XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

ALEXANDRE NAOKI NISHIOKA

ROGERIO BORBA

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

D597
DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE
[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Alexandre Naoki Nishioka, Rogerio Borba – Florianópolis: CONPEDI, 2024.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-972-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU (2: 2024 : Florianópolis, Brasil).
CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU, nos ofereceu produções cientificas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade cientifica sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções. Dentro deste contexto, no Grupo de Trabalho - DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I - constatou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala.

O tema do XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI contou com apresentações que abordaram diferentes temáticas relativas a assuntos que apresentaram problemáticas e sugestões de crescimento humano e desenvolvimento sustentável dentro destas áreas. Assim, o presente relatório faz destaque aos trabalhos apresentados no dia 20 de setembro de 2024, no GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade”, coordenado pelos professores doutores Alexandre Naoki Nishioka (USP) e Rogerio Borba (UNIFACVEST).

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados através do sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, de modo que temos certeza de que os temas a seguir apresentados são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-graduação em Direito reunidos no CONPEDI.

Iniciou-se com Rodrigo Róger Saldanha, Mayara Grasiella Silvério e Gabrielli Vitória Ribeiro apresentando (RE)CONSTRUINDO OS CONCEITOS DE CIDADE INTELIGENTE PELOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM UMA PERSPECTIVA LATINO-AMERICANA, cujo objetivo foi explorar os elementos essenciais para a criação de uma agenda para o ecossistema das smart cities, destacando a necessidade de definir parâmetros claros para a eficácia das instituições em um contexto urbano cada vez mais complexo e interconectado.

Após, Mably Rosalina Fernandes, Rafael Bruno Cassiano de Morais e Sinara Ploszai Simões apresentaram A CIDADE INTELIGENTE COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS PARA MULHERES NA AMÉRICA LATINA, explorando a

importância das cidades inteligentes na promoção dos direitos humanos das mulheres na América Latina, concentrando-se especialmente na segurança pública e na redução da violência de gênero.

Em seguida, Rayssa de Souza Gargano e Klever Paulo Leal Filpo apresentaram ACESSO A JUSTIÇA: UM OLHAR PARA AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DE PETRÓPOLIS (RJ), realizando uma reflexão sobre obstáculos de acesso à justiça para as pessoas em situação de rua, em contraste com a conquista de direitos dessa população, no plano normativo, em conformidade com o preceito constitucional.

Wesley José Santana Filho, Thayssa Camilly Quirino Moreira e Hellen Pereira Cotrim Magalhaes apresentaram ANÁLISE DA MOBILIDADE E DA ACESSIBILIDADE URBANA NO BAIRRO JARDIM DAS OLIVEIRAS SOB O VIÉS DO DIREITO DE ACESSO À CIDADE, investigando a mobilidade urbana no Jardim das Oliveiras, em Senador Canedo, Goiás, sob a perspectiva do direito à cidade e seus desafios para pessoas com deficiência (PcD).

Após, Thayssa Camilly Quirino Moreira, Carlos Eduardo Martins Pereira Neves e Hellen Pereira Cotrim Magalhaes apresentaram ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BASICO NO MUNICÍPIO DE SENADOR CANEDO SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO À CIDADE, onde analisaram as políticas de saneamento básico em Senador Canedo, com objetivos específicos de caracterizar o município, analisar o Plano Diretor e o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), e avaliaram a implementação dessas políticas e seus impactos na qualidade de vida e no direito à cidade.

Em seguida Paulo Henrique Fernandes Bolandim apresentou DA INVISIBILIDADE SOCIAL AO DIREITO À CIDADE: A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM PROL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, abordando a situação alarmante da população em situação de rua no Brasil e a necessidade de ações efetivas para assegurar seus direitos fundamentais, principalmente o direito à cidade.

