e Estado do Alagoas. Relator: Juiz Convocado Maurício César Brêda Filho. *Diário de Justiça Eletrônico*, Maceió, Caderno 1 Jurisdicional Segundo Grau, ano XV, ed. 3480, p. 332-333, 7 fev. 2024. Disponível em: <https://www2.tjal.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=15&nuDiario=3473&cdCaderno=2&nuSeqpagina=332>. Acesso em: 3 abr. 2024.

para comprovar, de pronto e sem a manifestação dos réus, que há responsabilidade sobre eles”.<sup>58</sup> A decisão de 2º grau do TJAL, referente ao agravo de instrumento citado interposto pela DPE/AL, foi publicada no *Diário da Justiça Eletrônico*, no dia 7.2.2024.

Entende-se que as decisões, tanto do 1º grau quanto 2º grau, se mostram equivocadas, tendo em vista que a DPE/AL trouxe fundamentos suficientes, para demonstrar a necessidade de deferimento da tutela antecipada. A obra realizada pelo município no viaduto situado na rodovia estadual foi feita sem autorização do Estado, restou caracterizada como arquitetura hostil – com base em parecer técnico –, não garantia acessibilidade, bem como estava em desconformidade com o Estatuto da Cidade e com o Plano Diretor de Maceió. Sem contar o fato de que a obra dificultava a atuação dos catadores de material reciclável no local. A Defensoria enviou, inclusive, ofícios aos órgãos responsáveis no intuito de que prestassem esclarecimentos e tomassem providências.<sup>59</sup> Nesse sentido, observa-se que foi demonstrada a probabilidade do direito, o que, por sua vez, afasta a justificativa apresentada pelo juízo, para indeferimento da tutela antecipada.

No dia 25.3.2024, foi realizada audiência de conciliação e a DPE/AL demonstrou que aconteceram remoções forçadas e que a população em situação de rua enfrentava dificuldades para ter acesso aos programas de moradia, o que contribuiu para que finalmente fosse obtida decisão judicial favorável. Salienta-se que a decisão judicial obtida impede o Município de Maceió de efetuar intervenções urbanísticas hostis para a população em situação de rua e grupos vulneráveis nos espaços públicos – praças, viadutos, jardins e calçadas. Com a decisão, o município também: i) “deverá incluir, no prazo de 30 dias, os nomes de um casal que vivia embaixo do viaduto de Jacarecica, em um programa de moradia do município” e, em caso de descumprimento, será multado em R\$50.000,00 (cinquenta mil reais); ii) oferecer aluguel social às pessoas em situação de rua que precisaram se deslocar, em virtude do uso de arquitetura hostil no viaduto.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> ALAGOAS. Tribunal de Justiça do Estado do Alagoas. Agravo de Instrumento nº 0800831-47.2024.8.02.0000. Agravante: Defensoria Pública do Estado do Alagoas. Agravado: Município de Maceió e Estado do Alagoas. Relator: Juiz Convocado Maurício César Brêda Filho. *Diário de Justiça Eletrônico*, Maceió, Caderno 1 Jurisdicional Segundo Grau, ano XV, ed. 3480, p. 332-333, 7 fev. 2024. Disponível em: <https://www2.tjal.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=15&nuDiario=3473&cdCaderno=2&nuSeqpagina=332>. Acesso em: 3 abr. 2024.

<sup>59</sup> ALAGOAS. Tribunal de Justiça do Estado do Alagoas. Agravo de Instrumento nº 0800831-47.2024.8.02.0000. Agravante: Defensoria Pública do Estado do Alagoas. Agravado: Município de Maceió e Estado do Alagoas. Relator: Juiz Convocado Maurício César Brêda Filho. *Diário de Justiça Eletrônico*, Maceió, Caderno 1 Jurisdicional Segundo Grau, ano XV, ed. 3480, p. 332-333, 7 fev. 2024. Disponível em: <https://www2.tjal.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=15&nuDiario=3473&cdCaderno=2&nuSeqpagina=332>. Acesso em: 3 abr. 2024.

<sup>60</sup> APÓS ação da Defensoria Pública Município de Maceió deve cessar o uso de arquitetura hostil contra população em situação de rua. *Defensoria Pública do Estado de Alagoas*, Alagoas, 2 abr. 2024. Disponível em: <https://www.defensoria.al.gov.br/#/imprensa/noticias/Apos-acao-da-Defensoria-Publica-Municipio-de>

Nesse sentido, observa-se que, embora em 1º grau e 2º grau não tenha sido deferida a tutela antecipada, a situação em questão teve um desfecho positivo, o que demonstra a importância da atuação da Defensoria Pública para assegurar a ordem urbanística. Além disso, na situação em questão, pode-se observar desdobramento importante da ADPF nº 976 e da Lei Padre Júlio Lancellotti.

#### 5.4 Embargos à Execução Fiscal do Processo nº 1005225-44.2023.8.26.0562 do TJSP

Trata-se de embargos à execução fiscal<sup>61</sup> interposto pelo Condomínio Edifício Independência em face da Prefeitura Municipal de Santos. Inicialmente, cabe indicar que o condomínio construiu uma jardineira sem autorização do município e, por isso, foi autuado pela Prefeitura Municipal de Santos, que constatou, em fiscalização, a construção irregular. O condomínio alegou que: i) enfrentava crise de segurança – “com a entrada social obstruída por moradores de ruas”<sup>62</sup> e que o município deveria garantir a segurança do morador; ii) o município deveria resolver o problema da calçada sob a marquise do condomínio, se o caso exigisse a retirada de jardineiras; iii) a manutenção da jardineira não iria descaracterizar o edifício e requereu a perícia judicial para comprovar que o edifício não era tombado; iv) a situação em questão não encontrava previsão legal.

O juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública decidiu pela improcedência dos embargos à execução fiscal, com julgamento antecipado da lide, por se tratar de matéria de direito e os documentos serem suficientes, nos termos do art. 355, inc. I, CPC/15. A decisão trouxe fundamentos legais importantes, como: i) Constituição Federal de 1988: art. 1º, III – dignidade da pessoa humana; art. 3º, incs. III e IV – objetivos fundamentais da República – erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades, promover o bem de todos sem preconceito e discriminação; art. 5º, inc. XXIII – função social da propriedade; art. 6º – direito à moradia; art. 30, incs. I – competência do município para legislar sobre assuntos de interesse local e VIII – competência município para

---

Maceio-deve-cessar-o-uso-de-arquitetura-hostil-contrapopulacao-em-situacao-de-rua?k=44epbw. Acesso em: 3 abr. 2024.

<sup>61</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos à Execução Fiscal nº 1005225-44.2023.8.26.0562. Embargante: Condomínio Edifício Independência. Embargada: Prefeitura Municipal de Santos. Juiz: Bruno Nascimento Troccoli. *Diário de Justiça Eletrônico*, São Paulo, Caderno 4 Judicial 1ª Instância – Interior – Parte III, ano XVII, ed. 3910, p. 2145-2148, 21 fev. 2024. Disponível em: <https://dje.tjsp.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=18&nuDiario=3910&cdCaderno=15&nuSeqpagina=2147>. Acesso em: 3 abr. 2024.

<sup>62</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos à Execução Fiscal nº 1005225-44.2023.8.26.0562. Embargante: Condomínio Edifício Independência. Embargada: Prefeitura Municipal de Santos. Juiz: Bruno Nascimento Troccoli. *Diário de Justiça Eletrônico*, São Paulo, Caderno 4 Judicial 1ª Instância – Interior – Parte III, ano XVII, ed. 3910, p. 2145-2148, 21 fev. 2024. p. 2146. Disponível em: <https://dje.tjsp.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=18&nuDiario=3910&cdCaderno=15&nuSeqpagina=2147>. Acesso em: 3 abr. 2024.

promover adequado ordenamento territorial; art. 182 – política urbana; ii) Lei Padre Júlio Lancellotti que incluiu o inc. XX, no art. 2º do Estatuto da Cidade; iii) ADPF nº 976 – que estabelece medidas para implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua; iv) Código de Edificações do Município de Santos: arts. 31, 107, 108, 109 e 112 da Lei Complementar nº 1.025 de 2019 – a obra não pode ser iniciada sem a licença e cabe a demolição quando persistirem as irregularidades construtivas; v) citou julgados que determinam a demolição de obra irregular sem autorização do município e jurisprudência do STJ; vi) Nova Agenda Urbana – aprovada na Conferência das Nações Unidas Habitat III – direito à cidade.

Por fim, o juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública na decisão ressaltou que as pessoas em situação de rua são detentoras do direito à cidade, que o Poder Público deve assegurar tais direitos e que os proprietários privados e toda sociedade devem respeitá-las. A referida decisão pela improcedência dos embargos à execução fiscal se trata de desdobramento importante da ADPF nº 976 e da Lei Padre Júlio Lancellotti, além de indicar fundamentos importantes da Constituição Federal, do Código de Edificações do Município de Santos, de julgados do TJSP, de jurisprudência do STJ e da Nova Agenda Urbana.

## 6 Considerações finais

O planejamento urbano higienista, excludente e segregacionista possui raízes históricas que buscam invisibilizar as pessoas em situação de rua e os mais pobres, assim como expulsá-los para outras áreas da cidade dotadas de menor valorização imobiliária ou de interesses turísticos. Ademais, a partir da análise crítica das notícias levantadas de diferentes países, foi possível perceber que a arquitetura hostil se repete em diversos lugares do mundo e que por trás das técnicas construtivas hostis podem existir outros desdobramentos para além da expulsão das pessoas em situação de rua, como medidas de controle e de mercantilização dos espaços públicos.

Após a análise dos quatro julgados – um do TJGO, um do TJRJ, um do TJAL e um do TJSP –, foi possível demonstrar que a arquitetura hostil para repelir as pessoas em situação de rua foi feita, principalmente, pelo Executivo, como observado nos julgados envolvendo os Municípios de Goiânia, de Nova Friburgo e de Maceió. Por outro lado, foi possível perceber a atuação feita pelo Município de Santos – Executivo – a condomínio, que realizou a construção de jardineira sem autorização municipal, jardineira esta que restou caracterizada como arquitetura hostil. Nos julgados do TJGO e do TJRJ, pode-se observar que as ações civis públicas foram propostas antes da promulgação da Lei Padre Júlio Lancellotti, já a ação civil pública do TJAL e a ação de embargos à execução fiscal do TJSP foram propostas após a promulgação da Lei Padre Júlio Lancellotti.

Quanto ao desfecho das demandas judicializadas, cabe indicar que nem todas tiveram decisões positivas e rápidas, que determinassem a retirada da arquitetura hostil, já que apenas o julgado do TJSP decidiu pela improcedência dos embargos à execução fiscal, com julgamento antecipado da lide. Ademais, a ação ajuizada pela DPE/AL também teve um desfecho positivo, pois, apesar do indeferimento da tutela antecipada em 1ª e em 2ª instância, a decisão judicial foi favorável. Com a decisão judicial do TJAL, o município está impedido de efetuar intervenções urbanísticas hostis e deve incluir as pessoas em situação de rua em programa de moradia do município, sob pena de multa para o caso de descumprimento. Nesse sentido, ambas as decisões podem ser vistas como desdobramentos positivos da ADPF e da Lei Padre Júlio Lancellotti.

No julgado citado do TJGO, foi possível observar determinações importantes na decisão de 1ª instância, que indicam que a proibição da arquitetura hostil deve estar aliada com a elaboração e com a implementação de políticas públicas para as pessoas em situação de rua. Na decisão foi observada a solicitação de apresentação de planejamento orçamentário para políticas públicas, além de censo e relatório sobre a capacidade de atendimento das pessoas em situação de rua. A decisão se direciona para o mesmo objetivo da ADPF nº 976, qual seja, o atendimento das pessoas em situação de rua, a elaboração de políticas públicas e a vedação de remoção de tais pessoas, bem como a vedação de utilização de arquitetura hostil nas cidades. Entretanto, o acórdão do TJGO, apesar de também trazer fundamentos importantes e indicar que as medidas implementadas pelo município são caracterizadas como arquitetura hostil, deu parcial provimento ao agravo de instrumento. Com o acórdão foi suspensa a determinação de retirada dos ofendículos, mas não foi mencionado laudo que demonstrasse a necessidade de reforçar a estrutura da obra no viaduto e justificasse a suspensão de remoção dos ofendículos.

No que se refere ao julgado do TJRJ, a ação civil pública foi proposta pela Defensoria Pública, assim como no julgado do TJAL. A tutela provisória de urgência foi indeferida em 1ª instância e mantida em 2ª instância, embora a DPRJ tenha apresentado fundamentos importantes que justificassem a concessão. A audiência especial agendada ainda não foi realizada, por isso, não se sabe qual será o desfecho da situação narrada. Contudo, é evidente que a demora na solução da lide é prejudicial para as pessoas em situação de rua de Nova Friburgo e contraria o disposto na Lei Padre Júlio Lancellotti e na ADPF nº 976.

Considerando que o presente artigo objetiva tratar da arquitetura hostil como lesão à ordem urbanística, válido destacar que, ainda que a arquitetura hostil não estivesse incluída expressamente no rol do art. 2º, do Estatuto da Cidade, a partir da análise do conteúdo disposto no art. 2º, percebe-se que a arquitetura hostil poderia ser enquadrada como lesão à ordem urbanística. Entretanto, a inclusão

expressa não deixa dúvidas de que se trata de lesão à ordem urbanística. Outrossim, deve-se ter cuidado ao conceituar a ordem urbanística para não associar o termo a significados pejorativos e preconceituosos de desordem urbana.

Como se pode perceber, o art. 2º, do Estatuto da Cidade abre um leque de possibilidades para o controle judicial de políticas públicas e, portanto, deve ser utilizado como fundamento para a propositura de ações civis públicas em defesa da ordem urbanística. Para assegurar a defesa da ordem urbanística, o cumprimento das determinações da ADPF e da Lei Padre Júlio Lancellotti, torna-se fundamental a atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública. Em Santa Catarina, como citado anteriormente, o Ministério Público pediu explicações à Prefeitura de Itajaí sobre a remoção forçada de pessoas em situação de rua e de seus pertences. Em Minas Gerais, a Defensoria Pública de Governador Valadares teve iniciativa importante de abrir processo administrativo de tutela coletiva para apurar denúncias de violações de direitos decorrentes da arquitetura hostil. Entende-se que a iniciativa da DPMG deve ser replicada em outras cidades.

Além disso, é fundamental que as pessoas saibam o que é arquitetura hostil, para que não permitam e não aceitem mais esse tipo de técnica construtiva, que afasta as pessoas em situação de rua, prejudica a locomoção de idosos e de jovens e ainda contribui para o controle e para a mercantilização dos espaços públicos. Para tanto, deve-se buscar a conscientização das pessoas, com a realização de eventos nas praças, nas escolas, nas universidades, bem como, deve-se capacitar os servidores de prefeituras, do Judiciário, entre outros, sobre essa temática tão importante.

Por fim, além de combater a arquitetura hostil, é importante que os governos elaborem e implementem políticas públicas estruturais e inclusivas. Ninguém mora na rua ou dorme em um banco na praça passando frio e calor excessivo porque quer. É necessário que se busquem políticas estruturais e o acolhimento dessas pessoas com dignidade. Como sinalizado pelo Ministro Silvío de Almeida, as políticas devem envolver a moradia em primeiro lugar, mas devem estar associadas ao trabalho, à educação e à saúde.

---

#### **Hostile architecture and damage to the urban order**

**Abstract:** The distancing and removal of the poor from the central and most valued regions of the cities are recurrent, hygienist and historical practices. In Brazil and in several other countries, the use of hostile, defensive and anti-beggar architecture techniques has been observed. Parallel to the use of hostile construction techniques, there has been a historical absence of structural public policies to assist homeless people. From the critical analysis of urban planning and the State's performance, it seeks to frame hostile construction techniques as an injury to the urban order. It should be noted that the prohibition of hostile architecture was included in article 2, item XX, of the City Statute, by Law No. 14,489/2022 and was endorsed by the Plenary of the STF in August 2023, in the records of ADPF No. 976 of 2022 the decision on assistance to the homeless population. However, there is still a need

for continuous social mobilization, as well as the work of the Public Prosecutor's Office and the Public Defender's Office, to ensure the defense of urban order and the implementation of public policies for homeless people.

**Keywords:** Hostile Architecture. Homeless people. Urban order. Hygienism. Public policies.

## Referências

ALAGOAS. Tribunal de Justiça do Estado do Alagoas. *Ação Civil Pública nº 0752095-29.2023.8.02.0001*. Autor: Defensoria Pública do Estado do Alagoas. Réu: Município de Maceió. Litisconsórcio passivo: Estado do Alagoas. 04 dez. 2023. Disponível em: <https://www2.tjal.jus.br/cpog/show.do?processo.codigo=01001FVRF0000&processo.foro=1&processo.numero=0752095-29.2023.8.02.0001>. Acesso em: 3 abr. 2024.

ALAGOAS. Tribunal de Justiça do Estado do Alagoas. *Agravo de Instrumento nº 0800831-47.2024.8.02.0000*. Agravante: Defensoria Pública do Estado do Alagoas. Agravado: Município de Maceió e Estado do Alagoas. Disponível em: <https://www2.tjal.jus.br/cposg5/search.do?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=0800831-47.2024&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=0800831-47.2024.8.02.0000&dePesquisaNuUnificado=UNIFICADO&dePesquisa=&tipoNuProcesso=UNIFICADO#>. Acesso em: 3 abr. 2024.

ALAGOAS. Tribunal de Justiça do Estado do Alagoas. Agravo de Instrumento nº 0800831-47.2024.8.02.0000. Agravante: Defensoria Pública do Estado do Alagoas. Agravado: Município de Maceió e Estado do Alagoas. Relator: Juiz Convocado Maurício César Brêda Filho. *Diário de Justiça Eletrônico*, Maceió, Caderno 1 Jurisdicional Segundo Grau, ano XV, ed. 3480, p. 332-333, 7 fev. 2024. Disponível em: <https://www2.tjal.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=15&uDiaro=3473&cdCaderno=2&nuSeqpagina=332>. Acesso em: 3 abr. 2024.

ANDREOU, Alex. Anti-homeless spikes: 'Sleeping rough opened my eyes to the city's barbed cruelty'. *The Guardian*, London, 18 fev. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/society/2015/feb/18/defensive-architecture-keeps-poverty-undeen-and-makes-us-more-hostile>. Acesso em: 2 set. 2023.

APÓS ação da Defensoria Pública Município de Maceió deve cessar o uso de arquitetura hostil contra população em situação de rua. *Defensoria Pública do Estado de Alagoas*, Alagoas, 2 abr. 2024. Disponível em: <https://www.defensoria.al.gov.br/#/imprensa/noticias/Apos-acao-da-Defensoria-Publica-Municipio-de-Maceio-deve-cessar-o-uso-de-arquitetura-hostil-contra-populacao-em-situacao-de-rua?k=44epbw>. Acesso em: 3 abr. 2024.

ARRELS detecta 334 puntos de arquitectura hostil para las personas sin hogar en Barcelona. *El Periódico*, Barcelona, 21 fev. 2023. Disponível em: <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20230221/arrels-detecta-334-puntos-arquitectura-hostil-personas-sin-hogar-barcelona-hospitalet-83345117>. Acesso em: 4 set. 2023.

ASCOM Defensoria Pública de Alagoas. Defensoria Pública busca fim da arquitetura hostil contra população de rua em Maceió. *Tribuna de Hoje*, Maceió, 6 dez. 2023. Disponível em: <https://tribunahoje.com/noticias/cidades/2023/12/06/130821-defensoria-publica-busca-fim-da-arquitetura-hostil-contra-populacao-de-rua-em-maceio>. Acesso em: 3 abr. 2024.

BARROS, Erna. *"Uma cidade muda não muda": mulheres, grafittis e espaços urbanos hostis*. 2020. 360 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2020. Disponível: <https://ri.ufs.br/jspui/handle/riufs/15106>. Acesso em: 4 set. 2023.

BENJAMIN, Joás. Lei Padre Júlio Lancellotti, que proíbe arquitetura hostil, é promulgada. *Agência Senado*, Brasília, 22 dez. 2022. Disponível em: [BORGES, Beatriz \*et al.\* Ministério apresenta plano para a população em situação de rua; veja pontos. \*G1\*, Brasília; São Paulo, 11 nov. 2023. Disponível em: \[BORGES, Beatriz. Lula sanciona lei que cria bolsa qualificação profissional para pessoas em situação de rua. \\*G1\\*, Brasília, 17 jan. 2024. Disponível em: \\[BRASIL. Decreto nº 11.819, de 11 de dezembro de 2023. Regulamenta o disposto no inciso XX do caput do art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para vedar o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis nos espaços livres de uso público. \\\*Diário Oficial da União\\\*, Brasília, seção 1, n. 235, p. 3, 12 dez. 2023. Disponível em: \\\[BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Liminar referendada. \\\\*ADPF nº 976\\\\*. Requerente: Rede Sustentabilidade, Partido Socialismo e Liberdade \\\\(PSOL\\\\) e Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto \\\\(MTST\\\\). Relator: Min. Alexandre de Moraes. STF, Brasília, 22 de agosto de 2023. Disponível em: \\\\[CAIXETA, Izabella. Câmara de BH aprova recolhimento de objetos de população em situação de rua. \\\\\*Estado de Minas\\\\\*, Belo Horizonte, 6 jul. 2023. Disponível em: \\\\\[COMISSÃO do CAU/SP apoia projeto de lei contra 'arquitetura hostil'. \\\\\\*CAUSP\\\\\\*, São Paulo, 3 jan. 2023. Disponível em: \\\\\\[CORTINA, Adela. \\\\\\\*Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia\\\\\\\*. São Paulo: Contracorrente, 2020.\\\\\\]\\\\\\(https://causp.gov.br/comissao-do-cau-sp-apoia-projeto-de-lei-contrar-arquitetura-hostil/. Acesso em: 4 set. 2023.</a></p></div><div data-bbox=\\\\\\)\\\\\]\\\\\(https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/07/06/interna\\\\\_politica,1516867/camara-de-bh-aprova-recolhimento-de-objetos-de-populacao-em-situacao-de-rua.shtml#googlevignette. Acesso em: 8 out. 2023.</a></p></div><div data-bbox=\\\\\)\\\\]\\\\(https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647. Acesso em: 3 set. 2023.</a></p></div><div data-bbox=\\\\)\\\]\\\(https://www.in.gov.br/leiturajornal?data=12-12-2023&secao=do1&org=Atos%20do%20Poder%20Executivo. Acesso em: 2 abr. 2024.</a></p></div><div data-bbox=\\\)\\]\\(https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/01/17/lula-sanciona-lei-que-cria-bolsa-de-qualificacao-profissional-para-pessoas-em-situacao-de-rua.ghtml. Acesso em: 2 abr. 2024.</a></p></div><div data-bbox=\\)\]\(https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/12/11/ministerio-apresenta-plano-para-populacao-em-situacao-de-rua-veja-pontos.ghtml. Acesso em: 2 abr. 2024.</a></p></div><div data-bbox=\)](https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/22/lei-padre-julio-lancellotti-que-proibe-arquitetura-hostil-e-promulgada#:~:text= Foi%20promulgada%20nesta%20quarta-feira,%2C%20viadutos%2C%20calçadas%20e%20jardins. Acesso em: 2 set. 2023.</a></p></div><div data-bbox=)

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Arquitetura hostil: entenda o seu conceito e conheça uma das atuações da DPMG. *@defensoriamineira*, Belo Horizonte, 16 nov. 2023. Disponível em: [FARIAS FILHO, José Almir; ALVIM, Angelica Tanus Benatti. Higienismo e forma urbana: uma biopolítica do território em evolução. \*Revista Brasileira de Gestão Urbana\*, n. 14, p. 1-16, abr. 2022. Disponível em: \[FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo à brasileira. \\*Estudos Avançados\\*, v. 25, n. 71, p. 73-88, abr. 2011. Disponível em: \\[GAIO, Daniel. Cidade compacta e sustentabilidade. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; DINIZ, Pedro Ivo Ribeiro \\\(Org.\\\). \\\*Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável no contexto latino-americano\\\*. Belo Horizonte: Cedin, 2020. p. 135-148.\\]\\(https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10594/12336. Acesso em: 4 set. 2023.</a></p></div><div data-bbox=\\)\]\(https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/29618/25846. Acesso em: 4 set. 2023.</a></p></div><div data-bbox=\)](https://www.instagram.com/p/CztFgA-PgxO/. Acesso em: 16 nov. 2023.</a></p></div><div data-bbox=)

GALEANO, Dominique. Arquitetura hostil en Latinoamérica, el espacio público en disputa. *Página 12*, Argentina, 22 mar. 2023. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/533529-arquitectura-hostil-en-latinoamerica-el-espacio-publico-en-d>. Acesso em: 4 set. 2023.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Ação Civil Pública. *Agravo de Instrumento nº 5486344-77.2022.8.09.0051*. Agravante: Município de Goiânia. Agravada: Associação Estadual de Apoio à Saúde (AAS). Relatora: Des. Ana Cristina Ribeiro Petermella França. Goiânia, 31 de outubro de 2022. Disponível em: <https://projudi.tjgo.jus.br/>. Acesso em: 16 nov. 2023.

LETTIERE, Giovani. Além de ‘chuveirinho’, Rio tem holofotes, pedras e grades ‘antimendigo’. *UOL*, Rio de Janeiro, 9 ago. 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/09/alem-de-chuveirinho-rio-tem-holofotes-pedras-e-grades-antimendigo.htm>. Acesso em: 26 nov. 2023.

LIÑAN, José Manuel *et al.* Una guía de la arquitectura contra los pobres en España. *El País*, Madrid, 17 set. 2018. Disponível em: [https://elpais.com/sociedade/2018/09/05/actualidad/1536157307\\_408801.html](https://elpais.com/sociedade/2018/09/05/actualidad/1536157307_408801.html). Acesso em: 7 set. 2023.

LÓPEZ REILLY, Andrés. Montevideo hostil: las formas de excluir a las personas de espacios públicos y privados. *El País*, Montevideú, 23 abr. 2023. Disponível em: <https://www.elpais.com.uy/domingo/montevideo-hostil-las-formas-de-excluir-a-las-personas-de-espacios-publicos-y-privados>. Acesso em: 5 out. 2023.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, ago. 2003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928/11500>. Acesso em: 6 set. 2023.

MINAS GERAIS. Lei nº 24.512 de 17 de outubro de 2023. Altera a Lei nº 20.846, de 6 de agosto de 2013, que institui a Política Estadual para a População em Situação de Rua, para vedar o emprego de técnicas construtivas hostis nos espaços públicos livres que vise a restringir o direito à circulação e à permanência dessa população. *ALMG*, Belo Horizonte, 17 out. 2023. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/24512/2023/>. Acesso em: 3 abr. 2024.

MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clóvis. Periferias das cidades um texto preliminar. In: MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clóvis (Org.). *Metrópole: Grande Curitiba: teoria e prática*. Curitiba: Iparde, 1994. p. 37-53. Disponível em: [https://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-03/RP\\_metropole\\_12\\_1994.pdf](https://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2020-03/RP_metropole_12_1994.pdf). Acesso em: 6 out. 2023.

NOGUEIRA, Evelyn. Arquitetura hostil: a forma de afastar e limitar as pessoas na cidade. *Revista Casa e Jardim Globo*, 21 fev. 2021. Disponível em: <https://revistacasaejardim.globo.com/Casa-e-Jardim/Arquitetura/noticia/2021/02/arquitetura-hostil-forma-de-afastar-e-limitar-pessoas-na-cidade.html>. Acesso em: 5 out. 2023.

NUNES, Victor. Desordem urbana: Praça da Sé é cercada com grades de ferro após alta da violência. *Diário do Centro do Mundo*, 14 abr. 2023. Disponível em: <https://www.diariodocentrodomundo.com.br/essencial/desordem-urbana-praca-da-se-e-cercada-com-grades-de-ferro-apos-alta-da-violencia>. Acesso em: 3 jul. 2023.

PEIXOTO, Guilherme. Câmara de BH: projeto que previa recolhimento de bens de moradores de rua é retirado de pauta. *Itatiaia*, Belo Horizonte, 27 jul. 2023. Disponível em: <https://www.itatiaia.com.br/editorias/politica/2023/07/27/camara-de-bh-projeto-que-previa-recolhimento-de-bens-de-moradores-e-retirado-de-pauta>. Acesso em: 6 out. 2023.

PEREIRA, Renato. MP-SC pede explicações para Prefeitura de Itajaí sobre remoção de moradores em situação de rua por PMS. *CNN Brasil*, São Paulo, 7 nov. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/mp-sc-pede-explicacoes-para-prefeitura-de-itajai-sobre-remocao-de-moradores-em-situacao-de-rua-por-pms/>. Acesso em: 6 out. 2023.

PIAUI. *Lei nº 8.060 de 01 de junho de 2023*. Veda o uso de intervenções hostis nos espaços livres de uso público urbano no Estado do Piauí. Teresina, PI, 01 jun. 2023. Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2023/5668/8060.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2024.

PINTO, Victor Carvalho. A ordem urbanística. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 235-243, maio/jun. 2002.

PLENÁRIO referenda decisão sobre atendimento à população de rua. *STF*, Brasília, 22 ago. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512659&ori=1#:~:text=Por%20unanimidade%2C%20o%20Plenário%20do,Decreto%20federal%207.053%2F2009>. Acesso em: 5 out. 2023.

QUINN, Ben. Arquitetura hostil: as cidades contra seres humanos. Tradução de Maria Cristina Itokazu. *Outras Palavras*, São Paulo, 10 jul. 2014. Disponível em: <https://outraspalavras.net/sem-categoria/arquitetura-hostil-as-cidades-contra-seres-humanos/>. Acesso em: 2 set. 2023.

RECIFE é a primeira capital a ter lei que proíbe arquitetura hostil. *Prefeitura do Recife*, Recife, 16 dez. 2022. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/16/12/2022/recife-e-primeira-capital-ter-lei-que-proibe-arquitetura-hostil>.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Ação Civil Pública. *Agravo de Instrumento nº 0081536-62.2022.8.19.000*. Agravante: Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro. Agravado: Município de Nova Friburgo. Relator: Des. Adriano Celso Guimarães. Rio de Janeiro, 30 de maio de 2023. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2022.002.111116>. Acesso em: 5 out. 2023.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Ação Civil Pública. *Processo nº 0010237-11.2022.8.19.0037*. Autor: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Réu: Município de Nova Friburgo. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica#porNumero>. Acesso em: 13 abr. 2024.

ROLNIK, Raquel. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana – O futuro das cidades brasileiras na crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: INCT, 2015. p. 351-360.

SANTOS, Milton. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Embargos à Execução Fiscal nº 1005225-44.2023.8.26.0562*. Embargante: Condomínio Edifício Independência. Embargada: Prefeitura Municipal de Santos. Juiz: Bruno Nascimento Troccoli. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=FM000WTZT0000&processo.foro=562&processo.numero=1005225-44.2023.8.26.0562>. Acesso em: 3 abr. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos à Execução Fiscal nº 1005225-44.2023.8.26.0562. Embargante: Condomínio Edifício Independência. Embargada: Prefeitura Municipal de Santos. Juiz: Bruno Nascimento Troccoli. *Diário de Justiça Eletrônico*, São Paulo, Caderno 4 Judicial 1ª Instância – Interior – Parte III, ano XVII, ed. 3910, p. 2145-2148, 21 fev. 2024. Disponível em: <https://dje.tjsp.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=18&nuDiario=3910&cdCaderno=15&nuSeqpagina=2147>. Acesso em: 3 abr. 2024.

SILVIO Almeida apresenta o Plano Viver Sem Limite II no “Bom dia, Ministro”. *Agência Gov*, Brasília, 8 nov. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202311/ao-vivo-silvio-almeida-apresenta-o-plano-viver-sem-limite-ii-no-bom-dia-ministro>. Acesso em: 10 nov. 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 44-60.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p. 171-243.

WALSH, Niall Patrick. Cómo la arquitectura agresiva está diseñando para sacar a los indigentes del espacio público. Tradução de Isadora Stockins. *Archdaily*, 23 mar. 2017. Disponível em: <https://www.archdaily.cl/cl/867813/como-la-arquitectura-agresiva-disena-sin-vagabundos-en-el-reino-publico>. Acesso em: 6 out. 2023.

WEINTRAUB, Fábio. *O tiro, o freio, o mendigo e o outdoor*: representações do espaço urbano na poesia brasileira pós-1990. 2013, 203 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8151/tde-10022014-102254/publico/2013\\_FabioWeintraub\\_VCorr.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8151/tde-10022014-102254/publico/2013_FabioWeintraub_VCorr.pdf). Acesso em: 6 set. 2023.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NETTO, Thaís de Souza Corrêa; GAIO, Daniel. Arquitetura hostil e lesão à ordem urbanística. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 145-173, jan./jun. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i18-ART06.MG

---



# Regularização fundiária urbana sustentável como estratégia de redução da vulnerabilidade de núcleos urbanos habitacionais alternativos no contexto da emergência climática<sup>1</sup>

## **Anderson Henrique Vieira**

Doutorando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba com período de cotutela junto ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Territoriais (Doutorado) da Universidade Nacional da Colômbia (Sede Medellín). *E-mail:* andersonhvieira@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8999-0044>.

## **Marcelo Bedoni**

Mestre em Ciências Jurídicas na Universidade Federal da Paraíba (UFPB). *E-mail:* marcelobedoni12@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0180-8381>.

## **Talden Farias**

Pós-Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Advogado e Professor de Direito Ambiental da UFPB e da UFPE (Graduação e Pós-Graduação). *E-mail:* taldenfarias@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9799-8396>.

## **Ricardo Castro-Díaz**

Pós-Doutor pelo Conicet Argentina. Professor da Universidade Nacional da Colômbia – Faculdade de Arquitetura – Escola de Planejamento Urbano-Regional, Campus El Volador, Medellín, Colômbia. *E-mail:* ircastrod@unal.edu.co. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7089-5485>.

---

**Resumo:** A emergência climática é uma realidade que não pode ser ignorada. Assim, os esforços quando do tratamento dessa questão devem ser intensificados em contextos que conjugam múltiplas vulnerabilidades e assim estão sobremaneira expostos às consequências da crise climática global, como os núcleos urbanos habitacionais alternativos e/ou resistentes. Nesse contexto, a regularização fundiária urbana sustentável emerge como uma alternativa de abordagem não apenas para conferir segurança jurídica e acesso a serviços básicos, mas como uma política socioterritorial de desenvolvimento urbano e humano. Assim, questiona-se: como a política de REURB pode contribuir na redução da vulnerabilidade ambiental de núcleos urbanos habitacionais alternativos no contexto da emergência climática? Diante dessa problemática, o objetivo é refletir a regularização fundiária urbana sustentável como

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil – CNPq e à Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba – FAPESQ pelo auxílio financeiro. Todos os autores contribuíram igualmente na produção deste texto.

estratégia na mitigação e adaptação à mudança climática e na redução das vulnerabilidades sociais de núcleos urbanos habitacionais alternativos, com vistas ao desenvolvimento humano. Para tanto, como metodologia foi utilizada a revisão qualitativa de literatura nacional e internacional. A principal conclusão indica que a REURB se configura como estratégia de adaptação climática, desde que planejada de forma holística, reconhecida a informalidade como uma forma legítima de produção do espaço social, bem como observada a participação popular válida enquanto pressuposto metodológico inegociável.

**Palavras-chave:** Direito à moradia. Informalidade. Regularização fundiária urbana. Emergência climática. Assentamentos informais.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** O desafio da emergência climática e a necessidade de reconhecimento e respostas adequadas – **3** Núcleos urbanos habitacionais alternativos/resistentes e a necessidade de (des)pensar o direito como estratégia de redução de vulnerabilidades – **4** Regularização fundiária urbana sustentável como estratégia de redução da vulnerabilidade de núcleos urbanos habitacionais alternativos no contexto da emergência climática – **5** Considerações finais – Referências

## 1 Introdução

A questão dos assentamentos informais e precários tem sido objeto de análise e intervenção em diversos contextos urbanos ao redor do mundo.<sup>2</sup> Amplamente presentes, especialmente em países em desenvolvimento, esses núcleos habitacionais alternativos<sup>3</sup> são resultado de uma complexa interação entre fatores jurídicos, socioeconômicos, políticos, ambientais e culturais.<sup>4</sup> Nesse contexto, a regularização fundiária urbana sustentável (REURB) emerge como uma alternativa de abordagem não apenas para conferir segurança jurídica e acesso a serviços básicos, mas também como estratégia para enfrentar um dos problemas contemporâneos mais drásticos e urgentes, a saber, as mudanças climáticas.

A REURB pode ser conceituada como uma política pública que contempla, no mínimo, medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, executadas por meio de uma equipe multidisciplinar, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos alternativos/resistentes ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, da posse e da cidade, bem como o

<sup>2</sup> MAHABIR, R. *et al.* The study of slums as social and physical constructs: challenges and emerging research opportunities. *Regional Studies, Regional Science*, v. 3, n. 1, p. 399-419, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21681376.2016.1229130>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>3</sup> Neste texto o uso desse também se denomina de núcleos urbanos habitacionais alternativos e/ou resistentes tendo por uso desse termo/expressão se justifica pela compreensão de que o termo “informal” não se adequa ao planejamento e execução de políticas de REURB que visem estabelecer um diálogo entre as dinâmicas das ocupações, os costumes e as práticas que produzem à cidade e que contribuem para o acesso e permanência das pessoas em suas localidades através de “formas” que extrapolam a propriedade privada individual e absolutizada no direito liberal.

<sup>4</sup> ARIMAH, B. C. The face of urban poverty: explaining the prevalence of slums in developing countries. *WIDER Working Paper*, 2010. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/54181/1/636510395.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2024.

direito ao meio ambiente equilibrado, à efetiva participação popular e emancipação social. O principal objetivo é que esse conjunto de elementos possa não só legalizar imóveis, mas alterar a morfologia do ponto de vista da realidade socioespacial da área objeto de intervenção, motivo pelo qual a denominação “sustentável” precisa ser compreendida de forma ampla.

A discussão sobre a regularização fundiária urbana sustentável ganha relevância à luz das evidências que apontam para os desafios enfrentados pelos assentamentos informais e precários diante da atual emergência climática, como enchentes, deslizamentos de terra, contágio de doenças, ondas de calor, entre outras.<sup>5</sup> Estas comunidades, frequentemente localizadas em áreas de risco ambiental e desprovidas de infraestrutura adequada, estão entre as mais vulneráveis aos efeitos adversos das alterações climáticas e expostas a seus impactos negativos.<sup>6</sup>

Neste sentido, abordagens que busquem integrar a regularização fundiária com princípios de sustentabilidade ambiental e social tornam-se imperativas para enfrentar os desafios complexos apresentados por esses núcleos urbanos. A literatura tem destacado a importância de políticas e práticas que não apenas legalizem a posse da terra, mas que também promovam o acesso equitativo a serviços básicos, a melhoria das condições de habitação e o fortalecimento da resiliência comunitária. No contexto da América Latina, esse viés tem sido fortemente debatido na produção do Lincoln Institute of Land Policy e especialmente nos trabalhos de Edésio Fernandes,<sup>7</sup> Martin Smolka e Mullahy,<sup>9</sup> e Bethânia Alfonsin.<sup>10</sup>

Essa percepção se coaduna aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>11</sup> da ONU, para garantir acesso à energia barata e sustentável (ODS 7), tornar os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

<sup>5</sup> ROSENZWEIG, C. et al. (Ed.). *Climate change and cities: second assessment report of the urban climate change research network*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

<sup>6</sup> SHERBININ, A.; SCHILLER, A.; PULSIPHER, A. The vulnerability of global cities to climate hazards. In: DODMAN, D.; BICKNELL, J.; SATTERNTHWAITE, D. (Ed.). *Adapting cities to climate change*. London: Routledge, 2012. p. 129-157.

<sup>7</sup> FERNANDES, E. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 9-24, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/858>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>8</sup> FERNANDES, E. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizaca-assentamentos-informais-full\\_1.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizaca-assentamentos-informais-full_1.pdf). Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>9</sup> SMOLKA, M. O.; MULLAHY, L. *Perspectivas urbanas: temas críticos em políticas de solo em América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

<sup>10</sup> ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, R. (Coord.). *Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiar/Apostila\\_Regularizacao\\_Fundiaria.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiar/Apostila_Regularizacao_Fundiaria.pdf). Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>11</sup> ODS significa “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”. Trata-se de um pacto global assinado durante a Cúpula das Nações Unidas em 2015, pelos 193 países-membros, para promover o crescimento sustentável. Embora suas metas sejam, em realidade, dificilmente alcançáveis, o mencionado pacto serve como um protocolo de intenções apto a servir de fundamento à gestão pública e privada, o que pode contribuir para o desenvolvimento sustentável em longo prazo.

(ODS 11), assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis (ODS 12), tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos (ODS 14), proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres (ODS 15), promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável (ODS 16), além de fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (ODS 17).

Não por outro motivo, a REURB precisa considerar a noção de justiça ambiental entendida como “distribuição equânime de partes e à diferenciação qualitativa do meio ambiente”,<sup>12</sup> bem como a emergência climática. Isso porque não há desenvolvimento urbano equitativo e sustentável se não conjugado ao desenvolvimento humano dos territórios objetos da intervenção.<sup>13</sup> Assim, questiona-se: como a política de REURB pode contribuir na redução da vulnerabilidade ambiental de núcleos urbanos habitacionais alternativos no contexto da emergência climática?

Tendo essa problemática como ponto de partida, este estudo busca, portanto, refletir a regularização fundiária urbana sustentável como estratégia na mitigação e adaptação à mudança climática e na redução das vulnerabilidades sociais de núcleos urbanos habitacionais alternativos, com vistas ao desenvolvimento humano. Para tanto, foi desenvolvida uma revisão bibliográfica não sistemática e de abordagem qualitativa da literatura nacional e internacional. Os critérios de inclusão e exclusão foram principalmente pautados em investigações que articulassem a problemática aqui proposta em evidências empíricas. Pretende-se desse modo explorar alternativas para a formulação de políticas e práticas eficazes no enfrentamento dos desafios associados à informalidade urbana e às mudanças climáticas.

## 2 O desafio da emergência climática e a necessidade de reconhecimento e respostas adequadas

### 2.1 Impacto da emergência climática nas cidades e a resiliência climática

A emergência climática é o cenário de mudança climática acelerada pelas atividades antropocêntricas considerável em uma grande crise global e uma catástrofe global.<sup>14</sup> O argumento mais persuasivo que há mais em jogo hoje do que em

<sup>12</sup> ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, n. 5, p. 49-60, jan./jun. 2002. p. 54. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/328065771.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>13</sup> GAZOLA, P. M. REURB-S: inadequação da regularização jurídica desconectada de projeto integrado de promoção humana e urbana. In: CORREIA, A. F. (Org.). *Moradia de direito: projeto na régua*. Rio de Janeiro: Institutas, 2022. v. 1.

<sup>14</sup> MING, A. *et al.* *Key messages from the IPCC AR6 climate science report*. Cambridge: University Cambridge, 2021. Disponível em: <https://www.cambridge.org/engage/coe/article-details/617a83eb45f1eea41b40a461>. Acesso em: 24 mar. 2024.

qualquer outro momento desde a estabilização do sistema climático é considerada a perspectiva principal da literatura científica.<sup>15</sup> Assim, a expressão “emergência” começa a ganhar força no vocabulário da agenda climática global.<sup>16</sup>

A contribuição desse reconhecimento de emergência significa no enfrentamento das mudanças climáticas a sua possibilidade de ampla incorporação no vocabulário da política e do direito.<sup>17</sup> Para Carvalho e Rosa, o direito climático, uma emergente disciplina jurídica, deve se preocupar com regulações concretas, isto é, o entendimento científico consolidado sobre as mudanças climáticas, a fim de estruturar um regime legal protetivo que seja confessorário de todas as especificidades do objeto a ser tutelado.<sup>18</sup> Em sentido próximo, Bedoni demonstra a importância de considerar a emergência climática em termos jurídicos, sendo, assim, uma “[...] contribuição importante para preencher a lacuna do ordenamento jurídico brasileiro, que simplesmente não considera o enfrentamento das mudanças climáticas como uma urgência”.<sup>19</sup>

Desse modo, a abordagem jurídica da emergência climática é uma preocupação tanto teórica quanto prática, revelando-se como um desafio para o direito internacional e para os ordenamentos jurídicos nacionais.<sup>20</sup> No sistema onusiano criado para enfrentar as mudanças climáticas, destacam-se a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de 1992, e o Acordo de Paris, de 2015. O principal objetivo da Convenção refere-se a “[...] alcançar [...] a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático”.<sup>21</sup> Já o Acordo de Paris, que reforça a implementação da Convenção, visa três objetivos: manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento a 1,5°C; aumentar a

<sup>15</sup> RIPPLE, W. J. *et al.* World Scientists’ Warning of a Climate Emergency. *BioScience*, 1-7, 2022. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/364757952\\_World\\_Scientists%27\\_Warning\\_of\\_a\\_Climate\\_Emergency\\_2022](https://www.researchgate.net/publication/364757952_World_Scientists%27_Warning_of_a_Climate_Emergency_2022). Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>16</sup> RIPPLE, W. J. *et al.* World Scientists’ Warning of a Climate Emergency. *BioScience*, 1-7, 2022. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/364757952\\_World\\_Scientists%27\\_Warning\\_of\\_a\\_Climate\\_Emergency\\_2022](https://www.researchgate.net/publication/364757952_World_Scientists%27_Warning_of_a_Climate_Emergency_2022). Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>17</sup> FISHER, E.; SCOTFORD, E.; BARRITT, E. The legally disruptive nature of climate change. *The Modern Law Review*, v. 80, n. 2, p. 173-201, 2017. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2230.12251>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>18</sup> CARVALHO, D. W.; ROSA, R. S. M. Premissas para a configuração do sistema climático como bem jurídico. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 104, p. 229-323, 2021.

<sup>19</sup> BEDONI, M. *Direito ambiental e direito climático: intersecções entre o meio ambiente e o sistema climático no ordenamento jurídico brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 144.

<sup>20</sup> FISHER, E.; SCOTFORD, E.; BARRITT, E. The legally disruptive nature of climate change. *The Modern Law Review*, v. 80, n. 2, p. 173-201, 2017. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2230.12251>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>21</sup> BRASIL. *Decreto n. 2.652, de 1º de julho de 1998*. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2652.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

capacidade de adaptação aos impactos negativos e promover a resiliência às mudanças climáticas; e tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão e resiliente.<sup>22</sup>

O Acordo de Paris estabeleceu metas relacionadas com o aumento médio da temperatura (manter o aumento inferior a 2°C e de preferência em 1,5°C, até o final do século). Essa medida não vinculante alcança todas as partes, e tem como principal instrumentalização as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), em que cada parte apresenta metas periódicas e progressivas, com vistas a atingir uma neutralidade climática em meados do século. Assim, o acordo desenha uma trajetória para conduzir os países a atingir uma limitação no aumento da temperatura global, estabelecendo a meta-limite (2°C) e a meta mais ambiciosa (1,5°C).<sup>23</sup> As metas de temperatura do Acordo de Paris não são arbitrárias, pois representam, vale destacar, as informações apresentadas pela comunidade científica, notadamente do IPCC.<sup>24</sup>

As consequências da crise climática também afetam diretamente as populações humanas e os sistemas sociais. Nessa esteira, Beck esclarece que os problemas ambientais, a exemplo das mudanças climáticas, são “[...] problemas completamente – na origem e nos resultados – sociais, problemas do ser humano, de sua história, de suas condições de vida, de sua relação com o mundo e com a realidade [...]”.<sup>25</sup> Aproximadamente 3,3 a 3,6 bilhões de pessoas ao redor do mundo vivem em contextos de alta vulnerabilidade, sendo que os mais vulneráveis apresentam alguma relação isolada ou combinada com gênero, etnia, baixa renda, com destaque para povos indígenas e comunidades locais.<sup>26</sup>

Com isso, faz-se necessário destacar uma linha de pesquisa e de atuação ligada à resiliência climática, que é diretamente relacionada com adaptação e vulnerabilidade. Assim, a resiliência pode ser compreendida como a capacidade de sistemas socioambientais responderem e se recuperarem de desastres, absorvendo

<sup>22</sup> BRASIL. *Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017*. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>23</sup> BRASIL. *Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017*. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>24</sup> IPCC. *Summary for Policymakers*. In: IPCC. *Climate Change 2021: the physical science basis*. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2021. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf). Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>25</sup> BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. p. 99.

<sup>26</sup> IPCC. *Summary for Policymakers*. In: IPCC. *Climate Change 2022: impacts, adaptation and vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2022. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_SummaryForPolicymakers.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf). Acesso em: 24 mar. 2024.

impactos, lidando com eventos e processos adaptativos que facilitam a reorganização, mudança e aprendizado ante ameaças. Está vinculada à adaptação e à capacidade adaptativa, englobando condições como limiares, múltiplos estados, surpresas e estados desejáveis. Mesmo assim, a adaptação consiste no ajuste ao clima real ou projetado e seus efeitos para moderar danos ou aproveitar oportunidades benéficas.<sup>27</sup>

A resiliência climática, então, exige a adaptação de sistemas socioambientais para um clima diferente e, para isso, a redução de vulnerabilidades da população e dos ecossistemas é uma medida essencial e urgente, pois são os grupos vulneráveis os mais propensos a sofrer os efeitos negativos climáticos e os menos preparados, ou seja, os que possuem a menor capacidade adaptativa. Nesse sentido, a Política Nacional sobre Mudança do Clima no Brasil apresenta, no seu art. 2º, inc. I, o conceito de adaptação climática diretamente relacionado com vulnerabilidade, referindo a adaptação como “iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima”.<sup>28</sup>

Segundo o relatório *World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities*, produzido pela Organização das Nações Unidas, o futuro aponta para um mundo em constante processo de urbanização ao longo das próximas três décadas, de 56% em 2021 para 68% em 2050, com as áreas urbanas absorvendo praticamente todo o futuro do crescimento da população mundial. Assim, o relatório aponta que um novo paradigma está surgindo no planejamento de adaptação que reconheça as mudanças climáticas como um fenômeno contínuo e dinâmico nas sociedades contemporâneas, exigindo múltiplas ações e ajustes.<sup>29</sup>

Desse modo, o espaço urbano será central para o enfrentamento das mudanças climáticas.<sup>30</sup> Entretanto, as cidades precisarão conciliar a necessidade de mitigação e de adaptação com a relação de vulnerabilidade e de responsabilidade.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> OBERMAIER, M.; ROSA, L. P. Mudança climática e adaptação no Brasil: uma análise crítica. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 155-176, 2013. p. 158. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/NDd955DhNntt6TQpR4xdXyH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>28</sup> BRASIL. *Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>29</sup> UN HABITAT. *World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities*. United Nations, 2022. Disponível em: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr\\_2022.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf). Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>30</sup> TEIXEIRA, R. L. P.; PESSOA, Z. S. Planejamento urbano e adaptação climática: entre possibilidades e desafios em duas grandes cidades brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 38, p. 1-21, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/dPymbT9TMGsdwTrNtVZ3xF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>31</sup> MARTINS, R. D.; FERREIRA, L. C. Uma revisão crítica sobre cidades e mudança climática: vinho velho em garrafa nova ou um novo paradigma de ação para a governança local? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 611-641, maio/jun. 2011. p. 629. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/xFCzn4Gyk5m3YjVMPjnPNCR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2024.

Nesta senda, é importante mencionar que as cidades sofrem os riscos de ondas de calor intensas, problemas de saúde associados ao aumento da temperatura, diminuição do conforto térmico, diminuição da produtividade do trabalho urbano por causa de temperaturas elevadas, aumento de inundações devido ao aumento do nível do mar, de ciclones tropicais e de chuvas mais intensas, aumento da escassez de água em decorrência de fatores climáticos, mortalidade por causa de poluentes, entre outros.<sup>32</sup>

O painel aponta ainda que os impactos climáticos nas cidades são concentrados entre os moradores urbanos econômica e socialmente marginalizados residentes em assentamentos informais e precários, e isso se deve ao fato de que, em geral, a vulnerabilidade humana se concentra em localidades com deficiência de infraestrutura e serviços básicos. Além disso, a viabilidade e a eficácia das respostas adaptativas em sistemas urbanos são limitadas por acesso e capacidade institucional, financeira e tecnológica, sendo dependentes de respostas coordenadas e contextualmente apropriadas em toda a infraestrutura física, natural e social.<sup>33</sup>

## 2.2 A política de adaptação climática no Brasil no contexto das cidades

No Brasil, tem-se alguns instrumentos da política climática que contribuem na política climática urbana, como o Plano Nacional de Adaptação, de competência da União, com previsão expressa no parágrafo único do art. 11 da Política Nacional sobre Mudança do Clima.<sup>34</sup> O primeiro plano foi estabelecido pela Portaria Ministerial nº 150, de 10.5.2016, tendo sido elaborado entre os anos de 2013 e 2016. O plano está estruturado em dois volumes: “Estratégia Geral” e “Estratégias Setoriais e Temáticas”. O primeiro volume apresenta os componentes estruturais do plano, como a base legal, objetivos, princípios, metas e governança.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> IPCC. Cities, settlements and key infrastructure. In: IPCC. *Climate Change 2022: impacts, adaptation and vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2022. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_Chapter06.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_Chapter06.pdf). Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>33</sup> IPCC. Summary for Policymakers. In: IPCC. *Climate Change 2022: impacts, adaptation and vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2022. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_SummaryForPolicymakers.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf). Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>34</sup> BRASIL. *Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>35</sup> BRASIL. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: estratégia geral*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2016. v. 1. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao.html>. Acesso em: 24 mar. 2024.

O segundo volume, por sua vez, aponta as diretrizes para a gestão do risco associado à mudança do clima de onze setores: agricultura, biodiversidade e ecossistemas, cidades, desastres naturais, indústria e mineração, infraestrutura, povos e populações vulneráveis, recursos hídricos, saúde, segurança alimentar e nutricional, e zonas costeiras.<sup>36</sup> A estratégia setorial para as cidades foi construída com o objetivo de

[...] considerar a lente climática no âmbito das políticas públicas para o planejamento e desenvolvimento urbano; e identificar ações de “não arrependimento” que contribuam diretamente para a redução da vulnerabilidade à mudança do clima e o desenvolvimento de cidades resilientes.<sup>37</sup>

O plano adotou quinze diretrizes prioritárias para promover a adaptação nas cidades. Aqui serão apontadas e discutidas aquelas que se correlacionam diretamente com a problemática proposta. A terceira diretriz menciona expressamente os assentamentos precários. Nesse sentido, o Plano Nacional de Adaptação estabelece que essa diretriz tem como objetivo a “[...] elevação da condição de habitabilidade destes assentamentos e melhoria das condições de vida da população, por meio de ações integradas de infraestrutura urbana, produção e melhoria habitacional, regularização fundiária, recuperação ambiental e trabalho social”.<sup>38</sup> Assim, o Plano Nacional de Adaptação reconhece uma relação vital e de prioridade de ações de adaptação climática nos assentamentos informais.

A implementação do plano, porém, é difícil de ser mensurada e sofreu uma ampla omissão nos últimos anos. Ocorre que o Plano Nacional de Adaptação está em processo de atualização, anunciada pela atual Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), apresentada em 2023 pelo Estado brasileiro. O novo plano será elaborado pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, composto por representantes de diversos ministérios de Estado, e deverá conter metas nacionais de adaptação para 2030 e metas nacionais indicativas para 2035. A atualização engloba a criação de quatorze planos setoriais de adaptação, três a mais que o

<sup>36</sup> BRASIL. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: estratégias setoriais e temáticas*. v. 2. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2016. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao.html>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>37</sup> BRASIL. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: estratégias setoriais e temáticas*. v. 2. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2016. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao.html>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>38</sup> BRASIL. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: estratégias setoriais e temáticas*. v. 2. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2016. p. 78. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao.html>. Acesso em: 24 mar. 2024.

Plano Nacional de 2016, com a continuidade do Plano Setorial de Adaptação para as cidades.<sup>39</sup>

Como visto, a emergência climática é uma realidade que não pode ser mais ignorada e que exige ação imediata. O reconhecimento dessa crise por parte de cientistas, governos e organizações internacionais evidencia a urgência de uma resposta global coordenada. Nesse sentido, a incorporação do conceito de emergência climática no vocabulário político e jurídico é crucial para impulsionar a implementação de medidas concretas de mitigação e adaptação. Além disso, a necessidade de resiliência climática nas cidades é cada vez mais evidente, considerando o papel central que elas desempenham na mitigação das mudanças climáticas e na proteção de populações vulneráveis.

Diante desse cenário, é fundamental reconhecer que os esforços quando do tratamento dessa problemática devem ser intensificados em contextos que conjuguem múltiplas vulnerabilidades e assim estão sobremaneira expostos e suscetíveis às consequências da crise climática global, como os núcleos urbanos habitacionais alternativos e/ou resistentes amplamente citados na literatura como assentamentos informais. Para tanto, cabe refletir a questão da informalidade enquanto modo de produção do espaço social e, portanto, centralidade na agenda das políticas públicas urbanas, para que, posteriormente, seja possível conceber a política de regularização fundiária urbana como estratégia viável de produzir efeitos em diferentes escalas quando da gestão da informalidade em contextos de emergência climática. A esses propósitos se dedicam as páginas que seguem.

### 3 Núcleos urbanos habitacionais alternativos/resistentes e a necessidade de (des)pensar o direito como estratégia de redução de vulnerabilidades

Se o espaço é socialmente produzido,<sup>40 41</sup> a informalidade é, sem dúvidas, uma forma de produzi-lo, que foi (e é) utilizada na maioria dos países ao redor do mundo e fortemente na América Latina. Assim, não é razoável uma leitura jurídico-normativa que, no intuito cego de tipificação, impute aspectos de ilegalidade/ilegitimidade a esses espaços. Isso porque a complexidade das dinâmicas que conformam a produção da informalidade em termos urbanísticos não cabe na discussão binária

<sup>39</sup> BRASIL. Resolução nº 3, de 14 de setembro de 2023. Dispõe sobre a atualização do Plano Nacional sobre Mudança do Clima – Plano Clima e a instituição dos Grupos Técnicos Temporários de Mitigação (GTT – Mitigação) e de Adaptação (GTT – Adaptação). *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 204, 26 out. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-3-de-14-de-setembro-de-2023-518979659>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>40</sup> LEFEBVRE, H. A produção do espaço. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, p. 123-132, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/68706/71286>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>41</sup> SANTOS, M. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.

e reducionista de legalidade/ilegalidade, sendo necessário recorrer ao pluralismo jurídico<sup>42</sup> <sup>43</sup> como prisma teórico-metodológico para compreensão desse fenômeno, já que o referido pressuposto reconhece a existência, interação e atuação de vários sistemas jurídicos em uma mesma sociedade e nega o monopólio da produção jurídica estatal.

Nesse sentido, é preciso contribuir na desconstrução imagético-discursiva (no campo jurídico sobretudo, mas também em outras áreas do conhecimento) de mitos que envolvem a questão, tendo em vista que a noção do que é informal, em termos urbanísticos, sobretudo na América Latina após a década de 70, foi construída a partir da contraposição de elementos que não estavam inseridos na agenda modernizadora das cidades,<sup>44</sup> ou seja, todas as formas de reprodução da cidade que não se submetiam ou não se encaixavam nesse projeto modernizador eram, pois, tidas por informais.

Esse cenário conjugado ao processo de industrialização acelerado e aliado de urbanização adequada, pelo qual as cidades passaram no contexto latino-americano e, posteriormente, o desenho de um planejamento urbano cartesiano, centralizador, hierarquizado e constituído sob uma perspectiva legalista-liberal, concebeu a informalidade (e, contraditoriamente, contribuiu fortemente na sua reprodução), como sinônimo de insegurança jurídica; precariedade urbana e pobreza. Esse contexto impõe o reconhecimento de que o próprio Estado é um grande produtor de informalidade.<sup>45</sup> Não por outro motivo, é fundamental, ao revés de “combater” a informalidade, considerá-la como elemento integrativo quando do planejamento de políticas públicas, sobretudo na seara habitacional, de modo a criar um diálogo entre as diretrizes institucionais a serem planejadas/implementadas e as práticas já existentes e chanceladas em termos culturais e sociais em cada território. Essa abordagem pode contribuir no aumento/ampliação/fomento da resiliência local e na gestão das problemáticas que atingem esses espaços, como as consequências da atual emergência climática.

A compreensão da necessidade de diálogo e integração da informalidade como elemento central na agenda de políticas públicas só parece encontrar fôlego quando inserida na abordagem do espaço enquanto produção social (dialética, conflituosa

<sup>42</sup> DÁVILA, J. *Apuntes sobre pluralismo jurídico*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Facultad de Derecho, CIJUS, 2004.

<sup>43</sup> WOLKMER, A. C. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma cultura no direito*. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.

<sup>44</sup> GONÇALVES, R. S.; BAUTÈS, N.; MANEIRO, M. A informalidade urbana em questão. *O social em questão*, Rio de Janeiro, n. 42, p. 9-26, set./dez. 2018. Disponível em: [http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_42\\_Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_42_Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>45</sup> GONÇALVES, R. S.; SANTOS, C. R. Gestão da informalidade urbana e tolerância precária: uma reflexão crítica em torno dos sentidos implicados em projetos de regularização fundiária. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 23, p. 1-21, 2021. p. 7. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/s4pgJmzrsfMfsVwGZw4xdnB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2024.

e contraditória em essência na ordem jurídico-econômica do capital) e a partir do pluralismo jurídico que permite recuperar o movimento dialético do próprio direito e, portanto, possibilita um melhor entendimento dos conflitos e contradições. Isso porque não é possível que haja um único direito a interferir/impactar/normatizar/regulamentar o espaço e as relações nele estabelecidas e desenvolvidas. Somente a partir de um exercício de movimento/fluidez teórico(a) é possível compreender essa dinâmica de constituição espacial e assim entender que a propriedade não é algo estático e absoluto, mas uma relação sócio-histórica, em que a realidade demonstra que a apropriação do solo urbano em termos gerais e a moradia como direito não são coisas adquiridas, mas um processo de formação no espaço e também uma reação à dominação de classes hegemônicas contra grupos vulnerabilizados que enxerga na informalidade uma estratégia de sobrevivência.<sup>46</sup>

Nessa senda, Smolka e Mullahy sistematizam quais são os antecedentes no contexto da América Latina que podem refletir o atual cenário de informalidade e precariedade urbana, entre eles, tem-se: a) patrimonialismo, compreendido como o controle do acesso a serviços públicos e infraestrutura coletiva a partir do nível de influência político-social dos indivíduos (ou do grupo) a que se destinam; b) desequilíbrio tributário e fiscal, tendo em vista a ausência de estratégias que visem redistribuir os investimentos públicos realizados no tecido urbano a todas as pessoas (recuperação de *plusvalias*); c) tradição jurídica rígida, neoliberal e anacrônica em termos de uso e ocupação do solo urbano, o que em larga medida não contribui no desenvolvimento de categorias jurídicas e institutos que visem à tutela do direito à moradia fora do escopo da propriedade individual; d) planejamento urbano limitado aos seus aspectos físicos que afasta a cidade “legal” da cidade real; e) apropriação do solo pautado na concentração fundiária (latifúndio); além dos altos preços da terra urbana.<sup>47</sup>

Nesse quadro, o resultado da conjugação dos antecedentes discutidos por Smolka e Mullahy é um cenário de múltiplas vulnerabilidades (econômica, social, jurídica, urbanística e ambiental) que representam a realidade em grande parte dos contextos de informalidade urbana.<sup>48</sup> Assim, para os fins da problemática aqui proposta, serão considerados como assentamentos informais e precários os núcleos urbanos habitacionais alternativos/resistentes constituídos majoritariamente por pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica e que vivam em cenários

<sup>46</sup> PATIÑO, A. R. Racionalidades normativas y apropiación del territorio urbano: entre el territorio de la ley y la territorialidad de legalidades. *Economía Sociedad y Territorio*, Toluca, v. 5, n. 20, p. 673-702, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/111/11102001.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>47</sup> SMOLKA, M. O.; MULLAHY, L. *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

<sup>48</sup> SMOLKA, M. O.; MULLAHY, L. *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

de precariedade urbanística, considerando, entre outros elementos: os riscos de sofrer consequências negativas a eventos climáticos; acessibilidade aos sistemas de transporte público; infraestrutura adequada; nível de habitabilidade do imóvel, além da qualidade ambiental do assentamento.<sup>49</sup>

O contexto apontado subordina esses espaços a toda sorte de catástrofes ambientais agudizadas pela atual emergência climática, sendo necessário, portanto, pensar na questão da necessária adaptação desses núcleos urbanos. Para tanto, os países perceberam diferentes estratégias de gestão, como: urbanização de assentamentos informais e precários, provisão habitacional de interesse social (como os programas Minha Casa Minha Vida I e II) e a regularização fundiária urbana (REURB). Entre essas estratégias, a política de REURB se mostra como uma das mais importantes e/ou utilizadas, precisamente porque seu objetivo se presta a contemplar a urgência e a contemporaneidade das problemáticas e necessidades dos assentamentos informais e precários, por meio de intervenções pontuais nesses locais, o qual pode possibilitar mudanças significativas em diferentes escalas. Desse modo, cabe discutir na seção seguinte como a regularização fundiária urbana sustentável pode contribuir como estratégia de redução da vulnerabilidade de núcleos urbanos habitacionais alternativos.

#### 4 Regularização fundiária urbana sustentável como estratégia de redução da vulnerabilidade de núcleos urbanos habitacionais alternativos no contexto da emergência climática

De acordo com o exposto, a emergência climática exacerbou as vulnerabilidades dos assentamentos informais vulneráveis, que já enfrentam desafios socioeconômicos e urbanísticos significativos. A complexidade dessa questão requer uma abordagem integrada que considere não apenas aspectos jurídicos e urbanísticos, mas também os contextos sociais, econômicos, ambientais e culturais-identitários em que esses assentamentos estão inseridos. Nesse sentido, como debatido, a compreensão da informalidade urbana como uma forma legítima de produção do espaço social, embora fora do escopo da propriedade liberal clássica, é fundamental para desenvolver políticas públicas eficazes de adaptação climática, uma vez que a criminalização e estigmatização desses assentamentos apenas se alinha a um discurso hegemônico de marginalização de comunidades já vulneráveis. Portanto,

<sup>49</sup> CARDOSO, A. L. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (Org.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016. p. 29-52. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9399>. Acesso em: 24 mar. 2024.

em vez de combatê-los, é essencial integrá-los no planejamento urbano e na formulação de políticas de adaptação que reconheçam suas práticas e necessidades específicas.

Nesse sentido, o Plano Nacional de Adaptação, como visto no primeiro tópico do texto, ao destacar a importância da elevação da condição de habitabilidade dos assentamentos informais vulneráveis, reconhece a necessidade de medidas concretas para enfrentar os desafios da emergência climática nessas áreas urbanas, sempre com a necessária observância e consideração no que se refere às desigualdades e injustiças existentes, bem como a aspectos de participação popular efetiva das comunidades afetadas no processo de tomada de decisão.

É nesse quadro que as políticas de regularização fundiária urbana sustentáveis emergem como uma centralidade na mitigação dos impactos da emergência climática nos núcleos urbanos vulneráveis. Com essa consciência, a seguir serão discutidos alguns argumentos que articulam a centralidade da política de REURB em relação à problemática proposta. Para tanto, a reflexão terá como ponto de partida uma abordagem conceitual a partir da natureza jurídico-urbanística e social da política, bem como de seus objetivos de modo a articular quatro eixos principais de argumentação, a saber, a REURB como: 1<sup>o</sup>) forma de redução da vulnerabilidade socioambiental; 2<sup>o</sup>) instrumento de melhoria da resiliência urbana; 3<sup>o</sup>) estratégia de promoção da inclusão social e econômica e 4<sup>o</sup>) estímulo ao desenvolvimento sustentável e à governança urbana participativa. Ressalta-se que, muito embora seja utilizada a Lei Geral de Regularização Fundiária Urbana do Brasil, não se pretende encerrar o debate em um diploma legislativo, mas contribuir na formação de um cenário generalizante que possa também fomentar outras discussões em diferentes países e realidades distintas.

Destaca-se ainda que o fio condutor da argumentação aqui proposta reconhece a intrínseca relação entre direitos fundamentais e mudanças climáticas,<sup>50 51</sup> contexto que no Brasil encontra sustentáculo no Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257/2001<sup>52</sup> e, evidentemente, na Constituição Federal de 1988 (arts. 182 e 183), que ao inserir o tratamento sobre a Política Urbana no Título VII que trata da Ordem Econômica e Financeira impõe um modo de interpretação que o desenvolvimento urbano deve se conjugar ao desenvolvimento humano e assim atua como

<sup>50</sup> CARVALHO, D. W. Constitucionalismo climático: a tridimensionalidade do direito das mudanças climáticas. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 19, n. 45, p. 63-84, set./dez. 2022. Disponível em: <https://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/2201/25470>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>51</sup> BEDONI, M. *Direito ambiental e direito climático: intersecções entre o meio ambiente e o sistema climático no ordenamento jurídico brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

<sup>52</sup> BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

um filtro de justificação das políticas públicas, cenário em que a REURB também assume protagonismo na defesa dos direitos fundamentais de grupos vulneráveis.

A regularização fundiária urbana sustentável pode ser conceituada como uma política pública que contempla, no mínimo, medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, executadas por meio de uma equipe multidisciplinar, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos alternativos/resistentes ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, da posse e da cidade, bem como o direito ao meio ambiente equilibrado, à efetiva participação popular e emancipação social.<sup>53</sup> Em outras palavras, é considerar a integralidade das necessidades, em termos urbanísticos, sociais, ambientais e jurídicos da área objeto de intervenção, o que a configura como uma política de desenvolvimento socioterritorial, urbano e humano. Para Gazola, isso se deve ao fato de que promover políticas de regularização fundiária urbana transcende aspectos de mera urbanização/titulação e se complexifica ao pretender a emancipação dos excluídos.<sup>54</sup>

Tendo isso em vista, importa também ter em mente quais são os objetivos da REURB. Toma-se por base o art. 10 da Lei nº 13.465/2017, que trata dos objetivos da regularização fundiária urbana no Brasil. De início, o mencionado dispositivo indica que é objetivo da REURB assegurar a devida urbanização da área objeto de intervenção e garantir a prestação de serviços públicos aos ocupantes. Por “urbanização” compreende-se estrutura urbana adequada com a presença de equipamentos públicos e coletivos, além de soluções sanitárias apropriadas, entre outros aspectos. Já os serviços públicos contemplam o fornecimento de água em quantidade e qualidade adequadas, energia elétrica, transporte público etc. Também se configura objetivo da política de REURB criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes. Esse intuito reconhece a necessidade de criar/adequar as unidades imobiliárias à realidade vivida pela população beneficiária do ponto de vista socioespacial,<sup>55</sup> o que se coaduna com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e também se harmoniza ao Comentário Geral nº 4 da ONU, em

<sup>53</sup> VIEIRA, A. H.; FARIAS, T. Regularização Fundiária Urbana (REURB): considerações sobre a sua matriz conceitual normativo-doutrinária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 1772-1809, 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/74367/49356>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>54</sup> GAZOLA, P. M. REURB-S: inadequação da regularização jurídica desconectada de projeto integrado de promoção humana e urbana. In: CORREIA, A. F. (Org.). *Moradia de direito: projeto na régua*. Rio de Janeiro: Institutas, 2022. v. 1.

<sup>55</sup> BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização rural e urbana [...]. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

relação à necessária adequação da moradia às expressões da identidade cultural da localidade e assim potencialmente promover seu desenvolvimento.