Maria Érica Batista dos Santos e Cleber Ferrão Corrêa apresentaram DESAFIOS DA AGENDA 2030: MUDANÇAS CLIMÁTICAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA POR MEIO DA IMPLEMENTAÇÃO DE MORADIAS SUSTENTAVEIS - O PROJETO DAS CASAS FLUTUANTES EM CUBATÃO/SP, onde analisaram os desafios da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, integrantes da agenda 2030, ante ao atual

cenário das mudanças climáticas e o desafio da implementação das políticas públicas de regularização fundiária sob a ótica do Projeto das Casas Flutuantes desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Cubatão.

A seguir, Maria Érica Batista dos Santos, Maria Fernanda Leal Maymone e Edson Ricardo Saleme apresentaram MARCOS NORMATIVOS, INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ENFRENTAMENTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS, analisando os instrumentos urbanísticos e a importância da participação popular nas políticas de enfrentamento das mudanças climáticas, a fim de contribuir para a melhora nas condições de vida nas cidades.

Continuando, Norberto Milton Paiva Knebel e Gilmar Antonio Bedin apresentaram NEOLIBERALISMO E DIREITO DOS DESASTRES: ABORDAGEM CRÍTICA AO CONCEITO DE CIDADES RESILIENTES, abordando o fenômeno neoliberal sob sua dúplice dimensão: como ideologia proveniente de certo ramo do liberalismo, sua rejeição ao provimento estatal e à justiça social e sua efetiva afirmação na política institucional.

Após, Antonela Silveira De Grandi, Karen Beltrame Becker Fritz e Patricia Grazziotin Noschang apresentaram O ASPECTO DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA DAS CIDADES INTELIGENTES E HUMANIZADAS: A GOVERNANÇA E SUA CORRELAÇÃO COM O DIREITO À CIDADE, que analisou a temática do Direito à Cidade, com ênfase à governança nas cidades inteligentes e a relevância da eficiência na gestão pública com base nos direitos humanos.

Em seguida, Elenise Felzke Schonardie e Késia Mábia Campana apresentaram PARA ALÉM DAS SMART CITIES: PERSPECTIVAS INCLUSIVAS E DEMOCRÁTICAS, examinando para além da coexistência entre sociedade e tecnologia, ou seja, para além das versatilidades, atributos e externalidades das smart cities.

Hugo Keiji Uchiyama e Raul Miguel F. O. Consoletti apresentaram PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO EM MATÉRIA URBANÍSTICA: APLICAÇÃO DA TEORIA DA AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL, onde delinearam os principais aspectos relativos à participação popular no processo legislativo municipal de formulação de leis em matéria urbanística, como também analisaram o controle judicial sobre a participação popular, relacionando este controle com a teoria da autocontenção judicial.

Após, Fernanda Cristina Verediano, Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Deisimar Aparecida Cruz apresentaram PLANEJAMENTO URBANÍSTICO E IMPACTO ECONÔMICO DA

PRESERVAÇÃO CULTURAL EM SABARÁ, mostrando a importância de se realizar um planejamento urbanístico na preservação do patrimônio cultural da cidade histórica de Sabará, que fica localizada em Minas Gerais.

A seguir, Edson Ricardo Saleme, Cleber Ferrão Corrêa e Silvia Elena Barreto Saborita apresentaram PLANO DIRETOR E PLANOS SETORIAIS COMO MECANISMOS PRÓPRIOS PARA MELHOR INFRAESTRUTURA LOCAL, demonstrando como uma cidade pode trazer maiores benefícios a sua população a partir do seu planejamento urbano.

Ana Flávia Costa Eccard, Salesiano Durigon e Jordana Aparecida Teza apresentaram POLÍTICAS URBANAS E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO RIO DE JANEIRO, versando sobre o tema políticas urbanas inseridas nas catástrofes ocasionadas pelas mudanças climáticas na cidade do Rio de Janeiro.

Em seguida, Cláudia Franco Corrêa, Eloah Alvarenga Mesquita Quintanilha e Thiago Freire Dos Santos Araujo apresentaram PRINCÍPIOS, GARANTIAS E FLEXIBILIZAÇÃO EM CONFLITOS URBANOS NAS REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, refletindo sobre o discurso teórico e a prática, fazendo recorte sobre como a execução da política pública de garantia do direito à moradia por meio da regularização fundiária instituída pela Lei 13.465/2017.

Por fim, Frank Sérgio Pereira e Marcelo Toffano apresentaram UMA ANÁLISE ACERCA DA ADPF 976/2022 E A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA SOB A ÓTICA DE GIORGIO AGAMBEN, efetuando uma análise crítica acerca da população em situação de rua do Brasil, suas dificuldades e vulnerabilidade social.

Com a certeza de que esta publicação fornece importantes instrumentos para que pesquisadores e aplicadores do Direito somem aos seus conhecimentos, os organizadores desta obra prestam sua homenagem e agradecimento a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e, em especial, a todos os autores que participaram da presente coletânea.

20 de setembro de 2024.

Prof. Dr. Alexandre Naoki Nishioka Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Rogerio Borba Centro Universitário UNIFACVEST

PRINCÍPIOS, GARANTIAS E FLEXIBILIZAÇÃO EM CONFLITOS URBANOS NAS REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

PRINCIPLES, GUARANTEES AND FLEXIBILIZATION IN URBAN CONFLICTS IN LAND REGULARIZATIONS IN THE CITY OF RIO DE JANEIRO

Cláudia Franco Corrêa [1]
Eloah Alvarenga Mesquita Quintanilha [2]
Thiago Freire Dos Santos Araujo

Resumo

Nos últimos anos, se intensificaram os debates sobre a ocupação e os conflitos urbanos em todo o país. E, objetivando compreender como a cidade e os conflitos urbanos são pensados, desde a origem, a ocupação do solo de forma irregular assim como instrumentos de controle social utilizados por pessoas que estão à margem do poder público tem inviabilizado a regularização fundiária enquanto política pública. O objetivo geral desta pesquisa está na realização de uma reflexão entre o discurso teórico e a prática, fazendo recorte sobre como a execução da política pública de garantia do direito à moradia por meio da regularização fundiária instituída pela Lei 13.465/2017, ainda que deva se revestir de um processo que inclua medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, na prática, pode mascarar a integração de assentamentos irregularidades fora do contexto legal das cidades, em clara violação aos princípios fundamentais, por força de conflitos urbanos. Utilizou-se como metodologia de pesquisa o levantamento bibliográfico onde serão identificados e coletados publicações sobre o tema, considerando como base de dados outras diversas formas de fontes de informação. A seguir, após o levantamento, far-se-á o tratamento dos dados coletados a fim de responder as hipóteses iniciais da pesquisa.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana, Reurb, Conflitos urbanos, Direito à moradia, Cidade do rio de janeiro

Abstract/Resumen/Résumé

In recent years, debates on occupation and urban conflicts have intensified throughout the country. And, in order to understand how the city and urban conflicts are thought of, from the beginning, the occupation of land in an irregular way, as well as instruments of social control used by people who are on the margins of public power, has made land regularization unfeasible as a public policy. The general objective of this research is to carry out a reflection between the theoretical discourse and the practice, focusing on how the execution of the

[1] Mestre e Doutora em Direito pela UGF, Professora e Pesquisadora da UFRJ e da Universidade Veiga de Almeida. Profa. do PPGD UVA e profa. Convidada da EMERJ.