Os propósitos acima mencionados são essenciais para o desenvolvimento de uma política de REURB integrada e comprometida em ser um contributo à dignidade habitacional dos ocupantes da área objeto de intervenção, bem como um vetor de minimização das consequências maléficas de catástrofes climáticas e ambientais. Desse modo, quando não observados, pode-se ter a reprodução de cenários trágicos como ocorreu recentemente no Peru. No caso peruano, foi executada uma política de REURB abrangente em todo o território nacional, entretanto, com foco quase exclusivo nos aspectos jurídico-dominiais (concessão de títulos de propriedade plena e exclusiva), que na prática “legalizou” centenas de milhares de núcleos urbanos e, por outro lado, os deixou alijados de qualquer infraestrutura urbana adequada que conferisse dignidade habitacional aos seus ocupantes. Por isso, Fernandes, ao analisar a política de REURB implementada no Peru, sustenta que as promessas de ampliar o acesso ao crédito, melhorias habitacionais e erradicação da pobreza não se concretizaram a partir da titulação/legalização/formalização dos chamados “assentamentos informais” e, por outro lado, podem ter gerado externalidades, como preços mais elevados dos terrenos, novas ocupações em novas áreas, baixa qualidade urbanístico-ambiental dos assentamentos, novas distorções das relações de gênero e a expulsão pelo mercado dos moradores.<sup>56</sup>

Para além das implicações mencionadas, outro subproduto da política de REURB peruana foi o alto índice de mortes da população quando da pandemia de Covid-19, resultado não só da vulnerabilidade do sistema de saúde,<sup>57</sup> mas também da necropolítica<sup>58</sup> habitacional implementada naquele país, que, ao priorizar a mera regularização jurídica, negligenciou, entre outros aspectos, soluções sanitárias adequadas à realidade ambiental de cada localidade, o que privou a população de atos como lavar as mãos em água corrente e fazer um isolamento social efetivo em suas respectivas residências; agora, devidamente regularizadas; porém, mais inseguras do que nunca.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> FERNANDES, E. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 9-24, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/858>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>57</sup> PANDIELLO, J. S.; CHAPARRO, F. P. ¿Habrà vida (inteligente) después del COVID19?. In: CAPELLO, M.; EGUINO, H.; JIMÉNEZ, J. P.; PANDIELLO, J. S. (Org.). *Los desafíos de las finanzas intergubernamentales ante*. [s.l.]: AIFIL, 2020. p. 21-25. Disponível em: <https://www.aifil-jifl.org/wp-content/uploads/2020/11/AIFIL-2.11.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>58</sup> MBEMBE, A. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

<sup>59</sup> FERNANDES, E. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 9-24, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/858>. Acesso em: 24 mar. 2024.

Ressalta-se que, embora tenha-se tomado o caso peruano como exemplo, há ocorrências do planejamento e implementação de políticas de REURB com caráter meramente jurídico-dominial (mesmo em áreas carentes de urbanização adequada) em praticamente toda a América Latina, com destaque para Bolívia, Venezuela, Equador e Brasil, e também em outros países ao redor do mundo. Essa “onda titulatória”, em termos jurídicos, ganhou força a partir das teorias do economista Hernando de Soto (2001) que defende a legalização/titulação, como forma de inserção de milhares de imóveis no mercado e sua transformação em ativos financeiros capazes de serem transferidos, adquiridos e dados em garantia. Especificamente no Brasil, as ideias de Hernando de Soto ganham corpo em meio a um contexto de acirramento neoliberal e ascensão de governos de direita e extrema-direita, o que parece se configurar como um contrassenso e um retrocesso ante a herança brasileira no que se refere à REURB.

Nesse sentido, podem-se mencionar exemplos que apontam o fracasso dessas ideias aplicadas à agenda de adaptação climática. No assentamento informal de Murray, localizado em Cape Town, na África do Sul, após frustradas tentativas de melhorar a situação do saneamento básico no local, constatou-se que a capacidade de alcançar os resultados desejados são limitados sem o apoio e o envolvimento de um governo local qualificado e dedicado com alta capacidade institucional, além disso, observou-se que os contextos socioeconômicos e políticos em que os aspectos técnicos da infraestrutura de saneamento estão incorporados configuram verdadeiras barreiras para o sucesso das medidas adaptativas.<sup>60</sup> Quando a medida de adaptação envolve a utilização de sistemas de alertas a desastres, também fica evidente a distorção nos assentamentos informais, que em regra ficam sem um sistema estatal e com um acesso escasso de informações sobre os riscos climáticos por parte da população.<sup>61</sup>

Desse modo, a conjunção entre urbanização adequada e a necessária criação e (re)adequação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento socio-territorial (e suas características físicas, humanas, hidrológicas, ambientais etc.), tendo por base um planejamento descentralizado, endógeno e plural em termos de categorias jurídicas que tutelem o direito à moradia da população em outras formas que não a propriedade privada, é fundamental para contribuir na redução da vulnerabilidade socioambiental e melhoria da resiliência urbana de núcleos alternativos vulneráveis, pois promove não só o acesso a serviços mas também melhorarias

<sup>60</sup> PEIRSON, A. E.; ZIERVOGEL, G. Sanitation upgrading as climate action: lessons for local government from a Community informal settlement project in Cape Town. *Sustainability*, v. 13, p. 1-18, 2021. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/15/8598>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>61</sup> ADAMS, I.; GHOSH, S.; RUNESON, G. Access to early warning for climate change-related hazards in informal settlements of Accra, Ghana. *Climate*, v. 10, n. 62, p. 1-21, 2022. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2225-1154/10/5/62>. Acesso em: 24 mar. 2024.

nas condições de vida das populações vulneráveis, ao reduzir os impactos negativos de eventos climáticos extremos.

Também pode-se dizer que são objetivos da REURB a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda; promoção da integração social e a geração de emprego e renda; garantia do direito à moradia digna; efetivação da função social da propriedade; ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes e a eficiência na ocupação e no uso do solo. Desta maneira, vê-se uma nítida intenção da política de REURB de reduzir as desigualdades sociais e a pobreza urbana que, no contexto da atual emergência climática, não é só um agravante, mas um fator determinante na exposição da população vulnerabilizada aos eventos climáticos extremos e suas consequências, ao minar sua capacidade de resposta.

Trata-se, desse modo, de um comprometimento com a distribuição (e redistribuição) mais equitativa do ônus e do bônus de viver nas cidades. Sobre essa questão, Acselrad já refletia e reclamava atenção há mais de duas décadas e demonstrava como a distribuição espacial da poluição e exploração irracional dos recursos naturais se expressa, por exemplo, em condições inadequadas de saneamento, de contaminação química e disposição indevida de rejeitos, sendo resultado de discriminação de raça e classe social, isto é, nos territórios em que as minorias étnicas se concentram, em que a vulnerabilidade social é mais impactante e a ocupação da terra urbana é pautada na posse (como em núcleos urbanos alternativos/resistentes), tem-se, em geral, maiores níveis de deposição de resíduos dos mais diversos tipos e contaminação, o que pode agravar o quadro de vulnerabilidade desses espaços.<sup>62</sup>

Ademais, os propósitos citados se caracterizam como um elemento fundamental na produção de riqueza (econômica, mas também social), embora ainda seja necessário debater e garantir sua divisão em termos mais equilibrados,<sup>63</sup> para assim ser possível “alcançar a almejada justiça social e implementar uma democracia econômica”.<sup>64</sup> Sob esse aspecto, cita-se que “produção de riqueza” não pode ser confundida com a circulação de dinheiro, mas sim com a franquia de oportunidades e possibilidades de desenvolvimento de uma vida digna à população (desenvolvimento urbano e humano).

<sup>62</sup> ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, n. 5, p. 49-60, jan./jun. 2002. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/328065771.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>63</sup> OLIVEIRA, G. B. de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista da FAE*, Curitiba, v. 5, n. 2, 2017. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>64</sup> RISTER, C. A. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 239.

É nesse sentido o argumento de Edésio Fernandes ao afirmar que é insuficiente legalizar do ponto de vista dominial e promover urbanização. Para além disso, também são necessários programas de geração de emprego e renda para as comunidades excluídas. Contribuem para esse desiderato, por exemplo, o estímulo ao empreendedorismo local de acordo com o perfil dos sujeitos e do território objeto de intervenção; a concretização de políticas educacionais que sejam capazes de emancipar e redefinir a própria compreensão de cidadania da população; bem como o fomento à criação de entidades associativas em forma de cooperação na comunidade, que facilite as transações comerciais, diminua os custos de produção e socialize os ganhos em equidade.

Por esse motivo, a regularização fundiária urbana sustentável é uma política apta a promover a inclusão social e econômica das populações que habitam núcleos urbanos habitacionais alternativos e precários, o que irá contribuir no desenvolvimento local e ampliação da capacidade de resposta dessa população ante a problemática da emergência ambiental. Nesse sentido, a REURB releva-se uma alternativa central para a concretização das funções sociais da cidade (art. 2º do Estatuto da Cidade), de modo a assegurar a qualidade de vida, a justiça social e o desenvolvimento das atividades econômicas (art. 39 do Estatuto da Cidade).<sup>65</sup> Assim, fica evidente que o “[...] pressuposto do Estatuto de que a cidade é um bem coletivo e que as propriedades devem cumprir sua função social refere-se à apropriação, à propriedade e ao uso do solo”.<sup>66</sup>

Cabe ainda apontar que uma das obrigações das políticas de REURB é assegurar participação popular no seu processo de estruturação, sendo, inclusive, a participação uma diretriz geral do Estatuto da Cidade (art. 2º, inc. II).<sup>67</sup> Esse reconhecimento é fundamental para garantia da sustentabilidade em longo prazo e para estimular a governança urbana participativa. Isso porque somente com a mobilização, integração e participação dos moradores da localidade será possível tomar conhecimento e considerar as necessidades, práticas, arranjos jurídico-sociais e urbanísticos, tecnologias sociais e ecológicas, e instrumentos da cultura local que podem ter favorecido a segurança da posse da população (ainda que fora do escopo da propriedade clássica) e também suas principais fragilidades

<sup>65</sup> BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>66</sup> RODRIGUES, A. M. Estatuto da cidade: função social da cidade e da propriedade. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 12, p. 9-25, 2004. p. 20. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8807>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>67</sup> BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

e vulnerabilidades do ponto de vista ambiental e climático, pois o conhecimento técnico não é suficiente para contemplar e desenvolver estratégias de resposta, adaptação e melhorias no enfrentamento/gestão dos efeitos negativos da emergência climática. Essa base pode contribuir significativamente para a resiliência climática desses espaços precisamente porque as soluções e estratégias nascem da realidade social e a partir da ótica de quem vivencia diretamente os efeitos e consequências da atual crise climática.

Para Valla, a participação popular compreende a possibilidade de diferentes atores e forças sociais impactarem a tomada de decisão e a formulação, execução, fiscalização e avaliação de políticas públicas.<sup>68</sup> Esse poder de impacto e influência é fortemente problemático ao se tratar de assentamentos informais e precários, ante uma percepção míope de que as camadas populares não detêm capacidade de tomar suas próprias decisões e, por isso, precisam ser direcionadas pelos setores que detêm o controle do saber técnico (e tecnológico), muitas vezes conjugado ao poder político e social. Nesse mesmo sentido, também se tem como desafio “[...] o tom vago e difuso em que a proposta de participação popular aparece em textos oficiais, ao lado de sua frágil normatização, o que tende a torná-la, como consequência, algo centralizado nas mãos dos técnicos e na burocracia governamental”.<sup>69</sup> Por este motivo, a participação popular efetiva e válida quando da implementação de políticas de REURB deve ser um pressuposto metodológico permanente e inegociável, para que seja possível contribuir na sustentabilidade em longo prazo e estímulo à governança urbana participativa e assim contribuir na capacidade de adaptação climática das comunidades.

Nesta senda, a experiência nos mostra indicadores de como as comunidades podem, em contexto de REURB, ter seus níveis de resiliência climática e governança urbana participativa fomentados/ampliados e desse modo ter respostas mais adequadas aos impactos da emergência climática, não só em termos de convívio, mas também de reconstrução de suas comunidades, como: o planejamento e implementação de programas locais de enfrentamento de mudanças climáticas, como é exemplo o caso do programa de enfrentamento de mudanças climáticas que está em processo de implementação no bairro São Cristóvão (Rio de Janeiro/RJ, Brasil); a identificação e delimitação de áreas verdes de preservação no interior dos territórios a serem regularizados, o que contribui para o desenvolvimento e equilíbrio dos chamados “microclimas”; programas de implementação de hortas urbanas

<sup>68</sup> VALLA, V. V. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. *Caderno Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 14, p. 7-14, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/YcmBR9tNZcjkmhGXx7L7YXc/?form=at=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>69</sup> VALLA, V. V. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. *Caderno Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 14, p. 7-14, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/YcmBR9tNZcjkmhGXx7L7YXc/?form=at=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2024.

(já constatadas em países asiáticos e até nos EUA); redefinição de padrões para estrutura sanitária e de drenagem de acordo com as necessidades de cada território; planejamento/construção de corredores verdes que contribuam na melhoria da qualidade do ar e redução do calor, como verificado em Medellín (Colômbia); alternativas de mobilidade urbana (transporte público de massas) que integrem os territórios objeto de intervenção à cidade em termos mais equilibrados do ponto de vista ambiental; infraestrutura verde que possibilite repensar padrões construtivos de habitações e também equipamentos coletivos; ações de mobilização social e educacional que conscientize e emancipe os sujeitos ocupantes do território em relação aos seus direitos no contexto da emergência climática; efetivação de políticas de saúde ante mudanças climáticas; e redefinição do modo de ocupação do território considerando tanto as necessidades dos sujeitos como as características locais que possam minimizar os efeitos deletérios da emergência climática.

Por fim, é importante mencionar ainda que qualquer planejamento que vise ampliar os níveis de seguridade em termos urbanísticos e ambientais de comunidades vulneráveis precisa considerar a possibilidade de remoção dos moradores quando não for possível, por qualquer motivo, assegurar sua permanência com segurança. Para tanto, mais uma vez, o pressuposto da participação popular se mostra condição necessária para que todo o processo seja negociado e adequado. Esse prisma é importante para que não se repitam cenas como a da cidade de São Sebastião/SP, na Vila Sahy (Brasil), em que o Poder Público Municipal, mesmo tendo ciência, em contexto de REURB, de que se tratava de área de risco não passível de minimização ou correção das condições, manteve a população ocupante na localidade. O resultado? Dezenas de pessoas mortas e imóveis destruídos em deslizamentos de terras causados por ação da chuva. Esse caso mostra porque a permanência a todo custo em áreas ambientalmente sensíveis não é uma resposta viável ante a emergência climática, assim como também demonstra que a REURB não pode ser algo meramente formal.

Ademais, ainda vale mencionar que a argumentação aqui exposta encontra guarida a partir da construção de uma perspectiva de direitos em relação aos sujeitos que produzem o espaço urbano por meio da informalidade: direito à cidade; direito à moradia; direito à permanência; direito à vida; direito à dignidade habitacional, entre outros. Isso impõe não só reconhecer, mas também garantir, em termos constitucionais, a tutela da população vulnerável e de seus espaços, de modo que se tenha “um filtro hermenêutico no processo de justificação das políticas econômicas”.<sup>70</sup> Essa configuração jurídico-constitucional deixa nítido que a terra

<sup>70</sup> CLARK, G.; CORRÊA, L. A.; NASCIMENTO, S. P. do. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, p. 265-300, 2013. p. 279. Disponível em: <https://>

urbana deve ter como prioridade o desenvolvimento urbano conjugado ao desenvolvimento humano (seja pela moradia ou pelo cultivo). No Brasil, como apontado, essa ótica foi incorporada (em que pesem desafios passados e contemporâneos prementes) com a inserção da *política urbana* na *ordem econômica* na Constituição Federal de 1988 (arts. 182 e 183)<sup>71</sup> e posteriormente com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001),<sup>72</sup> que como tal deve guiar, justificar e condicionar toda a ação estatal à função social da propriedade, da cidade e da posse, e, por conseguinte, ao desenvolvimento pleno das capacidades humanas e do seu direito de ocupar, produzir e modificar os espaços, bem como gozar de todas as possibilidades urbanas com segurança.

## 5 Considerações finais

A emergência climática é uma realidade inegável que exige ações urgentes e abrangentes. O reconhecimento dessa crise por parte de cientistas, governos e organizações internacionais evidencia a necessidade de uma resposta global coordenada. Nesse cenário, as cidades desempenham um papel central, tanto como contribuintes para as mudanças climáticas quanto como atores-chave na mitigação e adaptação.

Os núcleos urbanos habitacionais alternativos e/ou resistentes estão entre os mais vulneráveis aos impactos adversos das alterações climáticas, isso porque encontram-se localizadas em áreas de risco ambiental e desprovidas de infraestrutura adequada, o que lhes impõe desafios complexos, como enchentes, deslizamentos de terra, insegurança alimentar e de saúde, entre outros.

A adaptação climática nesses assentamentos requer uma abordagem holística e inclusiva que reconheça e aborde as múltiplas dimensões da vulnerabilidade urbana. Desse modo, como discutido, a regularização fundiária urbana sustentável emerge como uma estratégia central para enfrentar os desafios da emergência climática e promover a resiliência socioambiental nesses núcleos habitacionais. Para tanto, seu planejamento e execução precisa contemplar de forma integrada aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais, sociais e culturais. Essa abordagem pode contribuir significativamente para a redução da vulnerabilidade e o aumento

---

revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2013vWAp265. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>71</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>72</sup> BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

da capacidade adaptativa das comunidades pelo seu potencial de promover a inclusão social e econômica das populações vulneráveis, fomentando o desenvolvimento local e a geração de emprego e renda.

Nesse quadro, para que a REURB alcance seu pleno potencial como estratégia de adaptação climática, é essencial o reconhecimento da informalidade como uma forma legítima de produção do espaço social, isso possibilita a integração de práticas e arranjos jurídicos-sociais existentes no território e contribui na sustentabilidade da política em longo prazo. Ademais, é necessário que haja um planejamento e implementação com base no princípio da participação popular efetiva e válida enquanto pressuposto inegociável. Assim, essa política pública irá extrapolar os limites da regularização dominial e se configurar como um processo de desenvolvimento socioterritorial e urbano, que tem o potencial de promover a emancipação das comunidades e o fortalecimento da governança participativa. Isso inclui ações como a implementação de programas locais de enfrentamento das mudanças climáticas, a criação de áreas verdes e corredores ecológicos, a adoção de infraestrutura verde e a conscientização e capacitação da população sobre seus direitos e responsabilidades ante emergência climática. Ainda assim, em alguns casos, a remoção das comunidades pode ser a única opção viável para garantir sua segurança diante de riscos ambientais incontornáveis.

Por fim, a partir da revisão de literatura realizada neste trabalho, restou evidente a necessidade do desenvolvimento de investigações de caráter empírico em diferentes países e com distintas abordagens teórico-metodológicas, no que se refere a boas práticas e estratégias de redução das múltiplas vulnerabilidades dos núcleos urbanos habitacionais alternativos e/ou resistentes. Isso porque, embora essas estratégias não possam ser trasladadas de forma unilateral de um contexto a outro, podem potencializar a criatividade local das comunidades nas suas próprias práticas e contribuir em uma agenda de pesquisa comprometida com a pluralidade do território em termos sociojurídicos, urbanísticos e culturais, bem como no enfrentamento eficaz dos desafios impostos pela emergência climática e garantir um futuro mais seguro e sustentável para todos os habitantes urbanos.

---

#### **Sustainable urban land regularization as a strategy to reduce the vulnerability of alternative urban housing in the context of the climate emergency**

**Abstract:** The climate emergency is a reality that cannot be ignored. Efforts to deal with this issue must therefore be intensified in contexts that combine multiple vulnerabilities and are therefore particularly exposed to the consequences of the global climate crisis, such as alternative and/or resilient urban housing estates. In this context, sustainable urban land regularization emerges as an alternative approach, not only to provide legal security and access to basic services, but also as a socio-territorial policy for urban and human development. The question therefore arises: how can the REURB policy contribute to reducing the environmental vulnerability of alternative urban housing in the context of the climate emergency? Faced with this problem, the aim is to reflect on how sustainable urban land

regularization can contribute to mitigating and adapting to climate change and reducing the social vulnerabilities of alternative urban housing, with a view to human development. The methodology used was a qualitative review of national and international literature. The main conclusion is that REURB can be configured as a climate adaptation strategy, as long as it is planned holistically, recognizing informality as a legitimate form of social space production, and observing valid popular participation as a non-negotiable methodological presupposition.

**Keywords:** Right to housing. Informality. Urban land regularization. Climate emergency. Informal settlements.

## Referências

ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, n. 5, p. 49-60, jan./jun. 2002. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/328065771.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2024.

ADAMS, I.; GHOSH, S.; RUNESON, G. Access to early warning for climate change-related hazards in informal settlements of Accra, Ghana. *Climate*, v. 10, n. 62, p. 1-21, 2022. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2225-1154/10/5/62>. Acesso em: 24 mar. 2024.

ALFONSIN, B. M.; SEGAT, F.; GALLICCHIO, J. R. S.; MONTANARI, V. Do cercamento das terras comuns ao Estatuto da Cidade: a colonialidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 294-330, 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/64045/45365>. Acesso em: 24 mar. 2024.

ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, R. (Coord.). *Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiar/Apostila\\_Regularizacao\\_Fundiaria.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiar/Apostila_Regularizacao_Fundiaria.pdf). Acesso em: 24 mar. 2024.

ARIMAH, B. C. The face of urban poverty: explaining the prevalence of slums in developing countries. *WIDER Working Paper*, 2010. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/54181/1/636510395.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2024.

BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BEDONI, M. *Direito ambiental e direito climático: intersecções entre o meio ambiente e o sistema climático no ordenamento jurídico brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. *Decreto n. 2.652, de 1º de julho de 1998*. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2652.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017*. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. *Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização rural e urbana [...]. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: estratégia geral*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2016. v. 1. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao.html>. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: estratégias setoriais e temáticas*. v. 2. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2016. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao.html>. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Resolução nº 3, de 14 de setembro de 2023. Dispõe sobre a atualização do Plano Nacional sobre Mudança do Clima – Plano Clima e a instituição dos Grupos Técnicos Temporários de Mitigação (GTT – Mitigação) e de Adaptação (GTT – Adaptação). *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 204, 26 out. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-3-de-14-de-setembro-de-2023-518979659>. Acesso em: 24 mar. 2024.

CARDOSO, A. L. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (Org.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016. p. 29-52. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9399>. Acesso em: 24 mar. 2024.

CARVALHO, D. W. Constitucionalismo climático: a tridimensionalidade do direito das mudanças climáticas. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 19, n. 45, p. 63-84, set./dez. 2022. Disponível em: <https://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/2201/25470>. Acesso em: 24 mar. 2024.

CARVALHO, D. W.; ROSA, R. S. M. Premissas para a configuração do sistema climático como bem jurídico. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 104, p. 229-323, 2021.

CLARK, G.; CORRÊA, L. A.; NASCIMENTO, S. P. do. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, p. 265-300, 2013. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2013vWAp265>. Acesso em: 24 mar. 2024.

DÁVILA, J. *Apuntes sobre pluralismo jurídico*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Facultad de Derecho, CIJUS, 2004.

FERNANDES, E. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *Revista Magister de Direito Imobiliário*, n. 2, p. 5-26, out./nov. 2005. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894549/mod\\_resource/content/0/02%20FERNANDES.%20A%20nova%20ordem%20juridico-urbanista%20no%20Brasil.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894549/mod_resource/content/0/02%20FERNANDES.%20A%20nova%20ordem%20juridico-urbanista%20no%20Brasil.pdf). Acesso em: 24 mar. 2024.

FERNANDES, E. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 9-24, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/858>. Acesso em: 24 mar. 2024.

FERNANDES, E. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: [https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full\\_1.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf). Acesso em: 24 mar. 2024.

FISHER, E.; SCOTFORD, E.; BARRITT, E. The legally disruptive nature of climate change. *The Modern Law Review*, v. 80, n. 2, p. 173-201, 2017. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2230.12251>. Acesso em: 24 mar. 2024.

GAZOLA, P. M. REURB-S: inadequação da regularização jurídica desconectada de projeto integrado de promoção humana e urbana. In: CORREIA, A. F. (Org.). *Moradia de direito: projeto na régua*. Rio de Janeiro: Institutas, 2022. v. 1.

GONÇALVES, R. S.; BAUTÊS, N.; MANEIRO, M. A informalidade urbana em questão. *O social em questão*, Rio de Janeiro, n. 42, p. 9-26, set./dez. 2018. Disponível em: [http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_42\\_Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_42_Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 24 mar. 2024.

GONÇALVES, R. S.; SANTOS, C. R. Gestão da informalidade urbana e tolerância precária: uma reflexão crítica em torno dos sentidos implicados em projetos de regularização fundiária. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 23, p. 1-21, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/s4pgJmzrsfMfsVwGZw4xdnB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2024.

IPCC. Cities, settlements and key infrastructure. In: IPCC. *Climate Change 2022: impacts, adaptation and vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2022. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_Chapter06.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_Chapter06.pdf). Acesso em: 24 mar. 2024.

IPCC. Summary for Policymakers. In: IPCC. *Climate Change 2021: the physical science basis*. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2021. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf). Acesso em: 24 mar. 2024.

IPCC. Summary for Policymakers. In: IPCC. *Climate Change 2022: impacts, adaptation and vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2022. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_SummaryForPolicymakers.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf). Acesso em: 24 mar. 2024.

LEFEBVRE, H. A produção do espaço. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, p. 123-132, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/68706/71286>. Acesso em: 24 mar. 2024.

MAHABIR, R. *et al.* The study of slums as social and physical constructs: challenges and emerging research opportunities. *Regional Studies, Regional Science*, v. 3, n. 1, p. 399-419, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21681376.2016.1229130>. Acesso em: 24 mar. 2024.

MARTINS, R. D.; FERREIRA, L. C. Uma revisão crítica sobre cidades e mudança climática: vinho velho em garrafa nova ou um novo paradigma de ação para a governança local? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 611-641, maio/jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/xFczn4Gyk5m3YjVMPjnPNCR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2024.

MBEMBE, A. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

MING, A. *et al.* *Key messages from the IPCC AR6 climate science report*. Cambridge: University Cambridge, 2021. Disponível em: <https://www.cambridge.org/engage/coe/article-details/617a83eb45f1eea41b40a461>. Acesso em: 24 mar. 2024.

- OBERMAIER, M.; ROSA, L. P. Mudança climática e adaptação no Brasil: uma análise crítica. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 155-176, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/NDd955DhNNTt6TQpR4xdXyH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2024.
- OLIVEIRA, G. B. de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista da FAE*, Curitiba, v. 5, n. 2, 2017. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477>. Acesso em: 24 mar. 2024.
- PANDIELLO, J. S.; CHAPARRO, F. P. ¿Habrà vida (inteligente) después del COVID19?. In: CAPELLO, M.; EGUINO, H.; JIMÉNEZ, J. P.; PANDIELLO, J. S. (Org.). *Los desafíos de las finanzas intergubernamentales ante*. [s.l.]: AIFIL, 2020. p. 21-25. Disponível em: <https://www.aifiljifl.org/wp-content/uploads/2020/11/AIFIL-2.11.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2024.
- PATIÑO, A. R. Racionalidades normativas y apropiación del territorio urbano: entre el territorio de la ley y la territorialidad de legalidades. *Economía Sociedad y Territorio*, Toluca, v. 5, n. 20, p. 673-702, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/111/11102001.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2024.
- PEIRSON, A. E.; ZIERVOGEL, G. Sanitation upgrading as climate action: lessons for local government from a Community informal settlement project in Cape Town. *Sustainability*, v. 13, p. 1-18, 2021. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/15/8598>. Acesso em: 24 mar. 2024.
- RIPPLE, W. J. *et al.* World Scientists' Warning of a Climate Emergency. *BioScience*, 1-7, 2022. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/364757952\\_World\\_Scientists%27\\_Warning\\_of\\_a\\_Climate\\_Emergency\\_2022](https://www.researchgate.net/publication/364757952_World_Scientists%27_Warning_of_a_Climate_Emergency_2022). Acesso em: 24 mar. 2024.
- RISTER, C. A. *Direito ao desenvolvimento*: antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- RODRIGUES, A. M. Estatuto da cidade: função social da cidade e da propriedade. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 12, p. 9-25, 2004. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8807>. Acesso em: 24 mar. 2024.
- ROSENZWEIG, C. *et al.* (Ed.). *Climate change and cities*: second assessment report of the urban climate change research network. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- SANTOS, M. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.
- SHERBININ, A.; SCHILLER, A.; PULSIPHER, A. The vulnerability of global cities to climate hazards. In: DODMAN, D.; BICKNELL, J.; SATTERNTHWAITE, D. (Ed.). *Adapting cities to climate change*. London: Routledge, 2012. p. 129-157.
- SMOLKA, M. O.; MULLAHY, L. *Perspectivas urbanas*: temas críticos em políticas de suelo en América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- TEIXEIRA, R. L. P.; PESSOA, Z. S. Planejamento urbano e adaptação climática: entre possibilidades e desafios em duas grandes cidades brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 38, p. 1-21, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/dPymbT9TMGsdwvTrNtVZ3xX/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2024.
- UN HABITAT. *World Cities Report 2022*: Envisaging the Future of Cities. United Nations, 2022. Disponível em: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr\\_2022.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf). Acesso em: 24 mar. 2024.
- VALLA, V. V. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. *Caderno Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 14, p. 7-14, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/YcmBR9tNZcjkmhGxX7LYXc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2024.
- VIEIRA, A. H.; FARIAS, T. Regularização Fundiária Urbana (REURB): considerações sobre a sua matriz conceitual normativo-doutrinária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 1772-

1809, 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/74367/49356>. Acesso em: 24 mar. 2024.

WOLKMER, A. C. *Pluralismo jurídico*: fundamentos de uma cultura no direito. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VIEIRA, Anderson Henrique; BEDONI, Marcelo; FARIAS, Talden; CASTRO-DÍAZ, Ricardo. Regularização fundiária urbana sustentável como estratégia de redução da vulnerabilidade de núcleos urbanos habitacionais alternativos no contexto da emergência climática. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 175-202, jan./jun. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i18-ART07.PB

---

# Acessibilidade em cidades tombadas: como transita o direito à cidade?

## Mariana Pinto Alves

Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais – Unidade Diamantina. Pós-Graduada em Direito Contratual pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. *E-mail:* marianapalves1504@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2912-7967>.

## Cristiano Tolentino Pires

Doutor em Direito pela PUC Minas. Professor da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG Diamantina. Pesquisador Produtividade da UEMG – PQ/UEMG. *E-mail:* cristiano.pires@uemg.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1783-4824>.

---

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo apresentar um panorama atual da compatibilização entre a preservação do patrimônio histórico-cultural pelo instituto do tombamento e a garantia do exercício do direito à cidade prevista tanto no Estatuto da Cidade, como nos planos diretores municipais, tomando-se como exemplo paradigmático a cidade de Diamantina, situada no Alto Jequitinhonha mineiro, tombada e reconhecida como patrimônio cultural pela Unesco. A análise se dará a partir das concepções próprias de acessibilidade determinadas no Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146, de 6.7.2015, utilizando-se do método de pesquisa dedutivo e as técnicas de pesquisa documental e bibliográfica, atentando-se à análise interpretativa das legislações e estudos já existentes. O estudo evidencia, ao final, que, apesar da evolução e conquistas normativas em âmbito federal, a realidade em um dos municípios de maior expressão turística do Estado de Minas Gerais demonstra pouca efetivação de direitos, o que se torna regra geral em tantos outros espaços urbanos que, sob o argumento de preservação da cidade cenário, perpetuam segregação e ocultação de sujeitos.

**Palavras-chave:** Patrimônio cultural. Acessibilidade. Compatibilização. Segregação. Direito à cidade.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** O instituto do tombamento como instrumento jurídico de proteção dos patrimônios históricos brasileiros – **3** Da proteção ao direito: as bases fundantes para o exercício do direito à cidade – **4** Pelas calçadas, becos, ruelas e degraus: (in)efetividade de direitos e concretização da garantia de acesso nas cidades tombadas – **5** Conclusão – Referências

---

## 1 Introdução

A acessibilidade para as pessoas com deficiência no Brasil percorreu um caminho normativo longo na sociedade até a criação da legislação especial que reconhece os seus direitos, a Lei nº 13.146 de 6.7.2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência. Entretanto, apesar dos grandes avanços da legislação no quesito da inclusão da pessoa com deficiência, o direito à acessibilidade, incluído implicitamente como direito fundamental no art. 5º da Constituição da República Federativa

do Brasil de 1988, tem sido desrespeitado e negligenciado, especialmente à luz do direito da cidade, quando analisados os patrimônios histórico-culturais em municípios com conjuntos arquitetônicos tombados.

Dessa forma, o problema a ser discutido na presente pesquisa surge a partir das seguintes indagações: há que se falar em privilégio entre a preservação das características originais de sítios tombados e o direito de acesso a todo e qualquer indivíduo, em igualdades de condições? É possível garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência nas cidades tombadas?

Para tanto, num primeiro momento, o objetivo será apresentar a proteção jurídica ao patrimônio histórico no Brasil como um todo, o que é feito, como regra, pelo instituto do tombamento. Em seguida, a pauta de estudos será o direito à cidade, desde o ideal do francês Henri Lefebvre à estrutura atual na sociedade brasileira com a publicação da Lei nº 10.257, de 10.7.2001 – Estatuto da Cidade. Depois, serão exibidas as diretrizes gerais da política urbana, assim como a sua forma de aplicação efetiva diante dos direitos das pessoas com deficiência ante as cidades tombadas, tomando como objeto de estudo o Município de Diamantina, no Estado de Minas Gerais. Com experiências exitosas brasileiras de acessibilidade atreladas ao direito à cidade nos Municípios de Salvador/BA e Pirenópolis/GO, constata-se que no Município de Diamantina/MG há um déficit de implementação das normas de seu Plano Diretor Municipal atinentes às questões estudadas na presente pesquisa.

Ressalta-se, por fim, que o presente artigo é fruto dos estudos desenvolvidos no âmbito do Grupo de Pesquisa “Desencriptando o direito à cidade nos Vales do Jequitinhonha e Mucuri”, vinculado à Faculdade de Ciências Jurídicas da Universidade do Estado de Minas Gerais, Unidade Diamantina.

## 2 O instituto do tombamento como instrumento jurídico de proteção dos patrimônios históricos brasileiros

Os patrimônios culturais são vistos na sociedade como representações simbólicas de acontecimentos marcantes e, muitas vezes, são responsáveis pela construção da identidade nacional de um povo. Dessa forma, são necessárias intervenções do Estado com intuito de preservá-los.

No Brasil, a Lei do Tombamento, ou Decreto-Lei nº 25, de 30.11.1937, versa de forma específica e clara sobre a preservação do patrimônio histórico-cultural no país. A Constituição de 1988 inovou ao versar sobre a conservação aos patrimônios histórico-culturais de forma mais ampla em seu art. 216.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> “Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro,<sup>2</sup> “o tombamento é forma de intervenção do Estado na propriedade privada, que tem por objetivo a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional [...]”. O instituto previsto no §1º do art. 216 é considerado um procedimento administrativo, posto que ocorre por etapas até que aconteça o registro do bem em um dos Livros do Tombo. Ademais, o tombamento se baseia no princípio da função social da propriedade e da supremacia do interesse público sobre o privado, visto que o proprietário do bem não se abstém do controle deste, mas possui obrigações para com a conservação dos aspectos culturais, respeitando suas condições e ressaltando o custeio pelo Estado na falta de recursos do proprietário.

O Poder Público assumirá essa responsabilidade observando o procedimento disposto no art. 19 da Lei do Tombamento, Decreto-Lei nº 25/1937, que determina que o proprietário do bem tombado deverá apresentar ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional todas as demandas da edificação e este irá avaliar a necessidade de realizá-las, às custas da União no caso do tombamento federal, ou poderá determinar a desapropriação do bem. O Poder Público também poderá agir de ofício em casos de bens que carecerem de forma urgente das reformas, sendo certo que a inércia do Poder Público em efetuar as obras poderá implicar cancelamento do tombamento.

Tais encargos também são repassados aos donos dos imóveis presentes no entorno do bem tombado, conforme o princípio da proteção do entorno do art. 18 do Decreto-Lei nº 25/1937. Costa, *apud* Otávio Finger e André Cella, afirma que o princípio da proteção do entorno possui sua relevância, posto que, a partir da inscrição do bem no Livro do Tombo, a vizinhança precisa estar delimitada, ressaltando que esta não prejudique a visibilidade e acessibilidade ao patrimônio tombado.<sup>3</sup>

*A priori*, como um bem tombado possui apenas restrição parcial, não há de se falar em indenização ao proprietário. Todavia, este direito surgirá caso o dono atestar, em até cinco anos, que o tombamento lhe provocou algum dano.<sup>4</sup> Em outras palavras, a indenização não é uma regra no tombamento, surgindo tão somente como

---

grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. §1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 4 maio 2022).

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 364.

<sup>3</sup> FINGER, Otávio Martins; CELLA, André Augusto. A (in)efetividade do instituto do tombamento como forma de preservação do patrimônio histórico e cultural brasileiro. *Disciplinarum Scientia: ciências sociais aplicadas*, Santa Maria, v. 16, n. 1, p. 17-39, 2020. DOI: <https://doi.org/10.37778/dscsa.v16n1-002>.

<sup>4</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

exceção, dependendo, assim, necessariamente de comprovação do prejuízo, sob pena de incorrer em enriquecimento sem causa do proprietário do bem tombado.

Para o tombamento, faz-se necessário um procedimento administrativo que, numa primeira etapa, analisa a potencialidade do bem e o cumprimento dos requisitos histórico-culturais necessários apresentados no art. 216 da Constituição Federal. Cumpridos os requisitos, o bem será indicado, por qualquer cidadão ou órgão competente e caso seja indicado sem que o proprietário tenha ciência, este receberá uma intimação, podendo anuir com o tombamento ou impugná-lo, em até 15 dias. Em caso de impugnação, a esfera governamental responsável deverá replicar, com comprovações técnicas, as razões pelas quais sejam necessárias e justificáveis o tombamento. O processo terá prosseguimento e será remetido ao Iphan, nos casos de tombamento federal, para decisão, no prazo de 60 dias. Na circunstância de anuência ao tombamento, este será realizado pelo setor público competente, primeiramente inventariando o bem e posteriormente despachando o auto de tombamento. O registro do bem, móvel ou imóvel, finaliza com sucesso o procedimento administrativo do tombamento.<sup>5</sup>

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a preservação se torna mais abrangente no país. Ademais, apesar de existirem outros instrumentos de proteção ao patrimônio, atualmente o tombamento é o mais reconhecido e utilizado no Brasil.

Em âmbito federal, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) é organizado em 27 superintendências, cada uma em um estado do país, 37 escritórios técnicos e 6 unidades especiais. Toda essa estrutura possui como objetivo garantir a preservação do patrimônio histórico-cultural, material e imaterial, presente no território brasileiro, seja por meio do tombamento, seja por outros instrumentos de proteção.<sup>6</sup>

No Estado de Minas Gerais, é o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA-MG), uma fundação criada pela Lei nº 5.775, de 30.9.1971 e ligada à Secretaria de Cultura e Turismo, o encarregado do tombamento, inventário, registro e outros instrumentos de proteção dos monumentos históricos. Além disso, garante a pesquisa, proteção e divulgação dos patrimônios culturais mineiros, com auxílio do governo federal e municípios.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> BERTOLI, Vagner. O tombamento como forma de preservação do patrimônio cultural. *EduValeAvare*, Avaré, 2017. Disponível em: [https://www.eduvaleavare.com.br/wp-content/uploads/2014/07/o\\_tombamento.pdf](https://www.eduvaleavare.com.br/wp-content/uploads/2014/07/o_tombamento.pdf). Acesso em: 17 maio 2022.

<sup>6</sup> BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Acesso à informação. Institucional. *Estrutura Organizacional*. 8 abr. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura>. Acesso em: 20 maio 2022.

<sup>7</sup> INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. ICSM Patrimônio Cultural. *Programas e Ações*. Belo Horizonte, 12 dez. 2016. Disponível em: <http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-aco-es/icms-patrimonio-cultural#como-funciona>. Acesso em: 15 jun. 2022.

O Município de Diamantina/MG, situado a 280 quilômetros da capital mineira, objeto de análise no presente artigo, teve seu núcleo histórico tombado pela União em 1938, recebendo o título de Patrimônio Cultural da Humanidade em 1999. Nele há bens tombados nas três esferas (federal, estadual e municipal).

Existem dois Conselhos em Diamantina, ligados à Secretaria de Cultura, Turismo e Patrimônio, cujo objeto perpassa a continuidade de proteção. O primeiro é o Conselho Curador do Fundo Municipal do Patrimônio, regido pelo Decreto nº 31, de 2015, e que possui atribuições relacionadas aos recursos financeiros e sua utilização em ações propostas. Já o segundo é o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e Políticas Culturais, órgão gestor do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural da Cidade de Diamantina (Fumpac) e responsável pela publicização dos bens tombados e inventariados do município e seus distritos.

Apesar de cada âmbito da Administração Pública do país possuir seus institutos próprios, com regimentos diferentes, todos são interligados e utilizam dos mesmos mecanismos de preservação aos monumentos histórico-culturais, variando nas ações e programas, mas visando à concretização de a ideia de proteção patrimonial ser, cada vez mais, promovida, visada e respeitada pelo povo brasileiro.

### 3 Da proteção ao direito: as bases fundantes para o exercício do direito à cidade

As cidades sempre foram o reflexo dos seres humanos e da necessidade de viverem em coletividade. Ao longo dos anos, as cidades evoluíram juntamente com os indivíduos que ali habitavam. De acordo com o filósofo francês Henri Lefebvre,<sup>8</sup> o funcionamento das cidades sofreu uma mudança drástica com a Revolução Industrial, a introdução do capitalismo na sociedade e ascensão da burguesia industrial, principalmente no Ocidente, “a industrialização caracterizava a sociedade moderna”.<sup>9</sup>

Com o avanço da indústria, as riquezas não eram mais imobiliárias ou agrícolas, elas se tornaram móveis. Consoante Lefebvre, o campo já não era mais o polo principal da produção, agora fazia parte da rede de cidades, interligadas por vínculos comerciais. O Estado ainda se firmava como centralizador e reunia o poder em uma cidade específica, fazendo-a sobressair em face das outras, sendo denominada capital.

O processo de urbanização é anterior ao ciclo industrial, mas o advento do capitalismo na sociedade moderna impulsionou o aumento das cidades urbanas. David Harvey expõe que “a qualidade de vida urbana se tornou uma mercadoria, assim como a própria cidade, num mundo onde o consumismo, o turismo e a

<sup>8</sup> LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

<sup>9</sup> LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 11.

indústria da cultura e do conhecimento se tornaram os principais aspectos da economia política urbana”.<sup>10</sup>

A expansão das cidades colocou o direito urbanístico em pauta, cabendo-lhe normatizar as intervenções e utilizações do solo, bem como versar sobre a expansão da sociedade e seus conjuntos habitacionais. A população pobre sempre sofreu com a segregação espacial, e, com o desenvolvimento do espaço urbano, criou-se uma hierarquização, na qual os mais carentes passaram a ocupar habitações precárias de infraestrutura anteriormente denominadas de cortiço e atualmente conhecidas como favelas no Brasil.<sup>11</sup>

Com todo desenvolvimento das cidades ao longo do tempo, fez-se necessário o levantamento de questionamentos, principalmente referente aos direitos individuais e coletivos. Assim, o que seria o direito à cidade?

O conceito de direito à cidade de Henri Lefebvre<sup>12</sup> está associado aos protestos e reivindicações que aconteceram em 1968 pelo Movimento Estudantil, sustentados pelos intelectuais e operários, em razão de melhores condições de vida e modificações das relações de poder. Lefebvre propõe um conceito de revolução social e utopia, responsabilizando o capitalismo e o Estado pela crise.

Para Lefebvre,<sup>13</sup> a crise consistia em três causas, a primeira sobre as habitações em si, tendo em vista as infraestruturas precárias, a segunda acerca do processo de industrialização de forma desenfreada, fomentada pelo capitalismo, convertendo a cidade em mercadoria. Por último, a razão para a crise foi a restrição das cidades urbanas a uma moeda de troca do capitalismo, por absorver os dois primeiros princípios. De acordo com o autor:

O mundo da mercadoria tem sua lógica imanente, a do dinheiro e do valor de troca generalizado sem limites. Uma tal forma, a da troca e da equivalência, só exprime indiferença diante da forma urbana; ela reduz a simultaneidade e os encontros à forma dos trocadores, e o lugar de encontro ao lugar onde se conclui o contrato ou quase-contrato de troca equivalente: o reduz ao mercado. A sociedade urbana, conjunto de atos que se desenrolam no tempo, privilegiando um espaço (sítio, lugar) e por ele privilegiados, altamente significantes e significados, tem uma lógica diferente da lógica da mercadoria. É um outro mundo. O urbano se baseia no valor de uso.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> HARVEY, David. O direito à cidade. Tradução de Jair Pinheiro. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. p. 81. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod\\_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf). Acesso em: 11 maio 2022.

<sup>11</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – Século XX*. 2000. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3135/000287935.pdf?sequence=>. Acesso em: 18 maio 2022.

<sup>12</sup> LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

<sup>13</sup> LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

<sup>14</sup> LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 87.

Já para Harvey,<sup>15</sup> “o direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade”. O direito à cidade ultrapassa o sentido de garantia de moradia com uma infraestrutura digna. Seu conceito versa sobre a participação ativa na sociedade em que habita, a ciência e colaboração nas decisões sociais, independentemente de classe social, além de mitigar até extinguir a hierarquização do espaço urbano.

Apesar dos dispositivos constitucionais atuais versarem sobre habitação e garantir como direito social a moradia, a realidade fática é diversa, com inúmeros espaços urbanos segregacionistas e questões, especialmente de acesso, pendentes de revisão. O direito à cidade traz tratativas baseadas na justiça social, equidade e princípios basilares dos direitos humanos, devendo atuar para assegurar o cumprimento de ações que proporcionem cidades mais inclusivas, democráticas e sustentáveis.<sup>16</sup>

O advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe uma nova perspectiva na sociedade brasileira, posto que proporcionou inovações de teor político, social e cultural no país. Para o direito urbanístico, a nova Lei Maior foi relevante no quesito política pública de urbanização, com seus objetivos a serem implementados.

O art. 182 da Constituição Federal expõe em seu *caput* um conceito incompleto de direito urbanístico. E, neste caso, outros dispositivos do ordenamento precisaram complementar esta matéria, como o art. 30, VIII, que versa sobre as competências do município e, entre elas, se destaca a promoção de adequado ordenamento territorial da ocupação do solo urbano, além de expressões como “propriedade urbana” e “área urbana”, presentes nos arts. 182, §§2º e 4º, e 183. À vista disso, “pode-se afirmar que o objeto da regulação promovida pelo direito urbanístico é o solo (espaço). Neste sentido, o direito urbanístico é o direito da política espacial da cidade”.<sup>17</sup>

De acordo com Alfonsin,<sup>18</sup> o direito urbanístico foi fortalecido pela criação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que possui dispositivos que reafirmam a função social dos bens imóveis urbanos.

<sup>15</sup> HARVEY, David. O direito à cidade. Tradução de Jair Pinheiro. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. p. 74. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod\\_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf). Acesso em: 11 maio 2022.

<sup>16</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática. *Instituto Pólis*, São Paulo, 30 ago. 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/o-direito-a-cidade-como-paradigma-da-governanca-urbana-democratica/>. Acesso em: 18 maio 2022.

<sup>17</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 4.

<sup>18</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. *A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado (Brasil, Colômbia e Espanha)*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

À vista disso, pode-se afirmar que a publicação do Estatuto da Cidade não extingue os conflitos, mas exhibe a desigualdade social existente nos ambientes urbanos e traz princípios que possibilitam esclarecer sobre as divergências em relação ao planejamento, a propriedade, a apropriação e à utilização dos solos urbanos. A Lei nº 10.257/2001 expressa tópicos relevantes da estrutura do direito urbanístico e da política urbana, os capítulos I, II e IV, sendo, respectivamente: diretrizes gerais, instrumentos da política urbana e gestão democrática da cidade.

Tais normas são tidas como orientações ao Poder Público, para garantir aos cidadãos a restauração e o zelo para a ordem urbanística. Além disso, as diretrizes integram os direitos sociais presentes no art. 6º da Constituição Federal, sendo “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”.<sup>19</sup> Dessa forma, como se trata de todas as propriedades urbanas, sejam privadas ou públicas, toda a população precisa colaborar, devendo o Estado assumir o seu papel de viabilizador do desenvolvimento e eficácia destas funções sociais.

De acordo com Sundfeld,<sup>20</sup> a ordem urbanística possui, primeiramente, o sentido de ordenamento, apresentando normas que subordinam os sujeitos às obrigações de fazer e não fazer em uma sociedade urbana. Já o segundo sentido é o de estado, referindo-se ao conjunto de sujeitos que necessitam preservar e buscar formas equilibradas de viver.

A Lei nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade, ainda prevê, em rol exemplificativo, os instrumentos da política urbana que serão utilizados como mecanismos em prol da efetivação das diretrizes gerais. Um desses instrumentos previstos no art. 4º é o plano diretor, que se apresenta como objeto de controle social, o qual deve salvaguardar a participação direta dos cidadãos e entidades sociais e é custeado pelos municípios, devido à descentralização do federalismo brasileiro.

De acordo com o ideal de Lefebvre<sup>21</sup> de que o direito à cidade está em constante mudança, principalmente em razão do usufruto do ambiente urbano, o plano diretor municipal precisa se adequar às mudanças sociais, pelo que o Estatuto da Cidade determina uma revisão, no mínimo, a cada dez anos e, segundo Carvalho Filho,<sup>22</sup> essa reestruturação ao longo dos anos deve ser feita analisando a realidade e a necessidade de cada município, podendo ser realizado em período inferior,

<sup>19</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 4 maio 2022.

<sup>20</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

<sup>21</sup> LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

<sup>22</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.7.2001 e MP 2.220, de 4.9.2001*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

porém nunca superior a este prazo, sob pena de sanção por omissão, nos termos da Lei nº 8.426/1992 – Lei de Improbidade Administrativa.

Para Carvalho Filho,<sup>23</sup> o sentido de controle social presente no art. 4º, §3º do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, difere de controle público. Este seria a autoridade das instituições governamentais sobre as ações de organizações públicas e privadas, ao passo que o controle social seria garantido pelo regime democrático como forma de possuir poder de ação e atuar na coordenação de determinadas atividades juntamente com o Poder Público responsável.

A participação popular enquanto controle social está diretamente ligada à gestão democrática da cidade e pode ocorrer de forma direta ou indireta, sendo pela atuação dos cidadãos de modo individualizado ou por meio de associações que trabalham na causa. Sundfeld<sup>24</sup> define a gestão democrática da cidade como “antídoto contra o isolamento estatal no campo do urbanismo”, tendo em vista que o instrumento da política urbana garante a participação popular de forma direta. Porém, apesar disso, os cidadãos brasileiros ainda possuem uma cultura de pouca participação nos debates públicos.

À época da promulgação, algumas críticas já eram levantadas acerca da aplicabilidade fática de todos os instrumentos do Estatuto da Cidade. Por exemplo, a obrigatoriedade dos planos diretores municipais, que poderiam ficar estagnados nas câmaras municipais, bem como as operações urbanas que previam as parcerias público-privadas em prol do avanço urbano que poderiam não ocorrer de forma satisfatória à sociedade.

Além disso, os planos diretores municipais (PDM) poderiam se tornar uma cópia das diretrizes do Estatuto da Cidade, estruturados sem a avaliação real das necessidades e possibilidades de aplicação, especialmente orçamentárias, sendo isto uma consequência da falta de competência técnica e conhecimento por parte das secretarias municipais e do interesse da população em conduzir aos seus representantes do Poder Público suas demandas reais. Dessa forma, a fragilidade dos PDM ainda hoje deixa as cidades à deriva de grandes setores da economia interessados apenas em seus próprios empreendimentos.

A função social da propriedade ainda encontra dificuldades de ser implementada; os imóveis urbanos, principalmente em grandes centros, estão cada vez mais valorizados em decorrência do crescimento urbano exacerbado que ocasionou “maior densificação/verticalização de assentamentos antigos; formação de novos assentamentos (favelas e loteamentos irregulares) usualmente em áreas

<sup>23</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.7.2001 e MP 2.220, de 4.9.2001*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

<sup>24</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 11.

periféricas e cada vez mais em cidades pequenas e de médio porte”.<sup>25</sup> Enquanto isso, os círculos sociais mais privilegiados desrespeitam cada vez mais normas fundiárias, ambientais, urbanísticas e edilícias.

De acordo com Neves *apud* Lucas Jereissati,<sup>26</sup> é necessário fazer uma análise comparativa do Estatuto da Cidade com uma legislação simbólica, esta seria uma norma cujo cumprimento não foi efetivo, os propósitos não foram alcançados, em que houve uma falha na vigência social. Acerca disso, Newig *apud* Lucas Jereissati esclarece:

Entre seus efeitos gerais, a legislação simbólica pode obstruir políticas públicas mais eficazes, uma vez que um problema social parecer ter sido enfrentado, de forma que o esforço para lidar com ele de mais substancialmente será consideravelmente menos intenso, deixando, por vezes, o conflito amplamente sem solução, fato que pode gerar grande descrédito junto à população.<sup>27</sup>

Em 2021, o Estatuto da Cidade completou vinte anos de sua vigência no país, porém ainda possui fortes indícios de ser considerado legislação simbólica, principalmente pelo fato de conter muitos dispositivos pendentes de efetivação.

Por fim, não há de se discutir a respeito da importância do direito à cidade, bem como a relevância e a evolução da legislação brasileira com a publicação do Estatuto da Cidade; todavia os municípios apresentam problemáticas de aplicação dos dispositivos de seus próprios planos diretores, seja por criarem normas sem analisar a realidade da cidade, seja por não proporcionarem o debate sobre as necessidades da sociedade ou por não se preocuparem em cumprir a lei.

#### 4 Pelas calçadas, becos, ruelas e degraus: (in)efetividade de direitos e concretização da garantia de acesso nas cidades tombadas

O contexto histórico e a evolução normativa da acessibilidade no Brasil são marcados por muitas lutas contra o preconceito e a segregação. A discussão da normatização acerca da acessibilidade no mundo eclodiu na década de 1970, com o advento da Declaração dos Direitos das Pessoas com Deficiência Mental em 1971

<sup>25</sup> FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? *Revista UFMG*, Belo Horizonte, v. 20, p. 212-233, jan./jun. 2013. p. 217. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681/1547>. Acesso em: 6 jun. 2022.

<sup>26</sup> JEREISSATI, Lucas Campos. 20 anos de Estatuto da Cidade: uma legislação simbólica? In: ROCHA, Maria Vital da; MEDEIROS, Pedro Lucas Campos de; PAULO, Mayara de Lima (Org.). *Tópicos de sociologia do direito e do Estado*. Fortaleza: Mucuripe, 2021. p. 94-126. Cap. 5.

<sup>27</sup> JEREISSATI, Lucas Campos. 20 anos de Estatuto da Cidade: uma legislação simbólica? In: ROCHA, Maria Vital da; MEDEIROS, Pedro Lucas Campos de; PAULO, Mayara de Lima (Org.). *Tópicos de sociologia do direito e do Estado*. Fortaleza: Mucuripe, 2021. p. 97.

e da Declaração dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiências em 1975, ambas provenientes da Organização das Nações Unidas (ONU). O Brasil assentiu com as referidas declarações e admitiu-as como materiais norteadores da Política Nacional, assim, em 1978, foi formulada a Emenda Constitucional nº 12.<sup>28</sup>

A legislação brasileira fez grandes avanços normativos no que se refere à acessibilidade na década de 1980. Em setembro de 1985, o Comitê Brasileiro de Construção Civil (CB-2) elaborou a ABNT NBR 9050, “a primeira norma técnica com amplitude nacional voltada às necessidades das pessoas com deficiência”.<sup>29</sup> Foi intitulada “Adequação das Edificações e do Mobiliário à Pessoa Deficiente” e versava sobre acessibilidade às edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos, estabeleceu critérios e parâmetros técnicos que deveriam ser seguidos quanto ao projeto, construção, instalação e adaptação do meio urbano e rural, visando atender às demandas de todos os indivíduos, em especial as pessoas com deficiência. Além disso, no mesmo ano, por meio da Lei nº 7.405, de 12.11.1985, tornou-se obrigatório o uso do Símbolo Internacional de Acesso nos ambientes plenamente adequados aos deficientes, ressaltando o princípio da publicidade acerca da importância da acessibilidade.<sup>30</sup>

Um ano depois, em 1986, foi criada a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde) pelo Decreto nº 93.481, que “se materializou apenas em 1989, com a Lei nº 7.853, que dispõe sobre a integração social das pessoas com deficiência, sobre as competências da CORDE e institui tutela jurisdicional dos interesses dessas pessoas”.<sup>31</sup>

Não obstante a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, a temática da acessibilidade foi abordada de forma rasa entre os dispositivos, estando presente no art. 5º, inc. XV: “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”.

<sup>28</sup> BRASIL. *Emenda constitucional nº 12, de 17 de outubro de 1978*. Vide Constituição de 1988. Assegura aos Deficientes a melhoria de sua condição social e econômica. Brasília, DF: Presidência da República, 1978. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc12-78.htm#:~:text=Emc12&text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2012%2C%20DE,sua%20condi%C3%A7%C3%A3o%20social%20e%20econ%C3%B4mica](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc12-78.htm#:~:text=Emc12&text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2012%2C%20DE,sua%20condi%C3%A7%C3%A3o%20social%20e%20econ%C3%B4mica). Acesso em: 4 jul. 2022.

<sup>29</sup> RODRIGUES, Júlio Cezar Macedo; BERNARDI, Núbia. A ABNT NBR 9050: A difusão da acessibilidade pela Norma. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE ERGONOMIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, VII. Natal, 2020. p. 5. Disponível em: <http://pdf.blucher.com.br.s3-sa-east-1.amazonaws.com/designproceedings/eneac2020/27.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

<sup>30</sup> SILVA, Eduardo Patrício da. *O direito à cidade e o problema da acessibilidade intraurbana em Natal/RN*. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/25838/1/EduardoPatrícioDaSilva DISSERT.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2022.

<sup>31</sup> LANNA JÚNIOR, Mário Cléber Martins (Ed.). *História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010. p. 76. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/211/o/Hist%C3%B3ria\\_do\\_Movimento\\_Pol%C3%ADtico\\_das\\_Pessoas\\_com\\_Defici%C3%Aancia\\_no\\_Brasil.pdf?1473201976](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/211/o/Hist%C3%B3ria_do_Movimento_Pol%C3%ADtico_das_Pessoas_com_Defici%C3%Aancia_no_Brasil.pdf?1473201976). Acesso em: 2 jul. 2022.

A partir dos anos 2000 as normativas acerca da acessibilidade e das necessidades das pessoas com deficiência evoluíram mais rápido, porém só em 2015 foi promulgada a Lei nº 13.146, de 6 de julho, denominada Estatuto da Pessoa com Deficiência, marco brasileiro no quesito de evolução normativa no que tange à acessibilidade. A referida lei foi responsável por modificar legislações previamente estabelecidas, como a Normativa da ABNT NBR 9050, além de apresentar a definição de pessoa com deficiência.

A legislação especial dispôs em seu ordenamento, no art. 3º, inc. I, o conceito de acessibilidade, sendo:

Art. 3º Para fins de aplicação desta Lei, consideram-se:

I - acessibilidade: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.<sup>32</sup>

Uma das novidades trazidas pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência é o art. 55,<sup>33</sup> que dispõe sobre a obrigatoriedade de serem implementadas as diretrizes que respeitem os princípios do desenho universal. No que diz respeito ao desenho universal, Fregolente assim elucida:

O Desenho Universal é um conceito que quando aplicado ao ambiente, pretende assegurar que os espaços, as estruturas, produtos e serviços possam ser utilizados por todas as pessoas, independentemente de sua idade, condição física e econômica. Em outras palavras é um modo de concepção de espaços e produtos, visando sua utilização pelo mais amplo espectro de usuários, incluindo crianças, idosos e pessoas com restrições temporárias ou permanentes. Baseia-se no respeito à diversidade humana e na inclusão de todas as pessoas nas mais diversas atividades, independente de suas idades ou habilidades.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> BRASIL. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 4 jul. 2022.

<sup>33</sup> “Art. 55. A concepção e a implantação de projetos que tratem do meio físico, de transporte, de informação e comunicação, inclusive de sistemas e tecnologias da informação e comunicação, e de outros serviços, equipamentos e instalações abertos ao público, de uso público ou privado de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, devem atender aos princípios do desenho universal, tendo como referência as normas de acessibilidade (BRASIL. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 4 jul. 2022).

<sup>34</sup> FREGOLENTE, Rosana. *Caracterização da acessibilidade em espaços públicos: a ergonomia e o desenho universal contribuindo para a mobilidade de pessoas portadoras de necessidades especiais: estudo de*

O contexto histórico no que se refere à acessibilidade é extenso e foi conquistado por meio de muita luta deste grupo social e seus apoiadores e, apesar de inúmeras conquistas no quesito normativo, questiona-se o real ganho aos seus destinatários. Um dos maiores impasses para a concretização da acessibilidade plena nas cidades é a falta do cumprimento das diretrizes constitucionais e ordinárias pelo Poder Público, a quem cabe fazer valer as medidas normativas de modo real e concreto para atender à parcela da sociedade que precisa desta implementação, cumulada com a ausência da cobrança pela população em relação às tratativas.

Pois bem, o Estatuto da Pessoa com Deficiência traz a conceituação de pessoa com deficiência, bem como de acessibilidade, desenho universal, entre outras diretrizes relevantes à temática. Além disso, a Constituição Federal versa sobre a garantia de acesso adequado às pessoas com deficiência a logradouros e edifícios de uso público, entre outras prerrogativas. Porém, a disposição de leis no ordenamento jurídico brasileiro carrega consigo eficácia e efetividade?

Em oportunidades anteriores, com amparo nas lições de Marcelo Neves, já foi ressaltada a distinção básica entre os termos *eficácia* e *efetividade* para o direito:

Formulando com outras palavras, pode-se afirmar que a eficácia diz respeito à realização do “programa condicional”, ou seja, à concreção do vínculo “se-então” abstrata e hipoteticamente previsto na norma legal, enquanto a efetividade se refere à implementação do “programa finalístico” que orientou a atividade legislativa, isto é, à concretização do vínculo “meio-fim” que decorre abstratamente do texto legal.<sup>35</sup>

A partir daí, Marcelo Neves, *apud* Cristiano Pires,<sup>36</sup> sustenta ser a eficácia formal a possibilidade de uma norma jurídica executar suas finalidades, e a eficácia material como a materialização da lei em um plano concreto. Já a efetividade consiste na real aplicação dessa norma na sociedade designada, sendo dividida em duas etapas:

Para que a norma cumpra sua tarefa de ser efetiva, dois caminhos podem (poder-dever) ser adotados. O primeiro, a interpretação, com o

casos. 2008. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista, 2008. p. 50. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/89760>. Acesso em: 4 jul. 2022.

<sup>35</sup> PIRES, Cristiano Tolentino. *Usucapião de terras devolutas: uma (re)leitura dos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da Constituição da República a partir da função social dos bens públicos*. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014. p. 47-48. Disponível em: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_PiresCT\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PiresCT_1.pdf). Acesso em: 9 jul. 2022.

<sup>36</sup> PIRES, Cristiano Tolentino. *Usucapião de terras devolutas: uma (re)leitura dos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da Constituição da República a partir da função social dos bens públicos*. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014. p. 136-137. Disponível em: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_PiresCT\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PiresCT_1.pdf). Acesso em: 9 jul. 2022.

abandono do modelo subsuntivo e da atribuição de um novo significado ao texto legal, através de métodos de aplicação da lei, da teoria da linguagem e de métodos de interpretação. O segundo caminho se dá por meio da participação, a partir da premissa de que, quanto maior a participação, maior a legitimidade da lei.<sup>37</sup>

Afirma-se, portanto, que toda lei tem perspectiva de produzir efeitos, isto é, possui eficácia, mas nem todos os dispositivos terão efetividade, o que significa dizer que não serão implementados na realidade fática. A Lei nº 13.146/2015, Estatuto da Pessoa com Deficiência, apesar de reunir normas dotadas de eficácia, apresenta uma falha na efetividade, já que parte de suas diretrizes não têm sido adotadas.

O Município de Diamantina, em Minas Gerais, adotou diretrizes em seu Plano Diretor Municipal, a Lei Complementar nº 103, de 30.12.2011, acerca da acessibilidade e as melhorias a serem feitas no meio urbano para garanti-la, como no art. 12, parágrafo único,<sup>38</sup> o qual determina o acesso universal das pessoas com deficiência física em todos os espaços e equipamentos urbanos públicos. Além disso, o art. 117, §3º, I do Plano Diretor expõe:

Art. 117. Ficam instituídas, para fins de ordenamento e gestão do território, Unidades de Planejamento Urbano que correspondem a conjuntos de bairros ou zonas do Município e serão definidas a partir de estudos especializados e criadas por meio de lei específica. [...]

§3º Os Planos de Ação Local terão como conteúdo mínimo:

I - projetos especiais de intervenção urbana, contemplando: adequações de desenho do sistema viário; melhoria dos trajetos do transporte urbano coletivo; complementação de infra-estrutura básica – redes de água, esgoto, drenagem e de iluminação pública; *melhoria das condições de acessibilidade para portadores de deficiências físicas*, localização e padronização de mobiliário urbano (contêineres de lixo, lixeiras, bancos, quiosques, pontos de ônibus, pontos de táxi, sinalização); melhoria da arborização; equalificação dos diferentes espaços públicos (ruas, praças, parques).<sup>39</sup>

<sup>37</sup> PIRES, Cristiano Tolentino. *Usucapião de terras devolutas: uma (re)leitura dos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da Constituição da República a partir da função social dos bens públicos*. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014. p. 136-137. Disponível em: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_PiresCT\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PiresCT_1.pdf). Acesso em: 9 jul. 2022.

<sup>38</sup> “Art. 12. Para a delimitação, organização e qualificação dos espaços urbanos do Município de Diamantina serão adotadas as seguintes estratégias, representadas por políticas públicas: [...] Parágrafo único. Todos os espaços urbanos devem garantir o acesso universal aos portadores de deficiências físicas, garantindo acessibilidade aos equipamentos urbanos públicos, incluindo-se as calçadas, ruas e becos”.

<sup>39</sup> DIAMANTINA (Município). *Lei Complementar nº 103, de 30 de dezembro de 2011*. Dispõe sobre a revisão do plano diretor do município de Diamantina e dá outras providências. Diamantina, MG, 30 dez. 2011. p. 1-60. Grifos nossos.

Porém, a realidade do município é distante do que foi estabelecido em sua legislação municipal. O documento técnico apresentado em fevereiro de 2009, projetado com o objetivo de formular o atual Plano Diretor Municipal de Diamantina, já constava em seu tópico “Ruas e Calçadas” a complexidade de se locomover pelo centro histórico tombado e pelos bairros periféricos que buscam preservar as ruas de pedras desniveladas. Embora a cidade de Diamantina possua uma análise técnica e um Plano Diretor datado de 2011 com dispositivos destinados à acessibilidade, estes não foram implementados em seus lugares relevantes:

IMAGEM 1 – Rua Macau do Meio – Centro de Diamantina/MG



Fonte: Fotografia da autora (2022).

A Rua Macau do Meio, para citar um exemplo, uma das principais ruas do Município de Diamantina, que se encontra no centro histórico da cidade, apesar de possuir calçada na lateral direita, é formada por pedras desniveladas, dificultando o acesso pelos pedestres e pessoas com mobilidade reduzida e impedindo que pessoas com deficiência física utilizem cadeiras de rodas. Além disso, não há

calçadas em toda extensão da rua, ocasionando uma disputa de espaços entre os pedestres e os veículos, ferindo o disposto no art. 120, inc. I do Plano Diretor da cidade:

Art. 120. Constituem diretrizes gerais para execução da política de transportes urbanos:

I - priorizar a circulação das pessoas em relação aos veículos, restituindo e ampliando os espaços destinados aos pedestres e ciclistas, por meio de vias exclusivas, calçadas, praças e travessias, atendo às normas de acessibilidade universal para os portadores de deficiências físicas proporcionando-lhes condições seguras de deslocamento e humanizando a cidade.<sup>40</sup>

IMAGEM 2 – Mercado Velho – Diamantina/MG



Fonte: Fotografia da autora (2022).

<sup>40</sup> DIAMANTINA (Município). *Lei Complementar nº 103, de 30 de dezembro de 2011*. Dispõe sobre a revisão do plano diretor do município de Diamantina e dá outras providências. Diamantina, MG, 30 dez. 2011. p. 1-60.

Um dos pontos turísticos mais importantes da cidade, o Mercado Velho, possui um calçamento com pedras na entrada do edifício, não contém rampas de acesso ao interior e só é possível descer ao subsolo, espaço onde se encontram os banheiros, por meio de escadas, o que dificulta que pessoas com deficiência física e que utilizam cadeiras de rodas tenham acesso ao ambiente e o adentrem, onde acontecem feiras e *shows* aos finais de semana, ferindo o disposto no art. 12, parágrafo único do Plano Diretor Municipal de Diamantina supracitado. A praça no entorno, apesar de conter três rampas de acesso, tem diferença quanto ao calçamento que rodeia o mercado.

IMAGEM 3 – Casa da Chica da Silva – Centro de Diamantina/MG



Fonte: Fotografia da autora (2022).

Outro ponto turístico muito conhecido no Município de Diamantina é a Casa da Chica da Silva. O casarão se localiza no centro histórico da cidade, detêm uma calçada estreita e calçamento de pedras desniveladas e buracos. Além disso, na porta principal do monumento há um degrau, o que causa um desnível entre a

calçada e dificulta, ainda mais, a entrada de pessoas com mobilidade reduzida e cadeirantes. O portão atrás da casa possui uma rampa íngreme, em situação precária e que dá acesso apenas aos fundos da casa, impedindo a realização da experiência turística completa pelo patrimônio pela ausência de acessibilidade.

IMAGEM 4 – Antigo Fórum de Diamantina/MG



Fonte: Fotografia da autora (2022).

O prédio onde funcionava, até meados de 2022, o Fórum da Comarca de Diamantina há 130 anos, localizando no centro da cidade,<sup>41</sup> mesmo que apresentasse uma calçada larga na frente, não dispunha de acessibilidade. Além do degrau

---

<sup>41</sup> NOVO fórum de Diamantina é inaugurado: foi o 13º fórum instalado na gestão do presidente Gilson Lemes. *Tribunal de Justiça de Minas Gerais*, 1º abr. 2022. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/novo-forum-de-diamantina-e-inaugurado.htm#>. Acesso em: 6 jun. 2022.

no perímetro, a única porta de acesso utilizada pela população em geral contém escadas estreitas, dificultando o acesso por todo e qualquer cidadão.

Somente no ano de 2020, no Largo Dom João e na Praça Sagrado Coração de Jesus, localizados em áreas periféricas do município, é que foram iniciadas obras para requalificação, utilizando recursos fornecidos pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), em parceria com a Prefeitura Municipal de Diamantina. Além de unir a parte central do bairro à praça, o objetivo das obras é promover melhorias de acessibilidade aos cidadãos, infraestrutura, paisagismo e sinalização.<sup>42</sup>

IMAGEM 5 – Obras do Bairro Largo Dom João em Diamantina/MG



Fonte: Fotografia da autora (2022).

<sup>42</sup> LARGO Dom João e Praça Sagrado Coração de Jesus, em Diamantina (MG), serão requalificados. *Revista Museu: cultura levada à sério*, Brasília, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://www.revistamuseu.com.br/site/br/noticias/nacionais/8961-16-07-2020-largo-dom-joao-e-praca-sagrado-coracao-de-jesus-em-diamantina-mg-serao-requalificados.html>. Acesso em: 5 jul. 2022.

As obras do Bairro Largo Dom João já estão finalizadas e, delas, constata-se que em várias partes o calçamento já foi nivelado, além de inseridas rampas de acesso às pessoas com deficiência, calçadas largas e instalação de faixa de pedestre.<sup>43</sup> A última imagem das fotos acima mostra a divisa entre o Bairro Largo São João e a Rua das Mercês, localizada no centro, pela qual é possível notar a distinção entre as pavimentações.

Desta feita, de um modo geral, afirma-se que várias diretrizes do Plano Diretor do Município de Diamantina não estão sendo cumpridas no que tange à acessibilidade, principalmente no centro histórico tombado da cidade. Apesar dos dispositivos municipais possuírem eficácia, é correto afirmar que eles não estão dotados de efetividade.

#### 4.1 Experiências exitosas de acessibilidade e a garantia do direito à cidade em território brasileiro

Apesar de as normativas especiais, como o Estatuto da Cidade<sup>44</sup> e o Estatuto das Pessoas com Deficiência,<sup>45</sup> serem contemporâneas, datadas de 2001 e 2015 respectivamente, pode-se notar experiências exitosas no Brasil acerca do direito à cidade pela garantia da acessibilidade. O plano de acessibilidade do Centro Histórico de Salvador parece ser um bom exemplo se aliado à concretude fática de sua implementação em território soteropolitano:

O projeto propõe o alargamento de calçadas em uma das laterais, com a manutenção do meio-fio existente em granito e a complementação da largura em concreto lavado. Nos cruzamentos das ruas, foram propostas faixas em nível, com a pedra “cabeça de nego” existente na pavimentação da rua. Na parte superior será colocada uma passagem em granito cerrado para garantir maior regularidade para o deslocamento de pessoas com deficiência.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> LARGO Dom João e Praça Sagrado Coração de Jesus, em Diamantina (MG), serão requalificados. *Revista Museu: cultura levada à sério*, Brasília, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://www.revistamuseu.com.br/site/br/noticias/nacionais/8961-16-07-2020-largo-dom-joao-e-praca-sagrado-coracao-de-jesus-em-diamantina-mg-serao-requalificados.html>. Acesso em: 5 jul. 2022.

<sup>44</sup> BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 6 jun. 2022.

<sup>45</sup> BRASIL. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 4 jul. 2022.

<sup>46</sup> RIBEIRO, Sandra Bernardes (Org.). *Caderno Técnico 9 – Mobilidade e acessibilidade urbana em centros históricos*. Brasília: Iphan, 2014. p. 47. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/CadTec9\\_CadernoAcessibilidade\\_m.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/CadTec9_CadernoAcessibilidade_m.pdf). Acesso em: 2 jul. 2022.

IMAGEM 6 – Centro Histórico de Salvador/BA



Fonte: FINGER, Otávio Martins; CELLA, André Augusto. A (in)efetividade do instituto do tombamento como forma de preservação do patrimônio histórico e cultural brasileiro. *Disciplinarum Scientia: ciências sociais aplicadas*, Santa Maria, v. 16, n. 1, p. 17-39, 2020. DOI: <https://doi.org/10.37778/dscsa.v16n1-002>.

O projeto de acessibilidade do Centro Histórico de Salvador, após muito trabalho, conseguiu preservar a história de seus monumentos, ruas, sem perder a identidade de patrimônio histórico tombado. O plano se iniciou em 2011 e foi uma parceria do Governo do Estado da Bahia, da Prefeitura Municipal de Salvador, do Iphan, entre outros. A primeira etapa do Projeto Piloto de Acessibilidade possuía o foco nos monumentos de maior relevância social e histórica, como a Fundação Casa Jorge Amado e o Museu da Cidade, após, estendeu-se aos outros. A Imagem 6 demonstra a acessibilidade do Pelourinho, apresentando uma via reformada, na qual as pedras irregulares foram retiradas e posteriormente recolocadas de forma a igualar o piso, facilitando a circulação de pessoas, inclusive com cadeiras de rodas.

Já a cidade de Pirenópolis, em Goiás, tombada pelo Iphan em 1990, participou de uma experiência no ano 2000, denominada “Pirenópolis sem barreiras, patrimônio para todos”, uma parceria entre a Prefeitura do Município e a Sociedade de Amigos de Pirenópolis, com apoio financeiro da Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde. De acordo com o Iphan (2014), o plano teve como objetivo interferir em quatro percursos, sendo: centro histórico, de serviços, lazer e rotas que ligam a parte histórica da cidade aos bairros periféricos, esta não foi realizada. Ademais, o projeto contou com modificações principais sendo “o alargamento e eliminação de degraus nas calçadas;

construção de passarelas de pedestres na travessia de ruas (passagem em nível, com dois metros de largura); sinalização de vagas de estacionamento para pessoas com deficiência”.<sup>47</sup>

IMAGEM 7 – Centro Histórico de Pirenópolis/GO



Fonte: RIBEIRO, Sandra Bernardes (Org.). *Caderno Técnico 9 – Mobilidade e acessibilidade urbana em centros históricos*. Brasília: Iphan, 2014. p. 45. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/CadTec9\\_CadernoAcessibilidade\\_m.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/CadTec9_CadernoAcessibilidade_m.pdf). Acesso em: 2 jul. 2022.

O principal diferencial deste projeto foi a participação popular nos debates sobre as problemáticas e as discussões sobre as possibilidades de intervenção:

Para isso, foram realizadas ações como: um seminário de formação; articulação com o escritório técnico do IPHAN e com organizações de pessoas com deficiências; parcerias com os governos federal e do estado, concessionárias locais de serviços públicos e com o Ministério Público; além do estímulo à criação de associação de pessoas com deficiências.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> RIBEIRO, Sandra Bernardes (Org.). *Caderno Técnico 9 – Mobilidade e acessibilidade urbana em centros históricos*. Brasília: Iphan, 2014. p. 45. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/CadTec9\\_CadernoAcessibilidade\\_m.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/CadTec9_CadernoAcessibilidade_m.pdf). Acesso em: 2 jul. 2022.

<sup>48</sup> RIBEIRO, Sandra Bernardes (Org.). *Caderno Técnico 9 – Mobilidade e acessibilidade urbana em centros históricos*. Brasília: Iphan, 2014. p. 45. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/>

Referidas cidades possuem um denominador comum: são cidades tombadas pelo Iphan que, em alguma medida, conseguiram aliar preservação e acessibilidade, ainda que não em ampla escala. A Cidade de Diamantina já possui normas municipais pela implementação da acessibilidade nos ambientes urbanos, contudo, não ocorre no plano fático, especialmente no centro histórico da cidade, provavelmente pela justificativa de que isso poderia interferir na identidade e preservação da história de seus monumentos. Mas, visualizando as experiências exitosas brasileiras, percebe-se que isso é um mito, ou seja, existem diversas formas de proporcionar acessibilidade ao patrimônio histórico-cultural sem ferir o direito fundamental de acessibilidade das pessoas com deficiência. Essas possibilidades deveriam ser pauta social na cidade, a fim de engajar a problemática para que as autoridades tomem providências.

## 5 Conclusão

Para que seja possível falar em direito das pessoas com deficiência e em acessibilidade, foi necessário um longo percurso normativo pautado em lutas sociais e em reivindicações que resultaram em mecanismos legislativos com o intuito de regulamentar a efetividade da acessibilidade. Todavia, apesar da garantia normativa, a acessibilidade é pouco aplicada no contexto das políticas públicas. A ineficácia das normas de acessibilidade se intensifica quando a discussão adentra as cidades históricas e os monumentos tombados. Não obstante o direito à cidade determinar aos municípios a elaboração de planos diretores municipais, estes não se mostram efetivos quanto à aplicação das normas no contexto social.

O município central do presente trabalho, Diamantina, localizado no Estado de Minas Gerais, apesar de ter elaborado um Plano Diretor Municipal no ano de 2011, contendo diversos dispositivos que disciplinam a acessibilidade, não realiza, na prática, o que foi disposto em sua legislação orgânica, principalmente quanto ao centro histórico tombado da cidade. Apesar de sustentar o *slogan* “Prefeitura Municipal de Diamantina, Nosso Maior Patrimônio é Você”, uma clara referência de valorização aos diamantinenses, na realidade não zela pelos seus maiores patrimônios, não oferecendo o mínimo de acessibilidade aos próprios cidadãos, bem como aos diversos turistas que transitam pela cidade ao longo do ano.

A imprestabilidade do Poder Executivo de Diamantina/MG no que concerne à acessibilidade, em especial em seu centro histórico, demonstra negligência aos deficientes e pessoas com mobilidade reduzida, não justificando a inexistência de acessibilidade nos patrimônios histórico-culturais, posto que municípios como

---

CadTec9\_CadernoAcessibilidade\_m.pdf. Acesso em: 2 jul. 2022.

Salvador, no Estado da Bahia, e a Cidade de Pirenópolis, no Estado de Goiás, realizaram projetos e modificações em seus monumentos e centros históricos, transformando-os em acessíveis para todos. Dessa forma, a necessidade de Diamantina/MG é dispor de mobilização social pela causa dos deficientes, além de uma gestão que reestruture o plano diretor com ênfase nos artigos de acessibilidade para que estes sejam realmente efetivos.

A constatação da falta de cumprimento das leis do Estatuto da Pessoa com Deficiência em Diamantina/MG não é um caso isolado, é apenas mais um exemplo de inefetividade das leis de acessibilidade, tendo em vista que a maioria dos municípios brasileiros segue ignorando as normas da Lei nº 13.146/2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Por fim, é necessário ter uma gestão democrática baseada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e que seja realmente aplicada. Além disso, é imprescindível a cooperação entre os diplomas legislativos para acontecer a aplicação devida desses, não sendo cabível a existência de dispositivos inconstitucionais ou ilógicos em relação à realidade de cada município. A segregação urbana e a negligência, principalmente no que tange aos direitos das pessoas com deficiência, não podem ser sustentadas. É necessário quebrar esse paradigma para que os espaços urbanos sejam de fato democratizados, possibilitando a adesão ao desenho universal, isto é, lugares, edifícios, coisas e serviços para todas as pessoas, incluindo as pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida.

---

#### **Accessibility in heritage cities: how does the right to the city wander?**

**Abstract:** This article presents an overview of the compatibility between the preservation of historical and cultural heritage – in cases when the cities are listed by the National Heritage – and the guarantee of the exercise of the right to the city provided both in Urban Law regulations, taking as a paradigmatic example the city of Diamantina, located in Alto Jequitinhonha, Minas Gerais, listed and recognized as a cultural heritage site by UNESCO. This analysis is based on the concepts of accessibility determined by Law No. 13,146 of July 6, 2015. This paper uses the deductive research method and the techniques of documentary and bibliographic research, paying attention to the interpretive analysis of existing legislation and papers. In the end, the study shows that, despite the evolution and regulatory achievements in State law, the reality in one of the cities with most tourist expression in the state of Minas Gerais shows that there's little enforcement of rights, which is the general rule in so many other urban spaces that, under the argument of preserving the cityscape, perpetuate segregation and concealment of people.

**Keywords:** Cultural heritage. Accessibility. Compatibility. Segregation. Right to the city.

---

## Referências

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. *A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado (Brasil, Colômbia e Espanha)*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – Século XX*. 2000. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3135/000287935.pdf?sequence=>. Acesso em: 18 maio 2022.
- BERTOLI, Vagner. O tombamento como forma de preservação do patrimônio cultural. *EduValeAvare*, Avaré, 2017. Disponível em: [https://www.eduvaleavare.com.br/wp-content/uploads/2014/07/o\\_tombamento.pdf](https://www.eduvaleavare.com.br/wp-content/uploads/2014/07/o_tombamento.pdf). Acesso em: 17 maio 2022.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 4 maio 2022.
- BRASIL. *Emenda constitucional nº 12, de 17 de outubro de 1978*. Vide Constituição de 1988. Assegura aos Deficientes a melhoria de sua condição social e econômica. Brasília, DF: Presidência da República, 1978. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc12-78.htm#:~:text=Emc12&text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2012%2C%20DE,sua%20condi%C3%A7%C3%A3o%20social%20e%20econ%C3%B4mica](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc12-78.htm#:~:text=Emc12&text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2012%2C%20DE,sua%20condi%C3%A7%C3%A3o%20social%20e%20econ%C3%B4mica). Acesso em: 4 jul. 2022.
- BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Acesso à informação. Institucional. *Estrutura Organizacional*. 8 abr. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura>. Acesso em: 20 maio 2022.
- BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 6 jun. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 4 jul. 2022.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.7.2001 e MP 2.220, de 4.9.2001*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- DIAMANTINA (Município). *Lei Complementar nº 103, de 30 de dezembro de 2011*. Dispõe sobre a revisão do plano diretor do município de Diamantina e dá outras providências. Diamantina, MG, 30 dez. 2011. p. 1-60.
- FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? *Revista UFMG*, Belo Horizonte, v. 20, p. 212-233, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681/1547>. Acesso em: 6 jun. 2022.
- FERNANDES, Edésio. La construcción de “derecho a la ciudad” en Brasil. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). *El Estatuto de la Ciudad: un comentario*. São Paulo: Ministério das Cidades; Alianza de las Ciudades, 2014. p. 494-518. Disponível em: <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/la-construccion-de-derecho-la-ciudad-en-brasil>. Acesso em: 6 jun. 2022.

FINGER, Otávio Martins; CELLA, André Augusto. A (in)efetividade do instituto do tombamento como forma de preservação do patrimônio histórico e cultural brasileiro. *Disciplinarum Scientia: ciências sociais aplicadas*, Santa Maria, v. 16, n. 1, p. 17-39, 2020. DOI: <https://doi.org/10.37778/dscsa.v16n1-002>.

FREGOLENTE, Rosana. *Caracterização da acessibilidade em espaços públicos: a ergonomia e o desenho universal contribuindo para a mobilidade de pessoas portadoras de necessidades especiais: estudo de casos*. 2008. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/89760>. Acesso em: 4 jul. 2022.

HARVEY, David. O direito à cidade. Tradução de Jair Pinheiro. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod\\_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf). Acesso em: 11 maio 2022.

INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. ICSM Patrimônio Cultural. *Programas e Ações*. Belo Horizonte, 12 dez. 2016. Disponível em: <http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-aco-es/icms-patrimonio-cultural#como-funciona>. Acesso em: 15 jun. 2022.

JEREISSATI, Lucas Campos. 20 anos de Estatuto da Cidade: uma legislação simbólica? In: ROCHA, Maria Vital da; MEDEIROS, Pedro Lucas Campos de; PAULO, Mayara de Lima (Org.). *Tópicos de sociologia do direito e do Estado*. Fortaleza: Mucuripe, 2021. p. 94-126.

LANNA JÚNIOR, Mário Cléber Martins (Ed.). *História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/211/o/Hist%C3%B3ria\\_do\\_Movimento\\_Pol%C3%ADtico\\_das\\_Pessoas\\_com\\_Defic%C3%Aancia\\_no\\_Brasil.pdf?1473201976](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/211/o/Hist%C3%B3ria_do_Movimento_Pol%C3%ADtico_das_Pessoas_com_Defic%C3%Aancia_no_Brasil.pdf?1473201976). Acesso em: 2 jul. 2022.

LARGO Dom João e Praça Sagrado Coração de Jesus, em Diamantina (MG), serão requalificados. *Revista Museu: cultura levada à sério*, Brasília, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://www.revistamuseu.com.br/site/br/noticias/nacionais/8961-16-07-2020-largo-dom-joao-e-praca-sagrado-coracao-de-jesus-em-diamantina-mg-serao-requalificados.html>. Acesso em: 5 jul. 2022.

LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

NOVO fórum de Diamantina é inaugurado: foi o 13º fórum instalado na gestão do presidente Gilson Lemes. *Tribunal de Justiça de Minas Gerais*, 1º abr. 2022. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/novo-forum-de-diamantina-e-inaugurado.htm#>. Acesso em: 6 jun. 2022.

PIRES, Cristiano Tolentino. *Usucapião de terras devolutas: uma (re)leitura dos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da Constituição da República a partir da função social dos bens públicos*. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_PiresCT\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PiresCT_1.pdf). Acesso em: 9 jul. 2022.

RIBEIRO, Sandra Bernardes (Org.). *Caderno Técnico 9 – Mobilidade e acessibilidade urbana em centros históricos*. Brasília: Iphan, 2014. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/CadTec9\\_CadernoAcessibilidade\\_m.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/CadTec9_CadernoAcessibilidade_m.pdf). Acesso em: 2 jul. 2022.

RODRIGUES, Júlio Cezar Macedo; BERNARDI, Núbia. A ABNT NBR 9050: A difusão da acessibilidade pela Norma. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE ERGONOMIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, VII. Natal, 2020. Disponível em: <http://pdf.blucher.com.br.s3-sa-east-1.amazonaws.com/designproceedings/eneac2020/27.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática. *Instituto Polis*, São Paulo, 30 ago. 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/o-direito-a-cidade-como-paradigma-da-governanca-urbana-democratica/>. Acesso em: 18 maio 2022.

SILVA, Eduardo Patrício da. *O direito à cidade e o problema da acessibilidade intraurbana em Natal/RN*. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/25838/1/EduardoPatrícioDaSilva\\_DISSERT.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/25838/1/EduardoPatrícioDaSilva_DISSERT.pdf). Acesso em: 1º jul. 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALVES, Mariana Pinto; PIRES, Cristiano Tolentino. Acessibilidade em cidades tombadas: como transita o direito à cidade?. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 203-229, jan./jun. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i18-ART08.MG

---



# Reurb: do georreferenciamento na regularização fundiária urbana

## Jean Karlo Woiciechoski Mallmann

Doutorando em Território, Ambiente e Sociedade (UCSAL). Doutorando em Direito (IDP). Professor da Graduação em Direito (Rede Anhanguera/Uniderp). *E-mail:* jkmallmann@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3483-7381>.

## Aparecida Netto Teixeira

Doutora em Arquitetura e Urbanismo (FAU/USP). Pós-Doutora no PPGAU/UFBA. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). *E-mail:* aparecida.teixeira@ucsal.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9192-6041>.

## Laila Nazem Mourad

Doutora em Arquitetura e Urbanismo (UFBA). Pós-Doutora no PPGAU/UFBA. Professora do Programa de Pós-graduação em Território, Ambiente e Sociedade da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). *E-mail:* laila.mourad@pro.ucsal.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4175-0089>.

---

**Resumo:** Este trabalho analisa os aspectos legislativos e práticos acerca do georreferenciamento dos núcleos urbanos no âmbito do procedimento de regularização fundiária urbana (Reurb) brasileiro. Também trata da utilização do Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI), como ferramenta para simplificar as análises de coordenadas geodésicas perante os cartórios. Os objetivos da pesquisa foram: abordar os requisitos do georreferenciamento no procedimento administrativo da Reurb; defender a obrigatoriedade do levantamento geodésico de todas as unidades imobiliárias, áreas livres e áreas públicas, de modo individual; e, por fim, descrever a utilidade do SIG-RI para esse desiderato. A metodologia de pesquisa empregada foi a descritiva e explicativa, apresentando os conceitos-base da Reurb e do procedimento técnico de georreferenciamento, bem assim analisando e interpretando a Lei nº 13.465/2017 e o Decreto nº 9.310/2018, concluindo acerca da interpretação adequada de suas diretrizes normativas.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária urbana. Coordenadas geodésicas. Georreferenciamento. Registro de imóveis. Sistema de Informações Geográficas.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Metodologia – 3 Georreferenciamento na Reurb – 4 O georreferenciamento das unidades imobiliárias é obrigatório? – 5 Dos padrões dos memoriais descritivos e plantas fixados pelo Poder Público – 6 Do uso do sistema de informações geográficas do registro de imóveis (SIG-RI) como ferramenta de gestão territorial na Reurb – 7 Conclusão – Referências

---

# 1 Introdução

A regularização fundiária urbana (Reurb) é um procedimento administrativo que permite a aplicação, pelo Poder Público, de medidas jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas, regulamentada pela Lei nº 13.465/2017 (Lei da Reurb) e Decreto nº 9.310/2018. Pesquisadores e especialistas da Reurb – Viana,<sup>1</sup> Zanola,<sup>2</sup> Alfonsin *et al.*,<sup>3</sup> Fernandes,<sup>4</sup> Lima,<sup>5</sup> entre outros – criticam esta lei por ter dado grande ênfase às medidas jurídicas, que buscam formalizar, notadamente, o direito de propriedade, tendo relegado a segundo plano os direitos de moradia, à cidade e à sustentabilidade ambiental. Em detrimento a estas questões constata-se que as prefeituras, cartórios e empresas privadas têm se dedicado a estes procedimentos, tendo como principal instrumental o levantamento topográfico e geodésico do núcleo urbano.

Com o georreferenciamento (*geo*) é possível que o Poder Público tome conhecimento da real situação do núcleo a ser regularizado, com dados fundamentados para a elaboração de políticas públicas, segurança jurídica quanto aos limites dos imóveis, objeto da Reurb, para seus ocupantes, notadamente por meio do lançamento desses dados em um Sistema de Informações Geográficas (SIG).

Afinal, *se a visualização de meros números da cidade já “fala muito” para o gestor público, a visualização de um mapa “grita”!*

Por isso o georreferenciamento e os produtos cartográficos gerados devem receber a devida valorização.<sup>6</sup> Os municípios devem buscar responder *onde* devem ser aplicadas as políticas públicas, de modo que o geoprocessamento é o meio

<sup>1</sup> VIANA, Alice. Lei Federal nº 13.465/2017: regularização fundiária urbana ou política de registro de propriedade em massa. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 25-62, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://shre.ink/8CG3>. Acesso em: 11 dez. 2023.

<sup>2</sup> ZANOLA, Rafael de Sordi. A Lei federal 13.465/2017 e seu discurso justificativo: a imposição de modelo desenvolvimentista ocultada pela promessa de dinamização procedimental da regularização fundiária. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 25-62, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://shre.ink/8CG3>. Acesso em: 8 jan. 2024.

<sup>3</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2020. Disponível em: <https://shre.ink/8Hr8>. Acesso em: 8 dez. 2023.

<sup>4</sup> FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 9-24, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://shre.ink/8CGK>. Acesso em: 11 dez. 2023.

<sup>5</sup> LIMA, Icaro Sales. *A lei de regularização fundiária 13.465/2017: uma abordagem crítica a partir das entidades da sociedade civil, movimentos sociais e das ações diretas de inconstitucionalidade*. 2023. 129 f. Dissertação (Mestrado em Território, Ambiente e Sociedade) – Universidade Católica de Salvador – UCSAL, Salvador, 2023.

<sup>6</sup> GASS, Sidnei Luís Bohn; SILVA, Dieison Morozoli da. *QGIS aplicado ao ordenamento territorial municipal*. Torres: Illuminare, 2018. *E-book*.

adequado para literalmente visualizar a situação espacial do território.<sup>7</sup> Com efeito, o *geo* de um núcleo urbano objeto de regularização fundiária é a projeção palpável do que deve ser feito, de quem será beneficiado, de quais equipamentos públicos são necessários e, principalmente, em qual local está cada uma das necessidades.

De um modo geral, o fato de conhecermos *onde* os problemas ocorrem e visualizá-los espacialmente facilita sobremaneira seu entendimento e nos mostra as possíveis soluções.

Ademais, o estágio atual das geotecnologias permite fazer uma análise espacial que combine o *mapeamento dos problemas urbanos com informações físicas, demográficas, geográficas, topográficas ou de infraestrutura*. Esta análise levará, sem dúvidas, a adotar uma solução mais racional que a sugerida pela análise de informações alfanuméricas, e em menor tempo.

Para a realização da Reurb, é necessário responder ao menos estas perguntas: (i) quais domicílios ocupam irregularmente uma área da cidade?; (ii) entre estes, quais cumprem simultaneamente com os requisitos para proceder a sua regularização fundiária?; (iii) quais são as áreas de risco ambiental da cidade e quais as ocupações irregulares encontram-se nestas áreas?; e (iv) essas áreas aumentaram, diminuíram e onde se concentraram? Eis os questionamentos cujas respostas, se não dependem de geoprocessamento, serão muito melhores e mais rapidamente respondidas a partir dele. Todos esses questionamentos devem ser trabalhados de forma integrada ao planejamento municipal, incluindo-se o plano diretor e o plano local de habitação, evitando-se, desse modo, uma visão apartada do contexto da cidade.

Ressalta-se que há um ganho da *coletividade*, isto é, da *sociedade em geral*, vez que o registro imobiliário poderá formar o mosaico da cidade, a partir da inclusão dos polígonos dos imóveis georreferenciados, inseridos em Sistema de Informações Geográficas (SIG), com um enorme ganho no controle da malha imobiliária.

Assim, no procedimento da Reurb, deve-se fazer uma pesquisa socioeconômica dos territórios populares com o intuito de cadastrar os moradores que seriam beneficiados; classificar a modalidade de Reurb; verificar a eventual necessidade de reassentamento de algumas famílias e definir a área que deverá passar por processo de regularização fundiária. O geoprocessamento é a ferramenta ideal para visualizar espacialmente os resultados dessa pesquisa e, inclusive, quando possível, para vincular ao cadastro imobiliário.<sup>8</sup> Para tanto, torna-se necessário

<sup>7</sup> CORDOVEZ, Juan C. G. Geoprocessamento como ferramenta de gestão urbana. *Anais do I Simpósio Regional de Geoprocessamento e Sensoriamento Remoto*, Aracaju, p. 1-19, out. 2002. Disponível em: <https://encurtador.com.br/wCGJR>. Acesso em: 24 nov. 2023.

<sup>8</sup> CORDOVEZ, Juan C. G. Geoprocessamento como ferramenta de gestão urbana. *Anais do I Simpósio Regional de Geoprocessamento e Sensoriamento Remoto*, Aracaju, p. 1-19, out. 2002. Disponível em: <https://encurtador.com.br/wCGJR>. Acesso em: 24 nov. 2023.

geolocalizar todos os domicílios cadastrados, isto é, as unidades imobiliárias individualmente, sob pena de inviabilizar uma regularização fundiária efetiva e com informações completas.

Todos os benefícios decorrentes do georreferenciamento no procedimento da Reurb justificam o geoprocessamento dos núcleos urbanos, em todas as unidades imobiliárias, como, aliás, a própria legislação determina. Assim, a presente pesquisa delineará alguns aspectos essenciais para a compreensão do tema, como as medidas aplicáveis e os principais objetivos da Reurb e a importância da utilização do georreferenciamento.

## 2 Metodologia

O presente trabalho trata da análise empírica e jurídica da utilização da geotecnologia nos procedimentos administrativos de regularização fundiária urbana, consoante as normas brasileiras, em especial o disposto na Lei nº 13.465/2017 e no Decreto nº 9.310/2018.

Para ilustrar as vantagens constatadas com o georreferenciamento de imóveis urbanos no âmbito da Reurb, apresentaram-se as plantas e projeções georreferenciadas do *núcleo urbano informal consolidado* (art. 11 da Lei nº 13.465/2017), denominado *Bairro Marimbondo*, no Município de *Bom Jesus da Lapa*, no Estado da Bahia, apresentadas no âmbito do *Programa de Regularização Fundiária Casa Legal*, realizado em parceria entre o Ofício de Registro de Imóveis e o Município de Bom Jesus da Lapa/BA, desde o ano de 2018.

As imagens visam corroborar, de forma instrutiva, os argumentos constantes nas respectivas sessões. Neste ponto, as bases lógicas da investigação apoiam-se na experiência e na amostragem, verificada na Cidade de Bom Jesus da Lapa. Com efeito, chega-se a conclusões a partir da observação de casos concretos.<sup>9</sup>

## 3 Georreferenciamento na Reurb

O georreferenciamento (ou *geo*) é o procedimento técnico pelo qual se realiza o levantamento geodésico e topográfico<sup>10</sup> de determinado imóvel ou parcela deste, permitindo que sua caracterização (limites, confrontações, características, perímetro

<sup>9</sup> GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

<sup>10</sup> Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o levantamento geodésico compreende o conjunto de atividades dirigidas para as medições e observações que se destinam à determinação da forma e dimensões do nosso planeta (geoide e elipsoide). De outro lado, o levantamento topográfico é o conjunto de operações por meio do qual se realizam medições, com a finalidade de se determinar a posição relativa de pontos da superfície da Terra no horizonte topográfico (correspondente a um círculo de raio 10 km) (IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Noções básicas de cartografia*. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Disponível em: <https://shre.ink/rEHV>. Acesso em: 19 dez. 2023).

e área) e sua localização (local específico no globo terrestre, mediante coordenadas geodésicas em pontos de referência) sejam identificadas e descritas com precisão posicional absoluta.

Os dados de mapeamento georreferenciado podem ser extraídos de documentação cartográfica previamente existente alusiva à área de interesse, levantamentos terrestres ou de campo, bem como por meio de produtos de sensoriamento remoto (imagens aéreas e orbitais).<sup>11</sup>

A Lei da Reurb determina a utilização do *geo* nos núcleos urbanos objeto de regularização fundiária urbana, exigindo que contenham a descrição das coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites (art. 19, §1º, inc. I, e art. 76, inc. I, da Lei nº 13.465, de 11.7.2017, e art. 12, §1º, inc. I, alínea “d”, e arts. 28 e 29 do Decreto nº 9.310, de 15.3.2018).

Vale frisar, outrossim, que a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) expediu a Norma Brasileira de Regulação – NBR nº 17.047, de 2022,<sup>12</sup> ratificando a importância e a compulsoriedade do *geo* em imóveis urbanos, regulando o levantamento cadastral territorial para registros públicos e estabelecendo que os vértices das parcelas ou dos imóveis urbanos e rurais devem ser registrados com coordenadas geodésicas, utilizando como referencial o Sistema Geodésico Brasileiro (SGB).<sup>13</sup>

O *geo* deve constar do próprio projeto de regularização fundiária (PRF) ou, quando este for dispensado, dos documentos que acompanham a certidão de regularização fundiária (CRF), título dominial emitido em favor dos ocupantes ao final do procedimento. Na próxima sessão, serão analisadas as principais regras atinentes ao *geo* nos núcleos urbanos informais consolidados, no âmbito do procedimento da Reurb.

### 3.1 Levantamento planialtimétrico e cadastral

O *levantamento planialtimétrico* é um documento que descreve a gleba ou terreno com exatidão, no qual são anotadas medidas planas, ângulos e diferenças de nível ou inclinação. *Planialtimetria* é a junção das palavras *planimetria* (representação do terreno em um plano) e *altimetria* (representação da distância vertical

<sup>11</sup> PEREIRA, L. H. *Cartografia temática*. Batatais: Centro Universitário Clarentiano, 2013. *E-book*.

<sup>12</sup> ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 17047:2022*. Levantamento cadastral territorial para registro público – Procedimento. 1. ed. São Paulo: ABNT, 30 jun. 2022. Disponível em: <https://shre.ink/8HIb>. Acesso em: 10 abr. 2023.

<sup>13</sup> Sobre o tema: MALLMANN, Jean. “Lei” de georreferenciamento urbano: a partir de agora o registrador de imóveis deve exigir o *geo* em todos os trabalhos técnicos? *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, ano 46, v. 94, p. 247-274, jan./jun. 2023.

entre o plano de referência e a altitude de um terreno, medindo a diferença de nível e de distância horizontal).

Portanto, o levantamento planialtimétrico é uma junção de outros dois tipos de levantamento topográfico: o *planimétrico* e o *altimétrico*. O primeiro é a medição das projeções horizontais de um terreno, enquanto o segundo se caracteriza pelas definições da altura da área, registrando o grau de declive.<sup>14</sup>

O levantamento planialtimétrico é dividido em duas etapas: a *medição de campo* e o *desenho técnico da planta topográfica*.<sup>15</sup>

No caso da Reurb, esse trabalho técnico deve ser realizado, obrigatoriamente, com coordenadas geodésicas (georreferenciamento).

De sua vez, o *levantamento cadastral* é a catalogação sincronizada das unidades imobiliárias com seus respectivos ocupantes e com outras informações existentes (inscrição imobiliária do IPTU, cadastro de contribuintes etc.) ou criadas para esse fim (número do lote, número da quadra, nome do loteamento, rua, número predial, bairro ou distrito etc.).

Esses documentos devem ser assinados por profissional técnico competente,<sup>16</sup> cuja assinatura pode ser física ou eletrônica.

Ademais, juntamente com a emissão dos documentos técnicos (plantas, memoriais descritivos, laudos etc.), os profissionais habilitados a fazer o *geo* devem emitir os respectivos termos de responsabilidade. Os profissionais vinculados ao sistema do *Conselho Federal de Engenharia e Agronomia* e respectivo *Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Confea/Crea)* devem emitir a *anotação de responsabilidade técnica (ART)*; aqueles inscritos no *Conselho de Arquitetos e Urbanistas (CAU)* emitirão o *registro de responsabilidade técnica (RRT)*; e, por fim, os

<sup>14</sup> SAMPAIO, Tony Vinicius Moreira; BRANDALIZE, Maria Cecília Bonato. *Cartografia geral, digital e temática*. 1. ed. Curitiba: Universidade Federal do Paraná – UFPR, Programa de Pós-Graduação em Ciências Geodésicas, 2018. v. 1. Série Geotecnologias: teoria e prática. *E-book*. Disponível em: <https://shre.ink/rE9C>. Acesso em: 18 dez. 2023.

<sup>15</sup> CORREIA, Antonio Henrique; MARTINS, Ronald Alexandre. *Fundamentos de cartografia e GPS*. Brasília: Universidade de Brasília – UnB, Instituto de Geociências, 2005. *E-book*.

<sup>16</sup> São profissionais técnicos habilitados a realizarem o procedimento de *geo*: *engenheiros agrimensores, engenheiros cartógrafos, arquitetos e urbanistas, tecnólogos e técnicos nestas modalidades*, desde que comprovem que cursaram na graduação os seguintes conteúdos: Topografia aplicada ao georreferenciamento, Cartografia, Sistemas de referência, Projeções cartográficas, Ajustamentos, Métodos e medidas de posicionamento geodésico. Os profissionais que não tenham formação específica nas áreas acima, como *engenheiro agrônomo, engenheiro civil, engenheiro de fortificação e construção, engenheiro florestal, engenheiro geólogo, engenheiro de petróleo, arquiteto e urbanista, engenheiro de minas, engenheiro agrícola, geógrafo, geólogo, tecnólogo ou técnico de áreas afins* também podem, mediante cursos de pós-graduação ou de qualificação/aperfeiçoamento profissional, trabalhar com o georreferenciamento, desde que tenham tido os cursos previstos e façam anotações dessas atribuições junto ao respectivo Conselho (Decisão Plenária PL nº 2.087/2004, ratificada pela PL nº 1.221/2010, do Confea). Atualmente a profissão de arquitetos e urbanistas é regulamentada pelo Conselho de Arquitetos e Urbanistas – CAU e a de técnicos industriais e áreas afins pelo Conselho Federal dos Técnicos Industriais – CFT. Para a realização de *geo* em imóveis rurais, com precisão posicional certificada no Incra, deve o profissional técnico habilitado ainda estar credenciado junto à autarquia, a fim de ter acesso eletrônico ao Sistema de Gestão Fundiária – Sigef. O cadastro no Incra não é exigido, por óbvio, para a realização do *geo* no âmbito da Reurb.

profissionais regulamentados pelo *Conselho Federal dos Técnicos Industriais (CFT)* farão expedir o competente *termo de responsabilidade técnica (TRT)*. Trata-se de documentos a serem emitidos no *website* de cada um dos respectivos conselhos de classe, cuja obrigatoriedade de emissão e responsabilidade quanto aos dados do serviço prestado é do respectivo profissional técnico.

Ainda sobre o levantamento planialtimétrico, é necessário descrever as *unidades imobiliárias, as construções existentes, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado* (art. 35, inc. I). Com efeito, cada um desses elementos deve constar da planta que compõe o levantamento planialtimétrico.

Uma questão prática, porém, pode ser suscitada neste ponto: a *descrição da construção* exige, ainda que de forma simplificada, a apresentação de um trabalho técnico específico de medição externa dos prédios edificadas e, se tiver informações mais específicas do prédio, inclusive, uma planta baixa e/ou memorial descritivo da edificação. Não obstante, no âmbito da Reurb-S, essa exigência é um procedimento complexo e oneroso, dificultando e, muitas vezes, inviabilizando a regularização fundiária nos territórios populares.

Neste ponto, a Lei da Reurb prevê que, “no caso da Reurb-S, a averbação das edificações poderá ser efetivada a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias” (art. 63). Tampouco se deixa de levar em conta o fato de que o acessório deve seguir o principal e de que, conforme a legislação vigente, “são bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente” (art. 79 do Código Civil).

No entanto, é de se convir que a prioridade da lei é a regularização fundiária (jurídica, urbanística, ambiental e social),<sup>17</sup> segundo a qual, quando as condições financeiras da municipalidade não permitirem a realização de um trabalho de descrição das construções, ao menos deve ser possível fazer o *geo* do terreno, o que possibilitará a regularização da dominialidade ao então ocupante, que poderá futuramente promover a competente averbação de construção.

<sup>17</sup> *Medidas jurídicas* são as que promovem a regularização da situação formal do núcleo urbano, resolvendo o domínio fático e jurídico (legitimação da posse, reconhecimento da propriedade e de outros direitos reais etc.). *Medidas urbanísticas*, de sua vez, referem-se à regularização do núcleo urbano para integração à cidade, como exemplo, a observância da existência de equipamentos públicos mínimos ou restrições administrativas e convencionais que permitam a habitabilidade e a manutenção da regularidade urbanística do local. As *medidas ambientais* são as ações destinadas a garantir a preservação e melhoria do meio ambiente em áreas urbanas informais que estão sendo regularizadas, incluindo a elaboração de estudos técnicos e o respectivo licenciamento ambiental quando necessário. Por fim, as *medidas sociais* têm por desiderato garantir o mínimo existencial ou o patrimônio mínimo para a sobrevivência e a vida digna dos beneficiários, referindo-se a ações destinadas a atender às necessidades da população beneficiada, especialmente as famílias de baixa renda, embora não excluam outras populações.

Frise-se que a interpretação restritiva ora empregada (mitigando a exigência de levantamento das construções na Reurb-S) não está expressa na lei, nem no decreto regulamentador. Mas decorre de uma interpretação teleológica da norma, em face da realidade econômico-financeira de muitos municípios e, na prática, pode ser o *fiel da balança* entre a possibilidade ou não de o Poder Público realizar o custeio da Reurb-S à população de baixa renda.

FIGURA 1 – Planta do parcelamento do solo do núcleo urbano informal consolidado

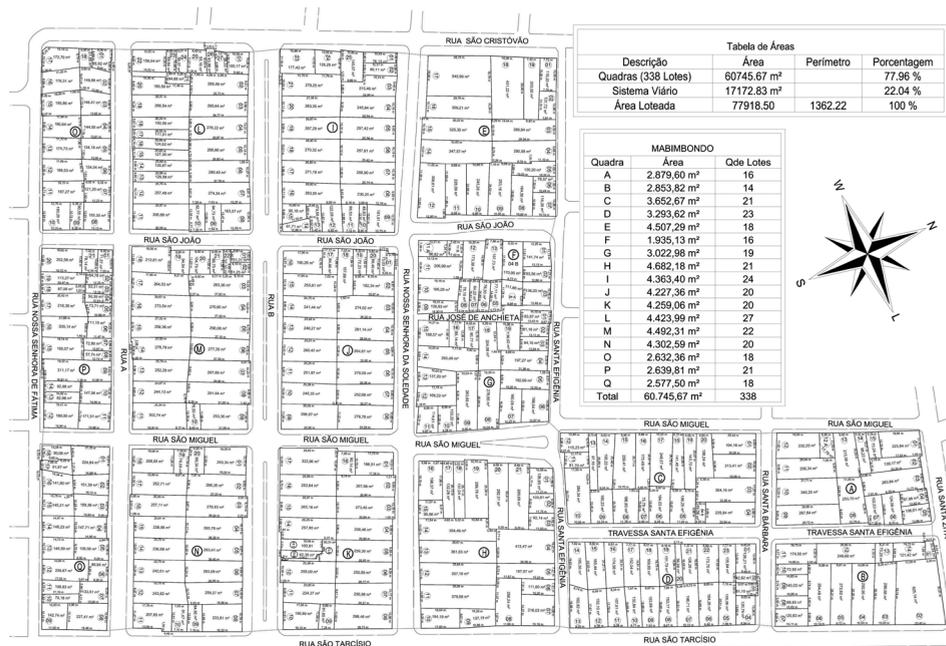


FIGURA 2 – Projeção aproximada de duas quadras em um núcleo urbano

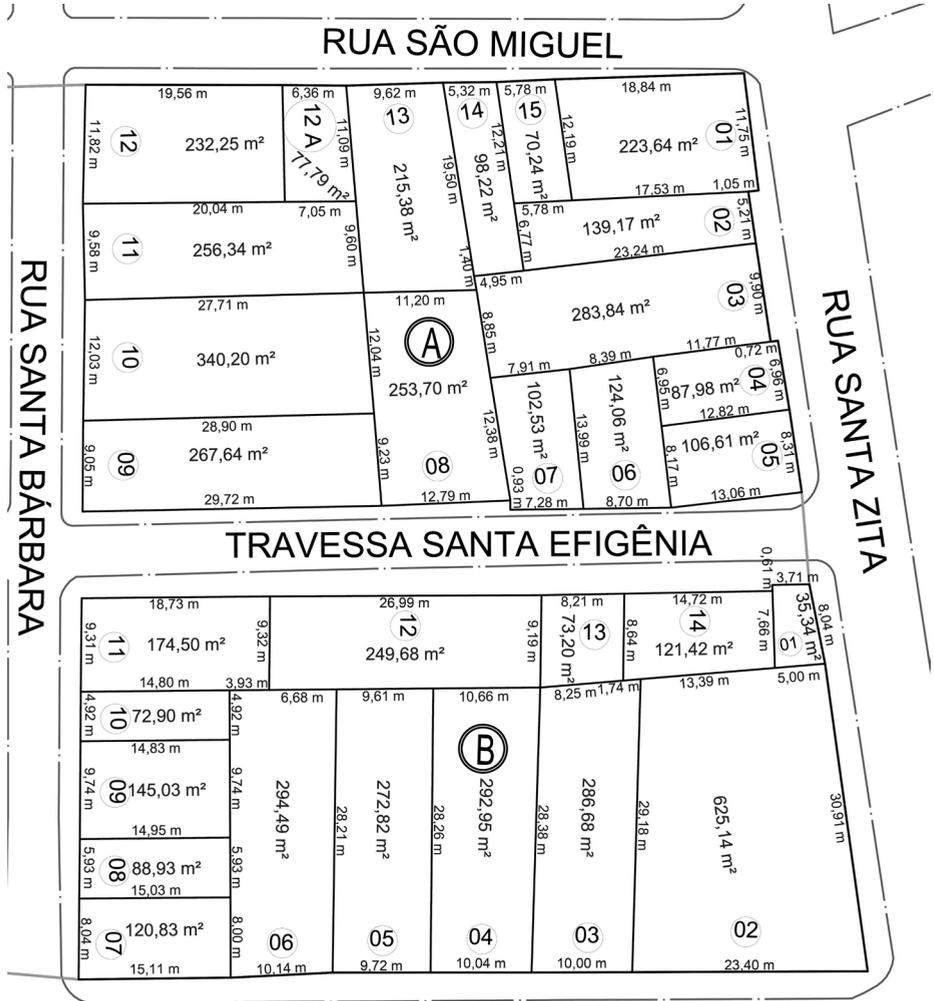


FIGURA 3 – Projeção de imagem de satélite sobre as unidades imobiliárias



FIGURA 4 – Projeção de imagem de satélite sobre as unidades imobiliárias e as vias de circulação



### 3.2 Planta do perímetro do núcleo urbano

A *planta do perímetro do núcleo urbano* é o complemento do levantamento planialtimétrico, que vimos acima. O perímetro é a linha que forma o contorno da gleba, caracterizada pela soma de seus lados.

Assim como o levantamento planialtimétrico (trabalho técnico mais complexo e com bem mais especificidades), a *planta do perímetro do núcleo urbano também deve ser georreferenciada*, de modo a ser possível verificar que os imóveis descritos no interior do perímetro, de fato, estão corretamente alocados conforme as coordenadas geodésicas.

A planta do perímetro, sempre que possível, deve conter também a demonstração das matrículas ou transcrições atingidas pela Reurb, sendo possível precisar a descrição dos imóveis atingidos, seja porque os imóveis já estavam previamente

georreferenciados, seja porque possuem limites naturais ou artificiais (cercas, muros, rios etc.), bem definidos.

Havendo a possibilidade de descrição da área atingida, o profissional pode fazer uma planta complementar, ou laudo técnico, contendo croqui de sobreposição entre as áreas, colocando o desenho técnico do núcleo urbano (camada 1) sobreposto ao imóvel atingido (camada 2).<sup>18</sup>

Há casos, porém, que não há como precisar exatamente onde começa e onde termina o imóvel atingido pela Reurb. Não obstante, sempre que for possível precisar que um imóvel matriculado ou transcrito no registro de imóveis foi atingido pela Reurb, essa informação deve constar da planta, fazendo-se a justificativa para a não apresentação da sobreposição, a exemplo da impossibilidade de encontrar os marcos divisórios do imóvel atingido.

Por vezes, existem imóveis cujos limites internos são desconhecidos, por terem sido apagados com o tempo ou por terem sofrido mutações, como exemplo, aqueles que ao longo do tempo são cortados por rodovias federais ou estaduais, ou mesmo estradas municipais. Isso pode acontecer em relação a imóveis com descrições precárias, atingidos pela Reurb.

Nesse caso, por óbvio, não há que se exigir do profissional que faça o levantamento do outro imóvel para demonstrar a sobreposição. Havendo segurança de que o levantamento do núcleo urbano sobrepõe determinados imóveis, ainda que não se saiba a extensão desta sobreposição, nada impede que ele faça constar essa informação na planta do perímetro, principalmente se as divisas internas do imóvel atingido se apagaram com o tempo.

Tratando-se de matrículas ou transcrições que representam um todo, certamente ninguém saberá dizer onde estariam essas antigas divisas. Nesse sentido, o melhor procedimento é trabalhar com a realidade e com razoabilidade.<sup>19</sup>

É de se ressaltar, ainda, que essas informações quanto aos imóveis atingidos, regra geral, serão colhidas por meio de *certidão de busca, emitida previamente pelo registro de imóveis*, conforme solicitação do Poder Público (notadamente na Reurb-S) ou dos próprios interessados (como regra, na Reurb-E).

Na Reurb-E, inclusive, compete ao requerente legitimado apresentar a “planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração, quando possível, das matrículas ou das transcrições atingidas” (art. 24, §15, do Decreto nº 9.310/2018).

<sup>18</sup> Tem-se por *sobreposição* a coincidência, total ou parcial, de área ou parcela constante de trabalho técnico com coordenadas geodésicas com área de outro imóvel, independentemente da origem pública ou privada destes.

<sup>19</sup> AUGUSTO, Eduardo. *Manual de retificação de registro e georreferenciamento: comentários, modelos e legislação*. São Paulo: Instituto de Registro de Imóveis do Brasil – IRIB, abr. 2011. Disponível em: <https://acesse.one/manualgeo>. Acesso em: 21 abr. 2023.

Outrossim, caso algum dos imóveis atingidos ou confinantes não esteja matriculado ou transcrito no competente registro de imóveis, o agente promotor da Reurb (como regra, o município) deve realizar diligências perante as serventias imobiliárias anteriormente competentes – em caso de registro de imóveis desmembrado –, mediante apresentação da planta do perímetro regularizado, a fim de que a sua situação jurídica atual seja certificada, caso possível (art. 31, §7º, da Lei da Reurb).

Outra questão importante a ser ressaltada é que *o Poder Público não tem obrigação de realizar a apuração da área remanescente dos imóveis atingidos*, ficando esse ônus sob responsabilidade do proprietário do respectivo imóvel, que poderá fazê-lo em momento posterior (art. 22, §§2º e 6º, art. 44, §2º, da Lei da Reurb).

Importante destacar que a Lei da Reurb dispõe que “o registro da CRF será feito em todas as matrículas atingidas pelo projeto de regularização fundiária aprovado, devendo ser informadas, quando possível, as parcelas correspondentes a cada matrícula” (art. 49). Se encontradas matrículas ou transcrições atingidas, todas deverão receber o competente registro, situação em que o trabalho de *geo* é essencial para tal identificação.

Por fim, vale pontuar que, especialmente em relação a imóveis com descrições precárias nas respectivas matrículas e transcrições, pode não ser possível ao registro de imóveis fornecer certidão positiva de busca, por não ter encontrado informações no acervo registral, a partir dos dados colhidos pelo Poder Público até então. No entanto, *se após o registro da Reurb for constatado imóvel atingido que não tenha constado do PRF ou dos demais documentos técnicos apresentados ao cartório, o oficial de registro deverá promover a averbação dessa informação na matrícula do imóvel atingido e na matrícula-matriz do núcleo urbano*, para fins de controle de disponibilidade.

Muitas vezes, esse controle somente é possível de ser realizado depois de concluído o procedimento da Reurb, devido a eventuais sobreposições analisadas por meio de georreferenciamento de imóveis matriculados anteriormente ao procedimento, o que denota a essencial importância de que as unidades imobiliárias contenham coordenadas geodésicas individualmente.

FIGURA 5 – Projeção de imagem de satélite do perímetro total do núcleo urbano



FIGURA 6 – Comparativo de ocupação do solo com imagens aéreas



### 3.3 Memoriais descritivos e plantas das unidades imobiliárias

Os *memoriais descritivos* são a representação escrita das medidas, características, confrontações e localização dos imóveis. Têm por finalidade caracterizar criteriosamente as unidades imobiliárias (lotes ou terrenos), detalhando-se todos os elementos necessários à identificação do imóvel, isto é, dando-se certeza do seu objeto.

No âmbito da Reurb, os memoriais descritivos devem, obrigatoriamente, ser georreferenciados.

A *planta*, por sua vez, é a representação gráfica composta pelo desenho técnico do imóvel. O memorial descritivo e a planta são complementares, de modo que

estas peças técnicas descrevem o imóvel tanto pela linguagem textual (memorial descritivo), quanto por uma ilustração projetada (planta).

A planta pode ser apresentada tendo como base *duas dimensões (planta em projeção 2D)*: largura e comprimento; ou *três dimensões (planta em projeção 3D)*: largura, comprimento e profundidade.

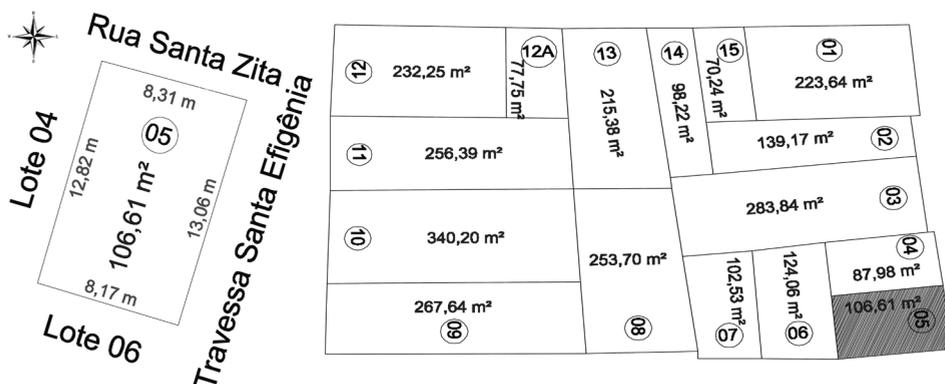
É importante que cada *unidade imobiliária* e *área pública* tenham um memorial descritivo e planta com a identificação individual, a fim de que seja possível abrir as respectivas matrículas no registro de imóveis competente.

Importante destacar que, quando existentes, com o registro da CRF, *serão incorporados automaticamente ao patrimônio público as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos*, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado. A requerimento do município, o oficial de registro de imóveis, portanto, abrirá matrícula para as áreas que tenham ingressado no domínio público (art. 53 da Lei da Reurb).

Ademais, independentemente de requerimento específico do município, mediante a apresentação da descrição georreferenciada (memorial descritivo e planta individual), deve *o oficial de registro de imóveis abrir, de ofício, as matrículas dos bens públicos*, no momento do registro da Reurb – caso em que fará constar no próprio registro a informação quanto às matrículas-filhas abertas.

Não obstante, a abertura das matrículas individuais dos imóveis públicos – assim como ocorre com os imóveis privados – depende da sua descrição precisa, a qual, de acordo com a Lei da Reurb, exige o georreferenciamento.

FIGURA 7 – Planta de unidade imobiliária e da quadra



#### 4 O georreferenciamento das unidades imobiliárias é obrigatório?

De forma inovadora, a Lei da Reurb passou a exigir o *geo* dos imóveis urbanos, o que torna essa técnica descritiva dos imóveis ainda mais importante para a promoção da regularização fundiária.

Conforme dispõe expressamente a Lei nº 13.465/2017, quando, no procedimento de Reurb, for emitido auto de demarcação urbanística, este deve ser instruído com planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem, entre outras informações, *as coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites* (art. 19, inc. I). De igual modo, o projeto de regularização fundiária – PRF deve conter o levantamento planialtimétrico e cadastral, *com georreferenciamento*, demonstrando as unidades imobiliárias, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado (art. 35, inc. I).

O Decreto nº 9.310/2018, ao interpretar as disposições da aludida lei de regência, normatizou de forma manifesta que “os limites das *unidades imobiliárias* serão definidos por vértices georreferenciados ao Sistema Geodésico Brasileiro” (art. 29, §1º). Além disso, o decreto presidencial disciplinou integralmente a matéria atinente ao *geo* dos núcleos urbanos a serem regularizados, conforme Seção II, do Capítulo III, denominada “Do levantamento topográfico georreferenciado” (arts. 28 e 29).

Vale ressaltar que as exigências textuais da Lei de Parcelamento do Solo Urbano – LPS (Lei nº 6.766/1979) e da Lei da Reurb (Lei nº 13.465/2017) são distintas no tocante à utilização do *geo*. Conquanto a LPS tenha sido alterada por diversas vezes, nestes mais de 40 anos de vigência, e que o uso do georreferenciamento para imóveis rurais tenha previsão de aplicação paulatina desde o início

dos anos 2000,<sup>20</sup> as modificações legislativas não tiveram por desiderato dispor acerca dos requisitos do parcelamento. Embora fosse possível uniformizar a exigência do *geo* na Reurb e nos parcelamentos regulares novos, ainda não houve maior preocupação em disciplinar a obrigatoriedade de *geo* para o levantamento técnico destes últimos.

A despeito disso, repise-se que está em vigor a norma técnica da ABNT que exige que os profissionais técnicos realizem *geo* para encaminhar documentos perante os registros públicos. A NBR 17.047:2022 já supre a lacuna na LPS, conquanto seja salutar que o legislador deixe claro que o *geo* é requisito para a apresentação das plantas e memoriais descritivos dos empreendimentos imobiliários decorrentes de loteamentos, desmembramentos e desdobros.

É importante reconhecer que a Lei da Reurb foi elaborada em outro contexto do ponto de vista tecnológico, relativamente à Lei nº 6.766, publicada no final da década de 1970. Além disso, conforme exposto acima, as recentes alterações da LPS não tiveram por desiderato regulamentar os requisitos do parcelamento. Na atualidade, todos os imóveis, urbanos e rurais, regulares ou a serem regularizados, devem ser georreferenciados, conforme a NBR 17.047.

Toda essa discussão deve levar em conta a análise dos prós e contras, das vantagens e desvantagens que a realização do *geo* tem para o município e para os próprios beneficiários da regularização fundiária. Se, de um lado, conquanto a exigência do *geo* na Reurb de fato encarece parcialmente o procedimento administrativo, o torna mais trabalhoso e, eventualmente, um pouco menos célere; de outro lado, torna a regularização fundiária extremamente mais segura, permitindo o monitoramento estatístico e estratégico dos impactos urbanísticos, evitando que haja discussões entre os ocupantes acerca dos limites dos imóveis, uma das maiores fontes de conflitos fundiários.

A exigência do *geo* na Reurb decorre, pois, do *custo-benefício* analisado pelo legislador na promoção da segurança jurídica, percebendo-se que a utilização desse método de levantamento topográfico e geodésico decorre de uma tecnologia que vem sendo utilizada de forma mais ampla na atualidade. Há, obviamente, um exercício de ponderação, pois se o *geo* torna o procedimento mais burocrático, por outro lado também o torna extremamente mais seguro. Em análise comparativa, a opção legislativa foi a de dar ao procedimento maior *segurança jurídica*.

A exigência de *geo* na Reurb, outrossim, está em conformidade com o *princípio da proporcionalidade*, haja vista que a medida empregada, ou seja, o levantamento

<sup>20</sup> A Lei nº 10.267, de 2001, alterou a Lei de Registros Públicos – LRP, estabelecendo a compulsoriedade do *geo* em imóveis rurais, para os casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento e transferência de propriedade e objeto de decisão em autos judiciais (art. 176, §§3º e 4º e art. 225, §3º, da LRP). O Decreto nº 4.449, de 2002, de sua vez, regulamentando a aludida lei, estabeleceu prazos graduais de exigência de georreferenciamento com certificação da poligonal no Incra.

topográfico georreferenciado, tem pertinência com a finalidade da regularização fundiária, tornando-a mais segura e, por conseguinte, menos litigiosa (*adequação*); pelo atual estado da técnica, não existe outro meio tecnológico mais simples e menos oneroso do que o *geo* para promover o mesmo fim, com a mesma segurança (*necessidade*); e as vantagens que o *geo* promove superam as desvantagens que provoca (*ponderação* ou *proporcionalidade em sentido estrito*).

Com efeito, evidente que o *geo* é compulsório não só para o levantamento da gleba que compõe o núcleo urbano informal consolidado<sup>21</sup> (art. 11 da Lei nº 13.465/2017), como também para todas as unidades imobiliárias, eventuais áreas livres sem ocupação e as áreas públicas, especificando cada uma com as respectivas coordenadas geodésicas. Os trabalhos técnicos aprovados pelo Poder Público e apresentados ao registro imobiliário, portanto, devem conter, além da descrição georreferenciada da área total do núcleo (gleba), a descrição individual de cada unidade imobiliária dos ocupantes, das áreas livres sem ocupação e das áreas públicas.

## 5 Dos padrões dos memoriais descritivos e plantas fixados pelo Poder Público

Dispõe o *caput* do art. 47 da Lei da Reurb:

os padrões dos memoriais descritivos, das plantas e das demais representações gráficas, inclusive as escalas adotadas e outros detalhes técnicos, seguirão as diretrizes estabelecidas pela autoridade municipal ou distrital competente, as quais serão consideradas atendidas com a emissão da CRF.

A interpretação desse dispositivo legal tem sido objeto de controvérsia na prática das prefeituras e dos registros imobiliários. Isso porque o olhar fixo apenas no aludido preceptivo, sem observar as demais regras e princípios previstas na própria Lei da Reurb, acaba por criar a falsa sensação de que o agente promotor da Reurb (como regra os municípios ou o DF) *podem tudo* em relação à regulamentação

<sup>21</sup> A Lei nº 13.465/2017 utiliza a nomenclatura “núcleo urbano informal consolidado” para descrever os assentamentos humanos, com uso e características urbanas, cuja situação de clandestinidade ou irregularidade seja de difícil reversão. Laila Nazem Mourad *et al.*, sob a perspectiva de haver uma delimitação destes espaços urbanos a partir de uma relação de poder, define esses núcleos informais como “territórios populares” concebidos como “espaços apropriados pelos moradores e organizados enquanto base de reprodução social, cultural e econômica” (MOURAD, Laila Nazem; TEIXEIRA, Aparecida Netto; PINHEIRO, Francine Damaceno; ROCHA, Nadeje Martins da. Remoção forçada e reparação justa e integral em territórios populares: a experiência da construção da matriz de danos. *Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 14, e20210287. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210287>. Acesso em: 24 maio 2024).

das plantas, memoriais e demais trabalhos técnicos. Uma interpretação isolada do art. 47 da Lei da Reurb poderia fazer o intérprete imaginar que até mesmo a exigência do *geo* do núcleo urbano e de suas unidades poderia ser afastada, caso as diretrizes do Poder Público assim o estabelecessem.

Não obstante, *a mesma lei não pode criar normas contraditórias entre si, de igual hierarquia, especialidade e cronologia*. A regra expressa no aludido art. 47 deve ser lida em conjunto com as regras estipuladas no §1º do art. 19 e inc. I do art. 35, que exigem a utilização do *geo* nas plantas e memoriais descritivos.

Assim, quando o art. 47 afirma que cabe à municipalidade ou ao DF a definição dos padrões dos memoriais, plantas e demais trabalhos realizados pelos profissionais habilitados, o dispositivo legal está referindo que não existe um modelo predeterminado para estas peças técnicas, podendo o agente promotor da Reurb valer-se do modelo adotado pela municipalidade, desde que – obviamente – respeite as exigências mínimas previstas nos demais dispositivos legais, inclusive em relação à obrigatoriedade do *geo*.

O poder de decisão, dado pelo legislador federal ao município e ao DF, é tão somente quanto à *forma*, vez que o *conteúdo* dos trabalhos técnicos é regulamentado pela própria Lei da Reurb, complementado por outras normas legais e administrativas.

Outrossim, a competência constitucional para legislar sobre direito urbanístico é concorrente da União, com os estados e o DF, sendo que o poder legiferante da União refere-se às normas gerais (art. 24, inc. I e §1º, da CF). O município pode suplementar a legislação federal e estadual, mas não pode legislar ou executar atos em sentido contrário, sob pena de inconstitucionalidade (art. 30, inc. II, da CF). Frise-se, ainda, que é de competência municipal a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inc. VIII, da CF).

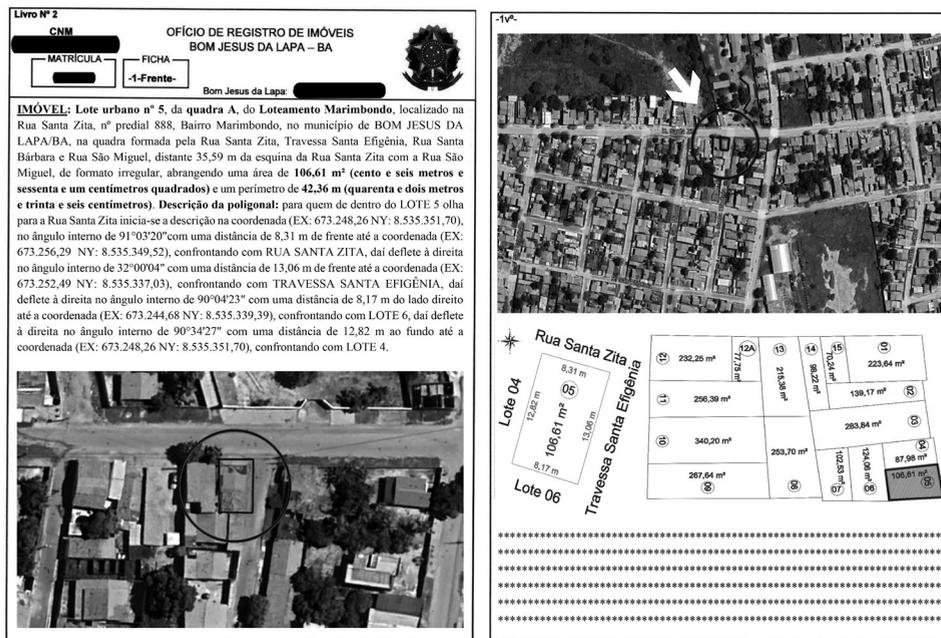
## 6 Do uso do sistema de informações geográficas do registro de imóveis (SIG-RI) como ferramenta de gestão territorial na Reurb

Os trabalhos de georreferenciamento permitem um total controle da área objeto de regularização fundiária, bem assim que, mesmo que o beneficiário seja totalmente leigo na área da geodésica, possa visualizar facilmente, na própria matrícula emitida pelo registro de imóveis, a imagem do seu imóvel.

Outrossim, com o advento de um Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis, de caráter nacional, interligando todas as serventias imobiliárias do país, a governança de terras urbanas e rurais se torna uma realidade possível.

Afinal, por meio do Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI), o controle da malha imobiliária fica assegurado pelo Estado Registrador, e permite o compartilhamento de dados geodésicos com outros agentes, em especial as municipalidades e as entidades e órgãos fundiários.

FIGURA 8 – Matrícula de uma unidade imobiliária georreferenciada



Estamos, pois, experimentando um período histórico de grande importância, em que os Sistemas de Informações Geográficas (SIGs) adquiriram um papel importante na análise dos processos socioespaciais. <sup>22</sup> As tecnologias dos SIG são capazes de influenciar o modo pelo qual as decisões sobre o espaço são tomadas, de modo que “usá-las tendo a Geografia como suporte para a integração das metodologias e processos, permite abordar melhor a questão do entendimento e da gestão do espaço”.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> FUENZALIDA, Manuel; BUZAI, Gustavo D.; MORENO JIMÉNEZ, Antonio; GARCÍA DE LEÓN, Armando. *Geografía, geotecnología y análisis espacial: tendencias, métodos y aplicaciones*. 1. ed. Santiago de Chile, Chile: Editorial Triángulo, 2015.

<sup>23</sup> CARVALHO, Silvana Sá de; SILVA, Bárbara-Cristine Nentwing. Os sistemas de informação geográfica e a questão geográfica. *Geonordeste*, São Cristóvão, v. 1, p. 50-69, 2006. p. 53.

Diante dessa realidade, o Registro de Imóveis do Brasil (RIB)<sup>24</sup> criou e, sucessivamente, o Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis (ONR)<sup>25</sup> passou a operar, manter e regulamentar o *Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI)*.

O SIG-RI consiste em um módulo eletrônico de tratamento de informações geográficas, destinado à disponibilização de informações geodésicas dos imóveis matriculados, a fim de assegurar a interoperabilidade entre os escritórios de registro de imóveis e os sistemas de governança fundiária. Esta ferramenta tem a funcionalidade de cadastro e edição de polígonos individuais e em lote, referente aos imóveis georreferenciados, urbanos e rurais, constantes em todos os registros de imóveis brasileiros.

Vale frisar que o SIG-RI tem como plataforma gráfica de consulta pública o Mapa do Registro de Imóveis do Brasil (Mapa), no qual qualquer pessoa com acesso à internet pode acompanhar os processos de georreferenciamento em relação aos imóveis registrados. Com diversas funcionalidades para o público em geral, a plataforma dá maior transparência para a sociedade, apresentando os dados públicos dos imóveis e das transações realizadas nos registros de imóveis de todo o país, além de uma estruturação da base cartográfica dos imóveis registrados, e que possuam georreferenciamento.

O Mapa do SIG-RI é um serviço realizado a partir dos dados atualmente enviados por cada oficial de registro de imóveis, servindo para visualizar os imóveis objeto de operações imobiliárias (a partir de informações repassadas para a Receita Federal, por meio da Declaração de Operações Imobiliárias, para o Conselho de Controle e Atividade Financeira, por meio do Siscoaf etc.), bem como do *geo* dos imóveis registrados nas serventias imobiliárias.

Por meio do SIG-RI, uma inteligência artificial analisa a dimensão geográfica dos imóveis e eventuais sobreposições com outros imóveis e/ou com áreas sujeitas a regimes especiais, cujo polígono esteja plotado no sistema (apenas imóveis georreferenciados e registrados), de modo que permite ao oficial de registro promover um efetivo controle da malha imobiliária de sua circunscrição territorial e ao Poder Público ter maior controle e governança de seus cadastros públicos imobiliários e, por conseguinte, a ambos os agentes terem uma melhor gestão territorial dos núcleos urbanos.

<sup>24</sup> O RIB é uma associação de caráter nacional, representativa dos oficiais de registro de imóveis de todo o Brasil.

<sup>25</sup> O ONR é uma entidade criada para implementar e operar o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) em todo o território nacional. O ONR tem como objetivo interligar em rede todos os cartórios de registro de imóveis do país, permitindo o acesso remoto a todas as unidades de registros de imóveis para encaminhamento de títulos, solicitações de certidões e informações registrais de forma padronizada, segura e eficiente. O art. 76 da Lei da Reurb criou o ONR, tendo sido regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), conforme Provimento nº 89/2019 e Provimento nº 124/2021.

FIGURA 9 – Projeção do loteamento objeto de Reurb no SIG-RI



## 7 Conclusão

O processo de regularização fundiária por meio da Reurb, utilizando o georreferenciamento, permite que o Poder Público possa diagnosticar de modo apropriado e seguro quais problemas existem no assentamento urbano a ser regularizado e, assim, tenha o total controle das medidas urbanísticas, sociais, ambientais e jurídicas a serem implementadas.

Conforme exposto inicialmente, a Lei nº 13.465, de 2017, prioriza garantir os direitos individuais e o reconhecimento dos títulos de propriedade, em detrimento do direito social à moradia, que é mais amplo e exige maiores investimentos por parte do Poder Público, como saneamento básico, acesso à saúde, ao trabalho, ao lazer, à educação, entre outros aspectos que garantem um mínimo de vida digna.

No caso da Reurb-S, a utilização do georreferenciamento no processo de regularização poderia contribuir para fortalecer as demandas de infraestrutura da comunidade, mediante as informações espacializadas, de modo a que estas pudessem garantir junto ao Poder Público municipal a sua implementação. Com isso, seria possível garantir a permanência dos ocupantes, evitando o processo de “transitoriedade permanente”,<sup>26</sup> o que significaria um avanço no direito à moradia e à cidade.

<sup>26</sup> ROLNIK, R. “Informal, ilegal, ambíguo”: a construção da transitoriedade permanente. In: ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015. p. 169-194.

Além disso, a Reurb-S foi concebida de modo desconectado com os processos participativos de planejamento urbano, decorrentes da Lei do Estatuto da Cidade (2001) e do Plano Diretor, e, particularmente do instrumento urbanístico da zona especial de interesse social (ZEIS). Quanto a este instrumento, ele resultou de intensa luta popular, com vistas à garantia de permanência dos moradores em seus territórios – a lei, apesar de manter a sua definição, reduziu sua importância ao estabelecer que a regularização fundiária “não está condicionada” à sua existência.

O georreferenciamento não se resume, pois, ao levantamento planialtimétrico e cadastral da área total do núcleo ou a formalização da planta do seu perímetro, sendo imprescindível a confecção dos memoriais descritivos e plantas das unidades imobiliárias.

Em virtude desses elementos teleológicos da Reurb, o *geo* constitui ferramenta não só compulsória *ex lege*, como também é um instrumento indissociável da lógica da regularização fundiária. Outrossim, o georreferenciamento no âmbito da Reurb pode atualmente ser associado com novas ferramentas tecnológicas de gestão territorial alimentadas pelos registros públicos, como é o caso do Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI), viabilizando o *controle da malha imobiliária*, a *produção de estatísticas*, a *visualização imediata da situação fática existente* e, por conseguinte, tenderia a permitir a *tomada de decisões mais qualificadas pelo Poder Público, uma maior segurança jurídica imobiliária e um baixo grau de conflituosidade entre os beneficiários*.

---

#### **Reurb: the georeferencing in urban land tenure regularization**

**Abstract:** This paper analyzes the legislative and practical aspects about the georeferencing of urban centers within the Brazilian urban land tenure regularization (Reurb) procedure. It also deals with the use of the Geographic Information System of the Real Estate Registry (GIS-RI) as a tool to simplify the analysis of geodetic coordinates before the notaries. The objectives of the research were: to address the requirements of georeferencing in the administrative procedure of the Reurb; to defend the mandatory geodetic survey of all real estate units, free areas and public areas, individually, and finally, describe the usefulness of GIS-RI for this purpose. The research methodology used was descriptive and explanatory, presenting the basic concepts of the Reurb and the technical procedure of georeferencing, as well as analyzing and interpreting Law nº 13,465/2017 and Decree nº 9,310/2018; the conclusion deals with the interpretation of its normative guidelines.

**Keywords:** Urban land tenure regularization. Geodetic coordinates. Georeferencing. Real estate registration. Geographic Information System.

---

## Referências

ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 17047:2022*. Levantamento cadastral territorial para registro público – Procedimento. 1. ed. São Paulo: ABNT, 30 jun. 2022. Disponível em: <https://shre.ink/8H1b>. Acesso em: 10 abr. 2023.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2020. Disponível em: <https://shre.ink/8Hr8>. Acesso em: 8 dez. 2023.

AUGUSTO, Eduardo. *Manual de retificação de registro e georreferenciamento: comentários, modelos e legislação*. São Paulo: Instituto de Registro de Imóveis do Brasil – IRIB, abr. 2011. Disponível em: <https://acesse.one/manualgeo>. Acesso em: 21 abr. 2023.

ÁVILA, Sérgio. Soluções para o mercado: Mapa do Registro de Imóveis do Brasil – Uma ferramenta gratuita disponibilizada pelos registradores de imóveis do Brasil. XLVII Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil. Natal, nov. 2022. *YouTube*, 19 dez. 2022. Disponível em: <https://youtu.be/Bxj7BVjeiUc>. Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. *Código Civil*. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://shre.ink/8HIT>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018*. Disponível em: <https://shre.ink/8HIU>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Disponível em: <https://shre.ink/8HrE>. Acesso em: 10 out. 2023.

CARVALHO, Silvana Sá de; SILVA, Bárbara-Cristine Nentwing. Os sistemas de informação geográfica e a questão geográfica. *Geonordeste*, São Cristóvão, v. 1, p. 50-69, 2006.

CORDOVEZ, Juan C. G. Geoprocessamento como ferramenta de gestão urbana. *Anais do I Simpósio Regional de Geoprocessamento e Sensoriamento Remoto*, Aracaju, p. 1-19, out. 2002. Disponível em: <https://encurtador.com.br/wCGJR>. Acesso em: 24 nov. 2023.

CORREIA, Antonio Henrique; MARTINS, Ronald Alexandre. *Fundamentos de cartografia e GPS*. Brasília: Universidade de Brasília – UnB, Instituto de Geociências, 2005. *E-book*.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 9-24, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://shre.ink/8CGK>. Acesso em: 11 dez. 2023.

FUENZALIDA, Manuel; BUZAI, Gustavo D.; MORENO JIMÉNEZ, Antonio; GARCÍA DE LEÓN, Armando. *Geografía, geotecnología y análisis espacial: tendencias, métodos y aplicaciones*. 1. ed. Santiago de Chile, Chile: Editorial Triángulo, 2015.

GASS, Sidnei Luís Bohn; SILVA, Dieison Morozoli da. *QGIS aplicado ao ordenamento territorial municipal*. Torres: Illuminare, 2018. *E-book*.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Noções básicas de cartografia*. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Disponível em: <https://shre.ink/rEHV>. Acesso em: 19 dez. 2023.

LIMA, Icaro Sales. *A lei de regularização fundiária 13.465/2017: uma abordagem crítica a partir das entidades da sociedade civil, movimentos sociais e das ações diretas de inconstitucionalidade*. 2023. 129 f. Dissertação (Mestrado em Território, Ambiente e Sociedade) – Universidade Católica de Salvador – UCSAL, Salvador, 2023.

MALLMANN, Jean. “Lei” de georreferenciamento urbano: a partir de agora o registrador de imóveis deve exigir o geo em todos os trabalhos técnicos? *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, ano 46, v. 94, p. 247-274, jan./jun. 2023.

MOURAD, Laila Nazem; TEIXEIRA, Aparecida Netto; PINHEIRO, Francine Damaceno; ROCHA, Nadeje Martins da. Remoção forçada e reparação justa e integral em territórios populares: a experiência

da construção da matriz de danos. *Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 14, e20210287. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210287>. Acesso em: 24 maio 2024.

PEREIRA, L. H. *Cartografia temática*. Batatais: Centro Universitário Clarentiano, 2013. *E-book*.

ROLNIK, R. “Informal, ilegal, ambíguo”: a construção da transitoriedade permanente. In: ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015. p. 169-194.

SAMPAIO, Tony Vinicius Moreira; BRANDALIZE, Maria Cecília Bonato. *Cartografia geral, digital e temática*. 1. ed. Curitiba: Universidade Federal do Paraná – UFPR, Programa de Pós-Graduação em Ciências Geodésicas, 2018. v. 1. Série Geotecnologias: teoria e prática. *E-book*. Disponível em: <https://shre.ink/rE9C>. Acesso em: 18 dez. 2023.

SNOWISE, N. G. Memorials to John Snow: pioneerin anaesthesia and epidemiology. *Journal of Medical Biography*, São Paulo, v. 31, ed. 1, p. 47-50, 2021. Disponível em: <https://encurtador.com.br/djnX5>. Acesso em: 19 dez. 2023.

VIANA, Alice. Lei Federal nº 13.465/2017: regularização fundiária urbana ou política de registro de propriedade em massa. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 25-62, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://shre.ink/8CG3>. Acesso em: 11 dez. 2023.

ZANOLA, Rafael de Sordi. A Lei federal 13.465/2017 e seu discurso justificativo: a imposição de modelo desenvolvimentista ocultada pela promessa de dinamização procedimental da regularização fundiária. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 25-62, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://shre.ink/8CG3>. Acesso em: 8 jan. 2024.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MALLMANN, Jean Karlo Woiciechoski; TEIXEIRA, Aparecida Netto; MOURAD, Laila Nazem. Reurb: do georreferenciamento na regularização fundiária urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 231-256, jan./jun. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i18-ART09.AL

---

**DOUTRINA**

**Baú do Direito Urbanístico**



# O direito urbano como disciplina e categoria autônoma de estudo<sup>1</sup>

**Cláudio Vianna de Lima**

Professor Titular da Faculdade de Direito Cândido Mendes e das Faculdades Integradas Bennett. Juiz do Tribunal de Alçada do Estado da Guanabara.

---

**Sumário:** 1 Direito urbano: decomposição dos seus termos – 2 Urbano e habitacional – 3 Limitações ao exercício do direito de propriedade – 4 Tentativa de definição do direito urbano – 5 Conclusão

---

## 1 Direito urbano: decomposição dos seus termos

Convencione-se o papel de “agente provocador” que se outorga ao se intentar este ensaio, buscando a discussão e o debate em torno da definição do Direito Urbano. É que se acredita ainda cedo para conceituar o Direito de que se trata.

Há, inegavelmente, duas fortes tendências no particular: uma, de acentuada ampliação do âmbito da disciplina; a outra, oposta, de evidente minimização do seu conteúdo.

O presente trabalho, insista-se, é uma tentativa de definição do Direito Urbano. Como ponto de partida se toma a expressão – Direito Urbano – em cada um dos seus elementos componentes, decompondo-se os seus termos: “Direito” e “Urbano”.

### **a) Caráter sancionatório do Direito, como disciplina necessária à convivência social**

A propósito da sujeição do fenômeno urbano ao Direito, há a introdução, famosa, de Virgílio Testa à sua consagrada obra *Disciplina Urbanística* (Giufrê, Milano, 1961), quando observa, na crescente complexidade das relações humanas, “que acompanha o progresso da sociedade moderna, o aparecimento da realidade,

---

<sup>1</sup> Texto de autoria de Cláudio Vianna de Lima, originalmente publicado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Ibam, em 1974, no livro *O município e o direito urbano*, que reuniu uma coletânea de textos sobre direito urbano, fruto do Seminário sobre o tema realizado na sede do Ibam em 1973. Este capítulo foi publicado há cinco décadas e seu conteúdo se mantém relevante e atual para a disciplina do direito urbanístico. A republicação do texto em formato *on-line* tem um duplo sentido: 1) apoiar e democratizar a circulação de textos cuja publicação foi feita em formato físico e 2) alcançar um público ainda maior no âmbito do direito urbanístico que tenha interesse na qualificação do debate sobre o assunto.

cada vez mais clara, de que tanto se podem melhorar as condições de existência dos indivíduos, quanto se faça atuar e consolidar diretivas racionais na organização, do ambiente natural em que existem, e onde desenvolvem as suas atividades os diversos núcleos populacionais.

É pura ilusão, acentua Testa, esperar que o indivíduo, se modificando na defesa dos seus interesses, seja induzido, na utilização dos próprios bens, à solução mais conveniente sob o ponto de vista coletivo ou social. Seria demasiado esperar que certos benefícios para a coletividade possam ser assegurados unicamente com o sacrifício das pessoas beneficiadas. Ainda mesmo quando desnecessário o sacrifício, faz-se indispensável uma direção segura para que os esforços se dirijam à solução hábil para alcançar o escopo previsto, O Estado e a autoridade local, prossegue o mesmo autor, devem garantir tal segura direção.

O instrumento de que se valem o poder público e mesmo o particular interessado, para a efetiva atuação das diretivas mencionadas, é, precisamente, o Direito – conjunto de normas de conduta, ou impostas, como o mínimo necessário ao pacífico desenvolvimento da vida coletiva, possibilitando a convivência social.

Tem o Direito, contudo, um caráter meramente sancionatório, indiferente ao conteúdo que lhe dá a sociedade”, conforme preleciona Pietro Cogliolo (*Seritti Varii di Diritto Privato, Il progresso del Diritto Privato nell’ultimo cinquantennio*, Settima edizione, Milano, Giufrè, 1945. p. 88).

“A sociedade quer o divórcio ou a indissolubilidade do vínculo?”, pergunta Cogliolo, para acrescentar – “E o Direito regula aquele ou esta segundo se deseje”. “A sociedade quer o monopólio industrial? E nós os juristas damos a norma! Quer a liberdade de produção? E aqui se está a tutelá-la”.

“In altri termini, il Diritto ‘regola’, ma “non crea” il fenomeno”, conclui Cogliolo.

## **b) O “urbano” e o “rural” (ou “rústico”)**

O segundo termo da expressão em exame – “Urbano” – se prende, no campo do Direito, à distinção dos imóveis rústicos (ou rurais) e urbanos.

Desde o antigo Direito Romano, com Ulpiano, se firmou que não é à localização, mas a natureza precípua do prédio que lhe confere o caráter urbano ou rústico. Esta noção dominou no velho Direito luso, e se bem que autores do tomo de Teixeira de Freitas, Antônio Joaquim Ribas, e o próprio Tucão a porque pouco importariam o gênero da construção e o destino do prédio, para os mesmos sendo urbano ou rural o imóvel segundo a sua situação fosse dentro ou fora dos limites das leis se administrativas para as cidades, vilas e povoações, o nosso *Direito positivo Loteamentos e Condomínios*, vol. I, Max Limonad, 1953, p. 242 e seguintes, se retiram essas noções, pôde, assim, firmar os princípios pertinentes ao ponto:

“Não é a situação que estabelece a natureza rústica ou urbana do imóvel - É a sua destinação precípua, que lhe estabelece a natureza e o caráter. As diretrizes legais, acima apontadas, em consonância com a tradição romanística, deixam fora de dúvida que deve considerar-se urbano o imóvel, mesmo situado em zona suburbana ou rural, que se destine à moradia e não, precipuamente, à exploração agrícola, extrativa ou pastoril”.

No mesmo sentido o magistério de Hely Lopes Meirelles, em “O Direito de Construir e as Responsabilidades Decorrentes das Construções” (*Revista de Direito da Procuradoria Geral da Prefeitura do Antigo Distrito Federal*, vol. 8, 1958, p. 150), mais precisamente à página 165:

“as edificações urbanas são preferentemente destinadas à habitação e as rurais atendem precipuamente a fins agrícolas. Mas a construção rural, quando destinada à habitação ou a qualquer outra utilização humana, tais como escola ou recinto de recreação, sujeita-se às mesmas normas de edificação urbana, e sofre as restrições comuns do direito de vizinhança. Distingue a lei civil entre prédio urbano e prédio rústico, para efeito de distância entre as duas espécies de construções (art. 577), porém a expressão usada para distinguir prédios de habitação dos destinados a outros fins (predios rústicos) é infeliz, por não traduzir fielmente a intenção do legislador. A locução “predio rústico” está empregada na lei no sentido de prédio não destinado à habitação do homem, mas a imprecisão do vocábulo “rústico” tem ensejado interpretação diversa, ampliando-se a toda construção na zona rural, o que é um erro, como já proclamou o Tribunal de Justiça de São Paulo, ao decidir que “embora situado no perímetro rural, não pode ser considerado imóvel rústico o que é destinado à habitação”. (Rev. Trib., vol. 166, p. 671). Assim também a expressão “predio urbano” abrange os de residência, como os do comércio, indústria, escritórios e outros locais de atividades humanas. (Tribunal de Justiça de Santa Catarina, Rev. Forense, vol. 120, p. 513, Tribunal de Justiça de São Paulo, Rev. Tribunais, vol. 92, p. 429)”.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> O Direito Rural, ou Agrário, também vem observando, tradicionalmente, a conceituação referida. Veja-se o art. 1º do Decreto-lei nº 7.449, de 9 de abril de 1945, que dispôs sobre a organização da vida rural, definindo o estabelecimento rural: “aquele, situado dentro ou fora dos limites urbanos, que se destina ao cultivo da terra, à extração de matérias-primas de origem vegetal, à criação ou melhoria de animais e à indústria conexa ou acessória dos produtos derivados dessas atividades”. O Decreto-lei nº 8.127, de 24 de outubro de 1945, mantém esta conceituação. A Consolidação das Leis do Trabalho, em seu art. 7º, b, define o trabalhador rural dentro da mesma perspectiva, conservando a tradição que ainda agora se mantém nas modernas leis da matéria. Afastada é, entre nós, a noção de Garbarini Islas (*Derecho Rural Argentino*, 2. ed., p. 22), de que o “Direito rural é o conjunto de normas jurídicas aplicadas especialmente às pessoas e aos bens do campo e às obrigações que tenham por sujeito aquelas ou por objeto estes”. Mais aceitas e correntes são as definições de Bassanelli (Enrico Bassanelli, *Corso di Diritto Agrario*, 1946, p. 1): “Il diritto agrario é il complesso delle norme giuridiche che regolano i rapporti attinenti all’agricoltura”; de Raul Mugaburu (*La Teoria Autonômica del Derecho Rural*, p. 134): “O Direito Rural é o conjunto autônomo de preceitos jurídicos que recaem sobre as relações emergentes de toda a exploração agropecuária, estabelecidas com o fim principal de garantir os interesses dos indivíduos ou da coletividade, derivados

Há, assim, como se pode assentar, uma identidade entre as expressões “prédio urbano” e “prédio habitacional”, no sentido exposto: Urbano é aquele prédio precipuamente destinado à moradia e aquele, por extensão, para comércio, indústria, escritórios e outras atividades humanas, dado que rústico é o prédio não destinado à habitação do homem e principalmente vinculado à sua finalidade agrícola, pouco importa a sua localização, dentro ou fora da cidade.

Mas esta assemelhação “urbano-habitacional” se estabelece, insista-se, para que se distingam prédios rústicos e urbanos.

Haverá a identidade em se cuidando do Direito Urbano? Será tal direito conjunto de normas relativas à habitação?

## 2 Urbano e habitacional

### a) Direito à Habitação

A “Declaração Universal dos Direitos do Homem”, solenemente reeditada a 10 de dezembro de 1948, no Palácio de Chaillot, em Paris, na aparente reconciliação dos povos que se seguiu à II Grande Guerra, em seus trinta artigos, assegura, em seu número XXV:

“Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis ...”

Em seu artigo XVII já garantia a mesma Declaração:

“Todo homem tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros” 2. “Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade”.

Tais são princípios que se inserem nos chamados Direitos Fundamentais, aqueles mesmos Direitos Individuais a que se refere o artigo 16 da “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, da Revolução Francesa, quando proclama

---

daquelas explorações”; e de Giovanni Carrara (*Corso di Diritto Agrario*, Tomo I, p. 9): “Direito Agrário é o conjunto de normas jurídicas que regulam a atividade agrícola, em suas pessoas, e bens que a ela se destinam e nas relações jurídicas constituídas para exercê-las”, de conformidade com as indicações do *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, de Carvalho Santos, Editor Borsoi, verbete “Direito Rural”, assinado por Camillo Nogueira da Gama, vol. XXVII. Uma vez que não há, em contrapartida da ideia de Direito Rural ou Agrário, definição alguma de Direito Urbano, será possível partir da definição do primeiro para, a contrário senso, se definir o segundo? É esta uma das questões que se tem posta, na tarefa de agente provocador a que se provêm desde o início.

não ter Constituição o Estado que não assegure os direitos individuais e não faça a separação dos Poderes, em garantia dos mesmos direitos.

Incluídos, assim, o direito à habitação e o direito à propriedade que, à sua vez, melhor o assegura, entre os Direitos Fundamentais, naquele mínimo dos mínimos dos Direitos Individuais, não se pode esquecer que ambos os mencionados direitos se filiam à 4ª das liberdades proclamadas pelo Presidente Franklin Delano Roosevelt, a saber:

- 1ª Liberdade de falar (liberdade política);
- 2ª Liberdade de religião (liberdade espiritual);
- 3ª Liberdade (ou libertação) do medo (liberdade social);
- 4ª Liberdade (ou libertação) da necessidade (liberdade econômica).

Cuidam-se, no entanto, de Direitos Fundamentais, supra-estatais, que os próprios Estados têm que respeitar, conforme observa Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição de 1967*, Tomo V, p. 367, nº 3), princípios programáticos do Estado de Direito que informam o Direito Interno, mas que não são de Direito Interno.

Mais se estrema a diferença entre tais Direitos Fundamentais e as normas de Direito Interno com a atenção, particular, para a aplicação dos princípios enunciados na esfera do Direito próprio dos Estados. Com efeito, em correspondência com os princípios informadores focalizados, no plano do Direito Interno, mais precisamente, no âmbito do Direito Constitucional brasileiro, a habitação é assegurada na proteção do direito de propriedade.

Mas a propriedade, como figura no texto constitucional (art. 153, §22, e art. 160, III), como Direito Fundamental, não coincide com a propriedade, equivalente a “domínio” no Direito Privado, com o Direito Real mais amplo sobre a coisa, o perpétuo direito de usar, gozar e dispor de determinado bem, excluindo qualquer ingerência de terceiro. Nas Constituições, observa Martin Wolf, a conceituação dominante de propriedade é a que a define como patrimonialidade, se assim é dado expressar.

É de Pontes de Miranda (*ob. cit.*, p. 364, 367, nº 3, 368 e 369, nº 5) que se retiram as seguintes citações:

“A verdadeira interpretação é a que vê em propriedade no art. 150 (ora art. 153), §22, propriedade individual no mais largo sentido; e de modo nenhum se exclui a desapropriação dos bens que não consistam em direitos reais”.

“Basta que uma partícula de patrimonialidade exista para que o texto tenha que ser respeitado. Não se garante o direito privatístico, nem sequer qualquer dos direitos que resultam de leis civis e comerciais - o que se garante é a atribuição de direito patrimonial aos indivíduos. Não se cogita, tampouco, e vale a pena insistir, de garantia de status quo”.

“No art. 150 (ora art. 153), §22, propriedade é toda patrimonialidade”. “Direito de Propriedade, segundo a Constituição de 1967, como está nas Constituições anteriores, é qualquer Direito Patrimonial. Não importa se há direito real sobre bem corpóreo (propriedade, usufruto, uso, habitação, hipoteca, penhor, anticrese) ou sobre bem incorpóreo (propriedade intelectual, seja artística, literária ou científica, ou industrial, ou direito real limitado sobre bem incorpóreo), ou se não há na espécie, direito real (v. g., se se trata de crédito ou de pretensão, ou de ação, ou de exceção, somente pessoal) ou se se trata de fundo de empresa”.

No mesmo sentido, o magistério de Carlos Maximiliano (*Comentários à Constituição Brasileira*, vol. III, p. 98, nº 535, Freitas Bastos, 1954), e o de Alcino Pinto Falcão (*Constituição Anotada*, vol. I, p. 139, Konfino, 1957).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> O direito à habitação é assegurado pelo Direito de Propriedade, no sentido do texto. Não há dúvida de que “habitação + propriedade + casa própria” são ideias que se vinculam. Mas a casa própria não é a fórmula única de se equacionar o problema habitacional. O direito à habitação foi, anos a fio, frustrado entre nós, com a crise de moradias decorrentes da política, insana, de congelamento de aluguéis imobiliários, com o conseqüente desestímulo do investimento privado do setor, agravando, ainda mais, a ineficiência de inversão dos recursos públicos, orçamentários, inflacionários, e a própria falta de habitações. Criou-se a fixação de que só a propriedade habitacional, a casa própria, solucionaria o problema. Concentraram-se as atenções gerais na propriedade em seu sentido privatista, estrito, supra referido. O direito à habitação, contudo, impõe, para a erradicação da crise de moradias, que se adotem outros instrumentos. Não há concorrência eliminatória entre os meios de aumentar a oferta de habitações, muito pelo contrário. Sendo de vulto, ainda agora, o déficit de moradias, a par da casa própria, outras soluções devem ser buscadas. Há, na Inglaterra de hoje, a volta aos contratos de arrendamento imobiliário, por prazos longos, assegurando a habitação a mais de uma geração, entrando como elemento positivo do patrimônio familiar, transmissível. Há as conhecidas cooperativas de locação, que não se conhecem apenas em nosso país. Na verdade, tais cooperativas atendem muito mais adequadamente à filosofia cooperativista. O sistema de construção cooperativa acolhido no Brasil, construindo e entregando moradias aos associados, corta os vínculos societário-cooperativos, pago o custo do imóvel. O adquirente, por esta forma, está livre para, inclusive, especular com a sua moradia, invalidando todo o trabalho. “Na Argentina, escreve Waldírio Bulgarelli (*As Cooperativas e o Plano Nacional de Habitação*, Biblioteca Pioneira de Estudos Cooperativos, 1966, p. 77), a Cooperativa Rosarina de Viviendas está empregando a forma de não outorgar qualquer título de propriedade do imóvel ao associado, quando este termina o pagamento das prestações - transferindo o valor total pago para a conta de Capital, em forma de quotas-parte, ficando o associado não com a propriedade direta, mas com o valor em quotas-parte de capital correspondentes, o que possibilita à Cooperativa, quando da saída do associado, simplesmente reembolsá-lo de suas quotas-parte, permanecendo com a propriedade do imóvel, que poderá ser ocupado por outro associado, que se disponha a pagar as quotas-parte correspondentes ao valor desse imóvel, em prestações determinadas”. Atende-se, com a cooperativa de locação, a uma série de contra-indicações do sistema vigente, desde a possibilidade de ensinar a troca de moradias, com o aumento ou diminuição da família do associado, a necessidade de impedir a especulação por parte do cooperado dono da casa própria adquirida em cooperação e a imperiosidade de prestação de serviços comuns, seguros, conservação e administração dos imóveis, etc. Veja-se a respeito da contribuição de Jean Picquart, na *Revue des Études Coopératives*, nº 133, 3º trimestre, 1963, p. 263, sob o significativo título “la location coopérative – une solution au problème de logement”. O que importa, na verdade, e que seja assegurada a habitação condigna a todos. As restrições iniciais, do Direito Habita-clonal, a financiar apenas a casa própria, até seis meses do “habite-se” e somente a quem não possua casa própria, conspiram, na verdade, contra o sagrado direito à habitação: restringe-se, na verdade, o aumento do número de moradias. A abertura para o financiamento das chamadas casas usadas é um passo na verdadeira solução pretendida. O que importa é a incorporação, assegurada de forma estável. O direito a habitacional, insista se, diz respeito à patrimonialidade, não, apenas, a propriedade privada, no sentido de domínio do Direito Civil.

O direito à habitação de que se cogita, por conseguinte, é um Direito programático, informador do Direito Interno, necessariamente, mas não é o correspondente, que se busca, do Direito Urbano, na tentativa de sua definição.

### **b) Direito Habitacional**

Cabe examinar se há correspondência entre o Direito Urbano, em foco, e o Direito Habitacional, uma vez estabelecida a sinonímia entre prédio urbano e prédio habitacional, como acima visto.

O denominado Direito Habitacional surgiu, entre nós, com a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, em cujo art. 1º já se verifica a preocupação de estabelecimento de uma Política Nacional de Habitação e de Planejamento Territorial.

A crise de habitações, que não é privilégio dos povos em desenvolvimento, atingido também as nações desenvolvidas, levou, mais acentuadamente, à convicção, exposta por Virgílio Testa e de início reproduzida neste trabalho, da imperiosidade de diretivas racionais de organização do ambiente natural em que vivem e se desenvolvem os aglomerados populacionais.

Não é simplesmente quantitativa a crise de que se trata, mas, também, e notavelmente, qualitativa, na existência de moradias em condições incompatíveis não só com princípios higiênicos e estéticos, mas, sobretudo, impossíveis com a própria dignidade da pessoa humana.

Nasceu o Direito Habitacional, assim, do imperativo categórico de se debelar o déficit de moradias em número e condições normais. Busca, antes de tudo, incentivar novas e melhores habitações. É bastante setorizado, por conseguinte, o âmbito destas normas legais, se bem que, como abaixo se busca ressaltar, devidamente entrosadas em planejamento global. Já por aí se tem a compreensão de que o Direito Urbano, que tem qualificativo próprio das cidades, em seu étimo, não se pode restringir ao Direito Habitacional: a cidade não se limita às habitações erigidas em atendimento à crise de moradias, no incentivo, necessário, de novas e melhores condições de habitabilidade. Esta preocupação de melhores condições de moradia vai além do setor referido pertinente ao Direito Habitacional.

## **3 Limitações ao exercício do direito de propriedade**

### **a) O “urbanismo”**

Se a preocupação, no testemunho supra-invocado, de Testa, é assegurar melhores condições ambientais aos núcleos das populações, evidente é que tais condições não que ser, efetivamente, as melhores. O progresso das técnicas tem imposto, na construção das habitações, desde que “quem constrói uma casa constrói uma cidade”, o prévio planejamento global, já agora não apenas da casa, do

aglomerado de casas, da cidade, do povoado e da vila, mas de todo o território e de toda a região em que se encontram.

O Urbanismo, primitiva arte de embelezar a cidade (“embellir la ville”), evoluiu do plano puramente estético para o plano social, e é, hoje, como expressão do desejo coletivo na organização dos espaços habitáveis, Técnica de Planejamento e Construção, como recomendado pelas Ciências e Artes que lhe são tributárias (Hely Lopes Meirelles, “Limitações urbanísticas ao uso da propriedade”, *Revista de Direito da Procuradoria Geral da Antiga Prefeitura do Distrito Federal*, p. 1/3).

O primitivo objeto material desta técnica era a cidade, já se admitindo o termo em um sentido lato, como adverte Leopoldo Mazzarolli em sua obra *Piani Regolatori Urbanistici nella Teoria Giuridica della Pianificazione*, Padova, Cedam, 1966, p. 201, referindo-se a todo agregado de construções como o caráter não puramente rural e dotado, por isso, ainda que de forma reduzida, de edifícios e propriedades privadas e obras públicas. No início a Urbanística não teve a cidade como um todo, como síntese de seus múltiplos aspectos. O seu campo foi sendo ampliado a pouco e pouco, primordialmente se preocupando com um primeiro aspecto, a circulação nas cidades bairros a disposição de ruas e praças, passando, após, à consideração dos bairros completos, ainda que isoladamente, e chegando, finalmente, o 5º sua disar com a cidade inteira. Assinala o mesmo autor, prosseguindo em dissertação, que o objeto da Urbanística continuou a ser aumentado, já território na sua parte urbana e rural. Significativo, no particular, no particular, foi a modificação do título da lei urbanística inglesa, que, em 1925, foi promulgada como Town Planning ACTs e, em 1932, veio a ser chamada Town and Country Planning Acts (p. 204, nota. 13). Daí a conclusão do mestre, que assim se traduz:

“...O Urbanismo veio a se configurar não só e não tanto como ciência dos aglomerados humanos, sejam centralizados ou esparsos. Há, deste modo, um processo de desenvolvimento do conceito de Urbanismo, importando no abandono de seu significado etimológico, e na extensão do seu objeto da cidade em si mesma aos seus arredores e sucessivamente aos espaços sempre mais amplos, até coincidir com a região territorial inteira. Face a tal ampliação, alguns urbanistas entenderam oportuna a mudança da terminologia, propondo a nova denominação, de que se tem feito larga aplicação: Planificação (ou Planejamento) Territorial”.

## **b) A cidade e o campo**

Na verdade, o direito à habitação, fundamental como se viu, é garantia de todos, na preocupação com o bem comum. Não se podem desprezar os aglomerados humanos onde tendem a se dispor, na cidade e no campo, notadamente quando se tem firmado a íntima relação funcional entre estes dois polos em que

se distribuem as populações. A cidade é o centro de aprovisionamento maior ou menor, conforme a concepção pioneira, hoje vitoriosa, de Walter Christaller, em sua obra *A Teoria das Localidades Centrais* (Tradução de Eliseo Bonetti, Textos Básicos nº 1, Instituto Panamericano de Geografia e História, p. 2). Para Christaller não é bastante o confronto de campo. Cabe distinguir três tipos de povoamento: a cidade, no sentido estrito, como sede do comércio, da administração e das atividades industriais menores; o campo, no sentido da ocupação agrícola; e o núcleo industrial, quando a indústria assume proporções maiores, com uma certa autonomia no que se prende ao povoamento. Escreve o autor citado:

“Trata-se, antes de tudo, de limitar o conceito de cidade ou das cidades, em senso mais estrito, derivado da respectiva função da cidade. As implicações das atividades industriais, isto é, as fábricas, os estabelecimentos e as construções para operários, não estão necessariamente ligadas à cidade. Permanecem, por certas razões, como funções verdadeiras e próprias das cidades, aquelas de prover com bens e serviços tipicamente urbanos uma região mais ou menos extensa. A essas funções provedoras se dedicam comerciantes, artesãos, as empresas industriais menores, os profissionais liberais (médicos, tabeliães, etc.); mas também a escola, o teatro, as empresas de transporte, a autoridade administrativa são legados de um centro urbano. Que as localidades onde estão localizadas essas profissões ou instituições cidadinas, sejam cidades, burgos ou aldeias, não tem importância; com efeito, o número de habitantes não é decisivo, a esse respeito. Essas ocupações efetivamente urbanas, para poder assumir um novo conceito inequívoco, devem ser chamadas localidades centrais (Zentrale Orte) e os bens tipicamente urbanos e os serviços das ocupações tipicamente urbanas devem se chamar bens e serviços centrais”.

Bem a propósito, em conferência proferida na Escola Superior de Guerra, em 1970, sob o título “Grande Estratégia Indireta”, o então Presidente do Banco Nacional da Habitação, Mário Trindade, anunciou como uma das metas do Plano Habitacional a sua subsistência com projetos de desenvolvimento industrial auto-sustentado, em correspondência com o desenvolvimento do setor agropecuário, a partir da melhoria das condições de habitação dos trabalhadores da indústria e do campo, na idéia de se gerarem novas condições de desenvolvimento nacional, novos empregos, maior renda familiar, mais habitações, renovando-se o ciclo de benesses referidas.

### **c) Planejamento Territorial**

O planejamento territorial a que se refere a Lei nº 4.380, em conjugação com a política nacional de habitação, está a indicar a compreensão global do problema da crise de moradias, que deve ser equacionado sem se deixar de fora nenhum aspecto. O crescimento tumultuário das cidades, com o seu rol de inconvenientes sociais, sanitários, econômicos, criminais, de circulação e abastecimento, impõe o planejamento integrado, com a eliminação do improvisado e da indisciplina no crescimento dos aglomerados urbanos. Daí por que “a preocupação pelas cidades e pelo fenômeno urbano em geral transcende os limites das Ciências Sociais e envolve quase todos os profissionais” (David E. Snyner, *Introdução ao Vocabulário de Geografia Urbana*, Instituto Panamericano de Geografia e História, 1971, p. 17). E a razão de se afirmar que o “Urbanista é u’a mistura de Engenheiro, Arquiteto e Topógrafo, com um verniz de conhecimentos de Direito” (*Urbanismo y Servicios Urbanos*, D. José Paz Maroto y D. José M. Paz Casañe, Madrid, 1955, p. 37).

#### **d) Disciplina Urbanística**

A atividade urbanística, no entanto, é nitidamente econômica. Na obra supracitada (p. 209, nº 7), Leopoldo Mazzarolli, atendida a atual amplitude da Planificação Urbanística, observa que o seu objeto é a terra, pelo que se pode definir a técnica urbanística como o complexo de atividades que se fundam no uso da terra e a Planificação Territorial como a disciplina do uso da terra, primeiro fator da produção. Observa o mesmo autor que, enquanto preordenada ao mais razoável ordenamento do seu próprio objeto (a utilização ótima da superfície), a atividade urbanística tende a conseguir um aumento de utilidade, em termos sociais, dos bens sobre que opera. É de se fazer, com o citado mestre, a distinção entre a atividade urbanística e a atividade privada, na utilização dos bens como objeto de direitos reais e enquanto esta utilização particular se revela justa e não se afasta da compreensão do exercício de um direito. Conforme acentuado, só é relevante para se classificar como atividade urbanística aquela que traz aumento de utilidade para a coletividade. Há, assim, um limite definidor da atividade urbanística, e se a utilização de um bem que é, embora, objeto da atividade urbanística, não importa em benefício para a coletividade, inexistente atividade urbanística no caso.

O fenômeno econômico do uso da terra, com utilidade social, é regulamentado pelo Direito. Como a própria atividade econômica se amplia, em seu conceito moderno, o Direito que a disciplina é também aumentado em seu conteúdo. Esta disciplina urbanística é, na verdade, com a compreensão ampliada da cidade, o objeto do Direito Urbano. Há, assim, uma coincidência da noção etimológica do urbano, de tal sorte ampliado, com a noção econômica e, via de consequência, com a noção jurídica de urbano. Como a cidade, em si, esteja caracterizada pelas construções habitacionais, e por outras, inclusive obras públicas, em função das

primeiras, haveria possibilidade de nova igualação, não apenas do prédio urbano ao prédio habitacional, como de lei, mas do próprio Direito Urbano ao Direito Habitacional, em uma expressão mais ampla, como a habitação integrada na cidade, em seu conceito amplo, de organismo relacionado com a terra, com a região, com o território.

### e) Direito Urbano e Urbanismo

Mas se cingiria o Direito Urbano ao Planejamento Urbanístico?

Há na Espanha, desde o advento da Lei sobre o Regime do Solo e Ordenação Urbana, de 12 de maio de 1956, unificando toda a disciplina urbanística, a ideia do Direito Urbanístico. Corresponde a lei à nova concepção do Urbanismo, como ciência total da organização do espaço urbano e sua esfera de influência. A Administração Pública intervém, de forma decisiva, no processo de urbanização, ditando, em decorrência de seu Poder de Polícia e da cláusula geral do bem-estar público, regulamentos que limitam a livre atividade dos proprietários quanto ao uso dos terrenos (zoning ou zoneamento), ao exercício do direito de propriedade, licenciamento de construções e alienações de propriedades (Miguel Angel Nuñez Ruiz, *Derecho Urbanístico Español*, Editorial Montecorvo, 1966, p. 115/116). “A concepção do Direito Urbanístico como ordenamento jurídico, integrado não só por normas escritas como também por princípios gerais e institucionais, fazem dele um grupo orgânico cheio de vida, capaz de possibilitar a mobilidade social urbana de modo flexível, através de instituições corporativas da realidade social”, sustenta Nuñez Ruiz na obra citada, p. 120. Defendendo a existência autônoma do Direito Urbanístico, enumera o mesmo autor os princípios político-legislativos que o caracterizam: 1. princípio da unidade do planejamento; 2. princípio da iniciativa ou cooperação; 3. princípio da subsidiariedade; 4. princípio misto da função social da propriedade e do patrimônio municipal do solo; 5. princípio da distribuição proporcional de benefícios e encargos decorrentes do planejamento. Tais princípios, enunciados às fls. 149 da obra referida, são objeto de desenvolvimento nos sucessivos capítulos da obra.

Não há, entre nós, uma legislação urbanística unificada, como a espanhola e a italiana (Lei nº 1.150, de 17 de agosto de 1942, modificada pela Lei nº 291, de 6-6-1971), ou como os “Town and Country Planning Acts” dos ingleses. Os preceitos urbanísticos estão esparsos, a partir da Constituição Federal. Com efeito, a nossa Lei Básica, em seu art. 8º, estabelece competir à União Federal planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais (nº V), o que inclui, necessariamente, o desenvolvimento urbano; estabelecer o Plano Nacional de Viação (nº XI), que Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito de Construir*, 2.ª ed., 1965, p. 105, atendo-se, embora, à Constituição de 1946, entende norma de Urbanismo, porquanto

importa no planejamento viário articulado com as cidades, de que é exemplo atual o PROGRES; estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento (XIV); legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde (XVII, c), jazidas, minas e outros recursos mineiros, metalurgia, florestas, caça e pesca (XVII, h), havendo no caso da alínea e do inciso XVII possibilidade de competência supletiva dos Estados. Nos direitos e garantias individuais, como assinalado antes, assegura-se o direito à propriedade (art. 153, §22), e no capítulo da Ordem Econômica e Social, se consigna a função social da propriedade (art. 160, III). No capítulo dedicado à Família, à Educação e à Cultura, se estabelece o dever de amparo à cultura por parte do Estado, com proteção especial do Poder Público a obras e locais de valor histórico ou artístico, a monumentos e a paisagens naturais notáveis, bem como a jazidas arqueológicas (art. 180, parágrafo único). A Constituição atribui à União Federal a organização da defesa permanente contra as calamidades públicas, essencialmente a seca e as inundações (art. 8º, XIII), o que ora se completa com o art. 172 da mesma Constituição; pelo art. 164 se prevê a criação de regiões metropolitanas, em vias de regulamentação legal.

Na realidade, dentro das normas urbanísticas, incumbe à União o estabelecimento do Plano Nacional de Urbanismo, à semelhança das leis espanhola, italiana e inglesa mencionadas, cabendo aos Estados fazer os Planos Estaduais de Urbanismo, com observância do Plano Federal, além de editar normas regionais, e aos Municípios os Planos-Diretores de Urbanismo, além de Planos Urbanísticos intermunicipais, e normas administrativas urbanísticas próprias. Há legislação esparsa cogitando de problemas urbanísticos (lei de loteamentos, proteção de paisagens e monumentos, Código Florestal, lei de tombamento de monumentos e obras históricas, etc.).

## **f) Outras limitações do Direito de Propriedade**

No entanto, fora do Urbanismo, embora ainda dentro do Direito Administrativo a que se filiam as normas urbanísticas, há outras limitações ao exercício do direito de propriedade, como bem lembra Hely Lopes Meirelles, exemplificando com as servidões administrativas e as desapropriações, acaso necessárias estabelecer e efetivar, que fogem a um dos característicos das restrições urbanísticas, que é a dispensa, em regra, da indenização pelo Poder Público, quando nas servidões e na desapropriação aludidas a indenização é de rigor (é da índole das limitações urbanísticas a inexistência, em princípio, da indenização, o seu caráter genérico, isto é, dirigidas a propriedades ou atividades indeterminadas, embora determináveis no momento de sua incidência, e a sua finalidade de utilidade social, conforme se pode verificar em Hely Lopes Meirelles, *Rev. Procuradoria*, vol. 8, citado, p.

7, Alcides Greca, *Regimen Legal de la Construccion*, Zavalía Editor, Buenos Aires, 1956, p. 36, e na Exposição de Motivos da lei espanhola, *apud Teoria y Practica del Planeamiento Urbanístico*, de José Luis Gonzalez Berenguer Urrutia, Escuela Nacional de Administracion Publica, Madrid, 1969, p. 9.<sup>4</sup> Há, também, as limitações decorrentes do direito de vizinhança, de natureza privada, mas que também podem envolver uma utilidade social, embora reguladas tais restrições pelo Código Civil, sendo as relações de vizinhança entre particulares. Porquanto a lei civil, em duas oportunidades, artigos 572 e 578 do Código Civil, invoca a lei administrativa, de Direito Público, por conseguinte, como conteúdo para assegurar o direito de vizinhança.

Fora do conjunto de normas urbanísticas há, assim, preceitos de limitação do exercício do direito de propriedade, com vistas à coexistência urbana. Notadamente quando se volta a vista para os novíssimos institutos do Direito Habitacional, em sentido estrito, na mobilização da poupança e na construção do Sistema Financeiro da Habitação, no Direito Societário da Habitação, com a sociedade de crédito imobiliário e as associações de poupança e empréstimo, além do revigoramento das cooperativas de construção de casas, ditas habitacionais, nos novos títulos de crédito (letra imobiliária e cédula hipotecária, além da nova utilização das letras de câmbio), se tem idéia de que o âmbito do Direito Urbano, que compreende os novos institutos referidos, é bem mais amplo do que o objeto do Planejamento Urbanístico, ou do pretendido Direito Urbanístico. Como também não coincidem Direito Urbano e Direito Imobiliário.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Foi o ponto mais vivamente debatido, nos trabalhos da tarde do dia 7 de maio de 1973, do Seminário sobre Direito Urbano promovido pelo IBAM, este de que se cuida. Os administrativistas pugnam pelo que chamam de “Direito Urbanístico”. Não reconhecem o Direito Urbano. Ou melhor, este não seria mais do que aquele, é exclusivamente aquele. Na diferenciação entre os dois mencionados Direitos, que então se sustentou, com as citadas fontes do texto, a inexistência, em princípio, da indenização nas limitações urbanísticas, seria um dos pontos de distinção. Não que se proscrevam, de modo absoluto, as indenizações, em tal matéria. Mas, como bem ponderado por ilustre representante da municipalidade de Curitiba, no fogo cruzado dos debates, em que se notabilizam, também, os administrativistas Drs. Paulo da Rocha Lagoa e Diogo Figueiredo Moreira Neto, as limitações urbanísticas se dão no âmbito da competência discricionária da Administração Pública, onde, em regra, descabe a indenização. Merece aprofundada a ponderação. Mas, que se afaste, por amor ao diálogo, o elemento diferencial questionado. Há outros dados distintivos, como se nota no texto.

<sup>5</sup> Cabe referir, com efeito, acrescentando-se ao texto, o que se prende ao Direito Imobiliário, atinente aos imóveis em geral. O Direito Urbano também conta com normas do Direito Imobiliário, também ramo informativo da ciência jurídica, como abaixo se expõe. O Direito Imobiliário reúne princípios do Código Civil, a começar pelas definições dos bens imóveis (art. 43 a 46), do bem de família (art. 485 a 523), da posse (art. 530 a 591), da propriedade imóvel (art. 623 a 648), do condomínio (art. 674 a 862), além da disciplina dos direitos reais sobre coisa alheia e dos direitos obrigacionais referentes a imóveis. Também leis especiais são dedicadas ao Direito Imobiliário, desde a legislação atinente à locação comercial e as leis sucessivas, de inquilinato. Mas o Direito Imobiliário compreende os direitos, reais e pessoais, relativos aos imóveis, abrangendo prédios urbanos e rurais. O que é suficiente para demonstrar a inconsciência de objeto face ao Direito Urbano, que não cuida do imóvel rural e ultrapassa os imóveis em geral, disciplinando os institutos novos do Direito Habitacional referidos no texto, exemplificativamente.

## 4 Tentativa de definição do direito urbano

### a) A categoria dos direitos informativos

A autonomia do Direito Urbano é sustentada por quem o equipara, e é impossível esta igualação, entre nós, ao Direito Urbanístico ou ao Direito Habitacional, em seu sentido estrito.

O Direito Urbano compreende normas de ramos distintos do Direito. É, em razão disso, difícil, senão impossível, formular um conceito próprio do Direito Urbano, como se tem dificuldade em definir o Direito da Propriedade Intelectual, compreensivo da proteção da propriedade literária, científica e artística, da propriedade industrial e da propriedade comercial. Cuida-se de um Direito Informativo, como define La Lumia (*Lezioni di Diritto Industriale*, vol. 1, Padova, 1929, p. 46, *apud* Joaquim Garrigues, *Tratado de Derecho Mercantil*, Tomo I, vol. 1, Madrid, 1947), direitos que obedecem a finalidades essencialmente práticas e didáticas e que servem para facilitar a visão completa, ainda que inorgânica, do complexo de normas reguladoras de uma dada matéria, complexo que resulta necessariamente heterogêneo, também.

### b) Idéia do Direito Urbano Informativo e de seus ramos

O Direito Urbano seria, assim, a reunião, com finalidade prática e didática, das normas jurídicas reguladoras da convivência social nos aglomerados humanos centralizados ou dispersos sem finalidade precipuamente agrícola, com vistas às melhores condições ambientais.

Haveria, assim, um Direito Urbano Constitucional, consubstanciando as normas constitucionais relativas ao objeto do Direito Urbano; um Direito Urbano Administrativo, em que se incluem as normas do Planejamento Territorial, as demais normas de Direito Administrativo pertinentes à cidade, desde a esfera federal, passando pela estadual até o âmbito municipal, com o direito edilício e o direito de construir; um Direito Urbano Penal, com vistas à repressão, e, antes, à prevenção dos crimes consequentes às más condições de vida nas cidades, o incremento da criminalidade nas favelas e mais aglomerados populacionais sem o mínimo, necessário, de condições humanas, que merecem a crítica extensa e contundente de Alcides Greca, na obra citada supra, p. 1 a 6; um Direito Internacional Urbano, no repasse de recursos do exterior para os financiamentos habitacionais, no entrosamento do plano viário nacional com o estrangeiro, etc. Também no ramo privado do Direito, ter-se-á que distinguir o Direito Urbano, nas normas relativas ao Direito de Construir e outras e um Direito Comercial Urbano, nos novos títulos de crédito, nas formas societárias, como as instituições financeiras e sociedades de crédito imobiliário voltadas ao financiamento imobiliário.

## 5 Conclusão

O Direito Urbano é o conjunto de normas sancionadoras das normas técnicas indispensáveis para assegurar diretivas racionais atuantes para a melhoria das condições de existência dos indivíduos na organização do ambiente natural em que existem os diversos núcleos populacionais, e desenvolvem as suas atividades.

Constitui uma categoria autônoma na medida que, prática e didaticamente, se reúnem as normas heterogêneas, advindas de ramos diversos do Direito Público e Privado, para seu melhor conhecimento em conjunto.

Cuida-se de um Direito Informativo, portanto, não se confundindo com o Direito à Habitação, Direito Fundamental, com o Direito Habitacional, em sentido estrito, como conjunto de normas de incentivo a novas e melhores habitações, nem com o Direito Urbanístico, conjunto de normas jurídicas reguladoras do Planejamento Territorial, e nem com o Direito Imobiliário, complexo de normas pertinentes a imóveis, ou prédios.

Por isso que simples Direito Informativo, não tem o Direito Urbano um conjunto homogêneo de normas, não tem um método próprio de estudo dos fenômenos que disciplina, e nem é pacífica a sua denominação. No Direito francês, ainda nos tempos que correm, suas leis se referem como “Lois sur les Habitations à Bon Marché”, “lois facilitant l’accession à la petite propriété”, como assinalam Planiol-Ripert (*Traité Pratique de Droit Civil Français*, 2e. Edition, Tome III, p. 12, nº 9, Paris, 1952). Recente obra na matéria, de Fernand Bouyssou se denomina *La Fiscalité de L’Urbanisme en Droit Français*, Paris, 1972, no que, como toda a literatura gaulesa, no particular, insiste em não dar qualquer referência a Direito Urbano ou ao que seria o seu equivalente em língua francesa.

Para que não se insista, contudo, na sinonímia do Direito Urbano com o Planejamento Urbanístico, basta ver que este só cuida da cidade nova, projetada na prancheta, ou na velha que visa modernizar. O Direito Urbano disciplina as relações decorrentes do fenômeno urbano sem escolher entre cidade planejada ou não, reformada ou velha.

Concluindo, é de se acreditar profícuo o presente trabalho na tarefa, a que se propõe, de provocar os bons resultados do debate que se lhe há de seguir.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LIMA, Cláudio Vianna de. O direito urbano como disciplina e categoria autônoma de estudo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 259-273, jan./jun. 2024.

---



**DECISÃO JUDICIAL**



## DESPACHO/DECISÃO

# Falência de empresários, sociedades empresariais, microempresas e empresas de pequeno porte

**Gilberto Schafer**, Juiz de Direito, em 4/3/2024, às 13:54:13.

**Assunto:** Suspensão de medida de desocupação com prorrogação de prazo. Controle de Convencionalidade. Tratado Internacional de Direitos Económicos e Sociais. Direito à moradia adequada. Aplicação do Protocolo de Julgamento em Perspectiva de Gênero. Mulheres sofrem maior impacto de decisões de “despejo” e desocupação. Vedação da discriminação indireta a ser produzida sem que a eficácia da decisão seja modulada. Aplicação de Soft Law. Comentários gerais ao referido Pacto Internacional, exigindo que a medida seja proporcional e razoável. Ponderação com o direito dos credores, arrematante e da peticionante, mulher, chefe de família, com dois filhos menores. Prorrogação concedida. Precedentes. Trata-se de analisar pedido liminar aportado aos autos no evento 845, PET1, no qual postula a suspensão da execução, com a prorrogação do prazo de desocupação do imóvel matriculado sob o n. 25.441.

Em suas razões, sustentou que reside no imóvel, há mais de 9 anos, com sua família, composta por ela e seus filhos menores de idade 10 anos) e (14 anos). Destacou que cria seus dois filhos sozinha, não possui família na cidade e não tem para onde ir, sendo a única provedora de sua família, exercendo de modo autônomo a profissão de motorista de aplicativo. Discorreu acerca do direito à moradia. Defendeu a presença dos requisitos para a concessão da liminar (art. 300 do CPC). Pediu a suspensão da execução de desocupação do imóvel, com a concessão da ampliação do prazo.

É o breve relato.

Decido.

Defiro a AJG.

O presente requerimento revela aqueles casos em que a desigualdade é flagrante: Iracelia narra e comprova que é pessoa pobre e não tem como se deslocar em 30 dias, sem prejuízo para si ou para a sua família (tem dois filhos e é a única provedora da família).

Para resolver estes casos, o magistrado tem o dever de realizar o controle de convencionalidade (Recomendação 123/2002 do CNJ e caso *Almonacid Arella. no y Otros vs. Chile*),<sup>1</sup> não apenas no sentido de invalidar uma determinada norma interna, mas no sentido de atribuir conformidade do ato judicial ao sistema convencional, inclusive na sua forma de cumprimento.

Neste sentido, em artigo doutrinário de que participei, defendi que o sistema, a partir de sua mobilidade<sup>2</sup> e do diálogo de fontes,<sup>3</sup> deve ser concebido mais como uma bússola do que como uma pirâmide.<sup>4</sup> Isto significa, em última instância, a aplicação da norma mais favorável ao indivíduo (interpretação pro persona).

Partindo do problema é que devemos estabelecer os pontos principais da decisão, em caminho aberto por outros que já antecederam e desvendaram situações semelhantes.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul é repleto de decisões em ações possessórias que envolvem moradia, dilatando o prazo.<sup>5</sup> Pode-se deduzir destas decisões alguns propósitos: possibilitar à pessoa que sofre o deslocamento a possibilidade de buscar novo local de assentamento; b) possibilitar que as autoridades possam auxiliar e buscar alternativas; c) possibilitar que os afetados, quando for o caso, possam se organizar coletivamente; d) possibilitar o cumprimento espontâneo e não-violento (violência concebida em sentido estrito) da decisão judicial.

Além deste caminho, decisões inovadoras já se respaldam nos Tratados Internacionais e nas normas de antidiscriminação, buscando construir alternativas ou

<sup>1</sup> CORTEIDH. Caso *Almonacid Arellano y Otros vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). San José, 26 de setembro de 2006. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_154\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf). Acesso em: 04 jun. 2022.

<sup>2</sup> WILBURG, Walter, Desenvolvimento de um sistema móvel no direito civil, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa*, Lisboa, v. 24, n. 3, 2000

<sup>3</sup> Neste sentido: MARQUES, Claudia Lima. O “Diálogo das Fontes” como método da nova Teoria Geral do Direito: Um tributo a Erik Jayme. In: MARQUES, Claudia Lima (coord.). *Diálogo das Fontes: Do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 17-66

<sup>4</sup> GOMES, Jesus Tupã Silveira; SCHÄFER, Gilberto. Da pirâmide à bússola: considerações sobre o princípio pro homine e seu uso na proteção dos direitos humanos. *Revista de Direitos Humanos em Perspectiva*, v. 3, n. 2, p. 22-38, 2017.

<sup>5</sup> Cito para ilustrar: Ementa: AÇÃO REIVINDICATÓRIA DE IMÓVEL. REQUISITOS. PRAZO PARA DESOCUPAÇÃO. 1. Demonstrada a propriedade do imóvel pela autora e a posse injusta da ré, impõe-se à procedência da ação (art. 524 do CC/16, aplicável à época). 2. Prazo de desocupação do imóvel fixado em sessenta dias, a contar do trânsito em julgado, tendo em vista as peculiaridades do caso concreto. DERAM PROVIMENTO, EM PARTE, À APELAÇÃO. (Apelação Cível, N° 70014943385, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Francisco Pellegrini, Julgado em: 31-07-2007) Data de Julgamento: 31-07-2007 Publicação: 08-08-2007 Jurisprudência: Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. POSSE (BENS IMÓVEIS). CUMPRIMENTO DE DECISÃO LIMINAR REINTEGRATÓRIA. É viável a concessão de prazo razoável para a desocupação de bem imóvel, considerando as peculiaridades do caso examinado. CONCESSÃO DE PRAZO DE 90 DIAS PARA DESOCUPAÇÃO. REDUÇÃO PARA 60 DIAS. Prazo de 60 dias que se mostra razoável para possibilitar à parte demandada o tempo mínimo necessário a buscar outro local para residir, ao menos provisoriamente, e à transferência de seus bens pessoais, bem como considerando o seu quadro clínico de doença. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (Agravo de Instrumento, N° 70071511141, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em: 14-12-2016) Data de Julgamento: 14-12-2016.

mitigações, conforme se pode ler na Apelação Cível 2006.72.04.003887-4/SC, da lavra do Relator Roger Raupp Rios,<sup>6</sup> referência teórica e prática em antidiscriminação.

São estes os caminhos que, no que couber metodologicamente, vou trilhar na presente decisão.

A Defensoria Pública, através da Exma. Defensora, requer com supedâneo no Direito de Moradia (art. 6º da CF) a dilação de prazo. O direito à moradia já havia sido acolhido pelo ordenamento jurídico brasileiro, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:

Artigo 11 §1. 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 medida apropriadas para

<sup>6</sup> APELAÇÃO CÍVEL Nº 2006.72.04.003887-4/SC RELATOR Juiz ROGER RAUPP RIOS APELANTE: LORENI PINTO NAZARIO ADVOGADO: Evandro Bitencourt APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL APELADO: UNIÃO FEDERAL ADVOGADO: Luis Antonio Alcoba de Freitas EMENTA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AMBIENTAL. DIREITO À MORADIA. DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. DESOCUPAÇÃO FORÇADA E DEMOLIÇÃO DE MORADIA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. POSSE ANTIGA E INDISPUTADA. AQUIESCÊNCIA DO PODER PÚBLICO. DISPONIBILIDADE DE ALTERNATIVA PARA MORADIA. TERRENO DE MARINHA. DESNECESSIDADE DE PERÍCIA JUDICIAL. PROTEÇÃO À DIGNIDADE HUMANA, DESPEJO E DEMOLIÇÃO FORÇADAS PARA PROTEÇÃO AMBIENTAL. PREVENÇÃO DE EFEITO DISCRIMINATÓRIO INDIRETO. 1. Não há nulidade pela não realização de perícia judicial quanto à qualificação jurídica da área onde reside a autora como terreno de marinha, à vista dos laudos administrativos e da inexistência de qualquer elemento concreto a infirmar tal conclusão. 2. A área de restinga, fixadora de dunas, em praia marítima, é bem público da União, sujeito a regime de preservação permanente. 3. A concorrência do direito ao ambiente e do direito à moradia requer a compreensão dos respectivos conteúdos jurídicos segundo a qual a desocupação forçada e demolição da moradia depende da disponibilidade de alternativa à moradia. 4. Cuidando-se de família pobre, chefiada por mulher pescadora, habitando há longo tempo e com aquiescência do Poder Público a área de preservação ambiental em questão, ausente risco à segurança e de dano maior ou irreparável ao ambiente, fica patente o dever de compatibilização dos direitos fundamentais envolvidos. 5. O princípio de interpretação constitucional da força normativa da Constituição atenta para a influência do conteúdo jurídico de um ou mais direitos fundamentais para a compreensão do conteúdo e das exigências normativas de outro direito fundamental, no caso, o direito ao ambiente e direito à moradia. 6. Inexistência do direito internacional dos direitos humanos, cujo conteúdo, segundo o Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU (The Right to adequate housing (art. 11.1): forced evictions: 20/05/97. CESCR General comment 7), implica que “nos casos onde o despejo forçado é considerado justificável, ele deve ser empreendido em estrita conformidade com as previsões relevantes do direito internacional dos direitos humanos e de acordo com os princípios gerais de razoabilidade e proporcionalidade” (item 14, tradução livre), “não devendo ocasionar indivíduos “sem-teto” ou vulneráveis à violação de outros direitos humanos. Onde aqueles afetados são incapazes para prover, por si mesmos, o Estado deve tomar todas as medidas apropriadas, de acordo com o máximo dos recursos disponíveis, para garantir que uma adequada alternativa habitacional, reassentamento ou acesso a terra produtiva, conforme o caso, seja disponível.” 8. Proteção da dignidade da pessoa humana, na medida em que o sujeito diretamente afetado seria visto como meio cuja remoção resultaria na consecução da finalidade da conduta estatal, sendo desconsiderado como fim em si mesmo de tal atividade. 9. Concretização que busca prevenir efeitos discriminatórios indiretos, ainda que desprovidos de intenção, em face de pretensão de despejo e demolição atinge mulher chefe de família, vivendo em sua residência com dois filhos, exercendo, de modo regular, a atividade pesqueira. A proibição da discriminação indireta atenta para as consequências da vulnerabilidade experimentada por mulheres pobres, sobre quem recaem de modo desproporcional os ônus da dinâmica gerados das diversas demandas e iniciativas estatais e sociais. ACÓRDÃO Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, dar provimento ao apelo, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. Porto Alegre, 12 de maio de 2009 Juiz Federal ROGER RAUPP RIOS Relator.

assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento, (grifei).

Mas como extrair do direito à moradia a dilação do prazo para que a petição permaneça no referido imóvel, quando ela não tem direito a esta posse (já que o imóvel é destinado à venda em hasta pública)?

Duas questões devem ser consideradas.

A primeira é questão de gênero: no requerimento em análise, deve ser aplicado o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero.

Questões de gênero podem se fazer presentes pelo impacto que produzem, de *forma desproporcional em relação às mulheres, quando elas são atingidas em maior intensidade*. “Mulheres, crianças, jovens, idosos, indígenas, minorias étnicas e outras minorias, e outros indivíduos e grupos vulneráveis sofrem desproporcionalmente da prática de despejo forçado”<sup>7</sup> (grifei).

É o caso que se analisa aqui, Mulher chefe de família (como em 48% por cento dos lares brasileiros). Conforme narrado, é ela que é suporte dos filhos e da casa (da qual está sendo retirada da posse).

Aliás, em artigo de referência, Betânia de Moraes Alfonsin, Doutora em Planejamento Urbano e Regional, militante por uma cidade mais democrática e igualizadora, se manifesta sobre os impactos das desigualdades da cidade sobre a mulher:

De fato, a qualidade da casa, sua localização, as possibilidades de acesso aos serviços básicos, como saneamento, água encanada, luz elétrica, transporte público, pavimentação, equipamentos de saúde, educação e lazer, têm grande influência na extensão da jornada de trabalho doméstico e no grau de dificuldade em desenvolvê-lo cotidianamente. Além disso, a segurança no exercício do direito de morar é perseguida de forma mais dedicada por quem tem justamente no espaço privado da casa seu espaço vital de atuação e radicação.

Parece evidente que, se as mulheres são o público mais diretamente afetado pelas políticas habitacionais, de urbanização e de qualificação das moradias, deriva daí a certeza de que elas deveriam ser privilegiadas através de práticas específicas que levassem em conta suas opiniões, desejos, reivindicações e necessidades, desde as etapas de seleção de demandas e planejamento de uma intervenção determinada até a gestão e implantação da mesma. Infelizmente, raramente é isso que ocorre. A prática de desconsiderar, ignorar ou

<sup>7</sup> Women, children, youth, older persons, indigenous people, ethnic and other minorities, and other vulnerable individuals and groups all suffer disproportionately from the practice of forced eviction. Women in all groups are especially vulnerable given the extent of statutory and other forms of discrimination which often apply in relation to property rights (including home ownership) or rights of access to property or accommodation, and their particular vulnerability to acts of violence and sexual abuse when they are rendered homeless. The non-discrimination provisions of articles 2.2 and 3 of the Covenant impose an additional obligation upon Governments to ensure that, where evictions do occur, appropriate measures are taken to ensure that no form of discrimination is involved.

simplesmente nem se dar conta de que o espaço das cidades é utilizado e demandado de maneira diferente por homens e mulheres aumenta consideravelmente a ineficiência das intervenções públicas e desloca as ideias de desenvolvimento sustentável e de cidade para todos para um horizonte inatingível.<sup>8</sup>

Por esta razão, estando o busílis fundado em questão de gênero, deve-se aplicar o *Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero*, levando em conta as questões transversais, nas várias áreas do direito e que atinge também o direito civil e empresarial:

Nesse caminho, o Conselho Nacional de Justiça, ao editar este documento, avança na direção de reconhecer que a influência do patriarcado, do machismo, do sexismo, do racismo e da homofobia são transversais a todas as áreas do direito, não se restringindo à violência doméstica, e produzem efeitos na sua interpretação e aplicação, inclusive, nas áreas de direito penal, direito do trabalho, tributário, cível, previdenciário etc.<sup>9</sup>

A transversalidade exige, além de um diálogo de hierarquia, um diálogo de complementariedade entre diversas fontes do direito.

Portanto, cabe ao magistrado levar em conta a questão de gênero e para dar atenção às desigualdades que operam “no mundo real para alcançarem resultados protetivos e emancipatórios”,<sup>10</sup> para também fazer incidir estas normas no arsenal do direito civil e empresarial.

Assim, é preciso, no mínimo, mitigar o impacto social da decisão, sob pena de produzir (o efeito de) discriminação de gênero (*discriminação indireta*), ao aumentar demasiadamente a carga sobre a mulher, que provê o sustento da casa e exerce a guarda dos filhos.

Neste sentido a decisão de Roger Raupp Rios, antes mencionada:

A propósito, a extensão e a intensidade da preocupação do direito internacional dos direitos humanos quanto ao fenômeno discriminatório no âmbito do direito à moradia pode ser verificada no trabalho *Direito Fundamental Social à Moradia: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional* (dissertação de Mestrado apresentada pelo Juiz Federal Francisco Donizete Gomes junto ao PPG-Direito da UFRGS, 2005). Ali fica demonstrado a preocupação quanto à moradia não somente na Convenção Internacional sobre a

<sup>8</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Cidade para todos/cidade para todas: vendo a cidade através do olhar das mulheres. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 243-254, jul./dez. 2022.

<sup>9</sup> PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO 2021.

<sup>10</sup> Neste sentido PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO 2021.

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, como também na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Neste contexto, note-se que, pelo que está presente nos autos, a pretensão de despejo e demolição atinge mulher chefe de família, vivendo em sua residência com dois filhos, exercendo, de modo regular, a atividade pesqueira. Longe de se presumir qualquer propósito discriminatório intencional por parte dos agentes públicos que, preocupados com o ambiente, intentaram a presente ação, o que pode estar ocorrendo é o fenômeno da chamada discriminação indireta (não-intencional) institucional: o modo de viver produzido pela ordem social vigente deixa particularmente vulneráveis mulheres pobres, sobre quem recaem de modo desproporcional os ônus da dinâmica gerados das diversas demandas e iniciativas estatais e sociais (reporto-me, sobre o fenômeno da discriminação indireta, Direito da Antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, de minha autoria).<sup>11</sup>

A outra questão é realizar um diálogo de fontes, preenchendo as normas principiológicas dos tratados pelos debates concretizadores dos especialistas e órgãos internacionais, realizadas através de *soft law*.

A *soft law* parece à primeira vista de pouca importância, por não ter obrigatoriedade, mas se constitui em uma grande fonte de direito. Norberto Bobbio<sup>12</sup> já reforça a percepção de que o poder não vem apenas da coerção, mas também da influência, especialmente quando se sabe que, em questões de direitos humanos, especialmente no plano internacional, funciona o embaraço e a vergonha (*shame and blame*).

Neste sentido, já desenvolvi com Jesus Tupã Silveira Gomes, em artigo sobre o tema de Controle de Convencionalidade, uma apreciação da importância da *soft law*.

Os tratados e as convenções internacionais são obrigatórios para os estados que fazem parte do tratado (*hard law*), mas no plano internacional especialmente, se faz referências a instrumentos que não possuem esta mesma força obrigatória, mas que carregam, em si, uma enorme persuasão para os órgãos aos quais são destinatários, a *soft law*. Entre os instrumentos no plano internacional podemos citar uma série de resoluções normativas de organizações internacionais, comentários, declarações realizadas pelos Estados ou mesmo por um comitê de Especialistas, recomendações de organismos que monitoram tratados, memorandos.

<sup>11</sup> Apelação Cível nº 2006.72.04.003887-4/SC Relator: Juiz Roger Raupp Rios

<sup>12</sup> BOBBIO, Norberto, 1992: A Era dos Direitos, Campus, Rio de Janeiro [original de 1990; ensaios de 1964-90.

A soft law tem, como se pode ver no exemplo acima, um grande caráter técnico, quando redigido por comitês de especialistas. Elas possuem a vantagem de incorporar rapidamente o desenvolvimento científico e não necessitar de um processo formal de ratificação, mesmo que não tenham a força vinculante dos tratados. Por esta razão, a soft law pode atuar de forma complementar ao hard law, dando-lhe densidade normativa de conteúdo, precisando uma determinada expressão e conferindo uma imensa força interpretativa para um determinado dispositivo convencional.<sup>13</sup>

Por esta razão é que ela deve ser complementada e atualizada pelo comitê de especialistas que trabalham nela, bem como o Comentário Geral n. 7, para a moradia adequada e as evicções forçadas (*General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions*) é um importante instrumento de concretização destes direitos.

Nos comentários a este artigo há, justamente, a consideração de que alguns “despejos” são inevitáveis e podem ser justificáveis, mas que as autoridades devem garantir que ela seja realizada de modo *proporcional e razoável*, de maneira a minimizar o seu impacto negativo.<sup>14</sup>

Quando falamos em razoabilidade, o conceito Aristotélico de equidade e justiça são pontos fundamentais. Para Aristóteles, a equidade é justa não no sentido da norma abstrata (lei), mas de uma justiça segundo o corretivo da justiça legal (em seu sentido estrito).<sup>15</sup>

Toda lei encerra uma ordem geral, porém, ela não contempla determinadas especificidades. Isto não quer significar que a lei geral não seja correta. Não há incorreção na lei, nem no ato do legislador, é a natureza da coisa em si que encerra uma certa particularidade.<sup>16</sup>

É por esta razão que a equidade representa um critério de justiça que age, especificamente, para corrigir a lei, tal qual a régua de Lesbos, uma régua flexível que se usava em construções, porque ela tinha condições de contornar uma pedra.

<sup>13</sup> SCHÄFER, Gilberto. GOMES, Jesus Tupã Silveira. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE: REFLEXÕES PARA UMA PRÁXIS BRASILEIRA in [https://www.dpu.def.br/images/thumbnails/escola/Conteudo\\_Juridico\\_DH.pdf](https://www.dpu.def.br/images/thumbnails/escola/Conteudo_Juridico_DH.pdf).

<sup>14</sup> In cases where eviction is considered to be justified, it should be carried out in strict compliance with the relevant provisions of international human rights law and in accordance with general principles of reasonableness and proportionality. In this regard it is especially pertinent to recall General Comment 16 of the Human Rights Committee, relating to article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights, which States that interference with a person's home can only take place “in cases envisaged by the law”. The Committee observed that the law “should be in accordance with the provisions, aims and objectives of the Covenant and should be, in any event, reasonable in the particular circumstances”. The Committee also indicated that “relevant legislation must specify in detail the precise circumstances in which such interferences may be permitted”.

<sup>15</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. 3ª ed., Brasília: Universidade de Brasília, 1992, p. 113 e seguintes.

<sup>16</sup> DA SILVA, Moacyr Motta. O princípio da razoabilidade, como expressão do princípio da justiça, e a esfera de poderes jurisdicionais do juiz. *Novos estudos jurídicos*, v. 5, n. 8, p. 07-16, 1999.

Esta evolução se fez consagrar legislativamente, no atual Código de Processo Civil:

Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

Assim, a razoabilidade, que advém da ponderação, é medida de justiça, para tomar a aplicação justa, permitindo realizar mitigações e correções que a realidade nos impõe.

Para isto, deve ser ponderado o direito de crédito dos credores na presente falência, e o tempo de realização do ativo, mas deve-se igualmente levar em questão as consequências do impacto sobre a petionante, que reside no imóvel há mais de 9 anos, com sua família, composta por ela e seus filhos menores de idade, 10 anos) e (14 anos).

A petionante destacou que cria seus dois filhos sozinha, não possui família na cidade e não tem para onde ir, sendo a única provedora de sua família, exercendo em caráter autônomo, a profissão de motorista de aplicativo.

Então, considerando estas premissas, *fixo o tempo de desocupação para o referido imóvel em 120 dias, a partir da publicação desta decisão*. Neste tempo se permitirá que se busque minimizar a questão da desocupação, compatibilizando os direitos dos credores de receberem os seus créditos, inclusive de que não haverá prejuízo, pois o imóvel poderá ser alienado em hasta pública.

Também possibilitará que a petionante equalize as questões de educação de seus filhos (a quem o ordenamento prevê proteção integral).

Oficie-se à Assistência Social do Município de Porto Alegre para ciência da presente decisão, bem como para que adote as medidas cabíveis, no sentido de propiciar assistência para a petionante e seus filhos.

*Outrossim, determino à serventia cartorária que mantenha contato com o oficial de justiça, responsável pelo cumprimento do mandado constante no evento 822, DOC1, dando-lhe ciência sobre o inteiro teor da presente decisão, especialmente quanto ao aguardo para cumprimento da ordem de desocupação compulsória do bem (se posteriormente for o caso), que deverá ocorrer no prazo de 120 dias, a contar da intimação desta decisão, pela ocupante do imóvel.*

Intimem-se e cumpra-se o acima determinado.

Na sequência, voltem para análise das questões pendentes de apreciação, bem como para verificação da viabilidade de designação de audiência de conciliação, no que tange a concretização da venda do imóvel em comento.

## Instruções para os autores

A *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, ISSN 2447-2026, tem por objetivo oferecer trabalhos com visões críticas e aprofundadas sobre temas atuais do Direito Urbanístico Brasileiro, contemplando a multiplicidade das questões que afetam as cidades. Congrega artigos de doutrina nacional e estrangeira e reflexões sobre a aplicação da legislação, o posicionamento dos Tribunais, as relações entre Direito e políticas urbanas, bem como as práticas inovadoras na área. As propostas de artigos para edição na *RBDU* deverão ser enviadas para [conselhorevistas@editoraforum.com.br](mailto:conselhorevistas@editoraforum.com.br). Os trabalhos deverão ser acompanhados dos seguintes dados: nome do autor, sua qualificação acadêmica e profissional, endereço completo, telefone e *e-mail*.

Os trabalhos para publicação na *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU* deverão ser *inéditos* e para publicação *exclusiva*. Uma vez publicados nesta revista, também poderão sê-lo em livros e coletâneas, desde que citada a publicação original. Roga-se aos autores o compromisso de não publicação em outras revistas e periódicos.

Os trabalhos deverão ser redigidos em formato Word, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento entre linhas de 1,5. Os parágrafos devem ser justificados. O tamanho do papel deve ser A4 e as margens utilizadas idênticas de 3 cm. Número médio de 15/40 laudas.

Os textos devem ser revisados, além de terem sua linguagem adequada a uma publicação científica. A escrita deve obedecer às novas regras ortográficas em vigor desde a promulgação do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, a partir de 1º de janeiro de 2009. As citações de textos anteriores ao Acordo devem respeitar a ortografia original.

Os originais dos artigos devem ser apresentados de forma completa, contendo: título do artigo (na língua do texto e em inglês), nome do autor, filiação institucional, qualificação (mestrado, doutorado, cargos etc.), resumo do artigo, de até 250 palavras (na língua do texto e em inglês – *abstract*), palavras-chave, no máximo 5 (na língua do texto e em inglês – *keywords*), sumário do artigo, epígrafe (se houver), texto do artigo, preferencialmente dividido em itens e capítulos, e referências. O autor deverá fazer constar, no final do artigo, a data e o local em que foi escrito o trabalho de sua autoria.

Recomenda-se que todo destaque que se queira dar ao texto seja feito com o uso de itálico, evitando-se o negrito e o sublinhado. As citações (palavras, expressões, períodos) deverão ser cuidadosamente conferidas pelos autores e/ou

tradutores; as citações textuais longas (mais de três linhas) devem constituir um parágrafo independente, com recuo esquerdo de 2cm (alinhamento justificado), utilizando-se espaçamento entre linhas simples e tamanho da fonte 10; as citações textuais curtas (de até três linhas) devem ser inseridas no texto, entre aspas e sem itálico. As expressões em língua estrangeira deverão ser padronizadas, destacando-as em itálico. O uso do *op. cit.*, *ibidem* e do *idem* nas notas bibliográficas deve ser evitado, substituindo-se pelo nome da obra por extenso.

Caso a publicação tenha imagens, enviar em arquivo separado, no tamanho natural que será utilizado, em alta resolução (300 dpi), em arquivos de extensão .jpg, .tif, .eps, ou arquivos do Photoshop (.psd), formato vetorial CorelDRAW (.cdr) ou Adobe Illustrator (.ai).

A Revista reserva-se o direito de aceitar ou vetar qualquer trabalho recebido, de acordo com as recomendações do seu Corpo Editorial, como também o direito de propor eventuais alterações.

A análise dos trabalhos recebidos obedece a duas etapas. Primeiramente, em caráter preliminar e prejudicial da avaliação por sistema de *double blind review*, os textos são analisados por ao menos um dos Coordenadores da Revista ou em conjunto com algum integrante do Corpo Editorial, caso os Coordenadores julguem necessário, visando a verificar sua adequação à linha editorial, aos objetivos da Revista e de seus Coordenadores; nesta fase são verificados aspectos como o ineditismo, possível impacto na área e o potencial de aderência e contribuição para avançar nas linhas editoriais de interesse da Revista.

Os originais aprovados nessa primeira análise serão encaminhados para apreciação de dois pareceristas externos (com titulação acadêmica idêntica ou superior à informada pelo autor – preferencialmente), assegurada a garantia do anonimato, segundo os critérios do sistema *blind review*, levando em conta aspectos e critérios indicados pela Revista e pela Área de avaliação no Qualis.

Os trabalhos recebidos e não publicados não serão devolvidos. Não serão devidos direitos autorais ou qualquer outra remuneração pela publicação dos trabalhos. O autor receberá gratuitamente um exemplar da revista com a publicação do seu texto.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

Eventuais dúvidas poderão ser aclaradas pelo telefone (31) 99412.0131 ou pelo *e-mail* [editorial@editoraforum.com.br](mailto:editorial@editoraforum.com.br).