[2] Mestre em Direito pela Universidade Veiga de Almeida. Professora e Pesquisadora em Universidades no Estado do Rio de Janeiro. Membro do CONPEDI.

public policy to guarantee the right to housing through land regularization instituted by Law 13.465/2017, even though it must be covered by a process that includes legal, urbanistic, environmental and social measures, In practice, it can mask the integration of irregular settlements outside the legal context of cities, in clear violation of fundamental principles, due to urban conflicts. The research methodology used was the bibliographic survey where publications on the subject will be identified and collected, considering as a database other various forms of information sources. Then, after the survey, the collected data will be processed in order to answer the initial hypotheses of the research.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Reurb, Urban land regularization, Urban conflicts, Right to housing, City of rio de janeiro

1 - INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, se intensificaram os debates sobre os conflitos urbanos em todo o país. Constata-se, também, que as pesquisas sobre a temática dos conflitos urbanos, em sua grande maioria, são empíricas, senão etnográfica. Com isso, objetivando compreender como a cidade e os conflitos urbanos são pensados, desde a origem, torna-se imperativo a experiência do pesquisador em morar, viver e conviver nestes lugares. Analisar as pessoas que vivem, pensam e sentem estes conflitos, assim como quem está de fora dele, a forma como os compreende.

A ocupação em regiões específicas do Rio de Janeiro advém das transformações sociais, cujo desdobramento se dá através do empoderamento da milícia nestas regiões, onde o acesso para ações políticas é inviabilizado, fazendo com que grupos sociais percam os seus direitos básicos, dentre estes o direito à moradia. A ocupação do solo de forma irregular assim como instrumentos de controle social utilizados por pessoas que estão à margem do poder público tem inviabilizado a regularização fundiária enquanto política pública.

A omissão do Estado quando se fala de ocupação espacial na cidade do Rio de Janeiro salienta ainda mais a dificuldade deste Estado em ocupar locais para salvaguardar direitos fundamentais como direito a moradia.

Vale dizer que a Constituição Federal Brasileira promulgada em 1988, também reconhecida como Constituição Cidadã, representa um marco importante, pois estabelece em seu bojo o direito à moradia como um direito social, bem como institui a política urbanística das cidades brasileiras, senão vejamos:

> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
>
> 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.

Entretanto, o livro “Em tempo de conciliação” (Niterói: Ed. UFF, 2003), Ângela Moreira-Leite[1] nos esclarece que:

> [...]a parte jurídica do mundo estende-se além de um mero conjunto de normas, princípios e valores, uma vez que existe uma maneira própria na nossa cultura, como em qualquer outra, de imaginar a realidade no direito e uma maneira também própria da nossa cultura jurídica imaginar a realidade. A existência de uma forma tradicional de lidar com a supressão dos conflitos faz com que o Direito não os reconheça e, sendo assim, conviva com uma falsa aparência de harmonização que, por sua vez, esconde o litígio, resultando em práticas judiciárias que servem muito mais para manter inalteradas as situações potencialmente de “choque” do que para alterá-las.

Ainda neste ínterim, sobre o papel do Judiciário, há que se ressaltar importante lição desenvolvida por AMORIM, KANT DE LIMA e MENDES (2005)[2], que assim discorrem:

> [...] aqui os conflitos são visualizados como ameaçadores da paz social, e a jurisdição, longe de administrá-los, tem a função de pacificar a sociedade, o que pode ter efeito de escamoteá-los e de devolvê-los, sem solução, para a mesma sociedade onde se originaram.

Com isso, a pretensão deste trabalho é fazer uma abordagem sobre a regularização fundiária urbana como instrumento jurídico e de política pública para efetivação do direito à moradia, dentro do contexto de direito social, demonstrando como a perspectiva de desenvolvimento do espaço urbano, sob o pretexto de se promover a função social da propriedade e a dignidade da pessoa humana, na prática, tem se consolidado de forma desordenada e sem participação ativa do Estado, em virtude da existência de conflitos urbanos.

No Livro “Administração de Conflitos e Cidadania: Problemas e Perspectivas” (Rio de Janeiro, 2023), os professores Maria Stella, Roberto Kant e Michel Lobo destacam que:

[1] MOREIRA-LEITE, Ângela. Em tempo de conciliação. Niterói: EdUFF, 2003.
[2] AMORIM, Maria Stella de; KANT DE LIMA, Roberto; MENDES, Regina Lúcia Teixeira (Org.) Ensaios sobre a igualdade jurídica: acesso à justiça criminal e direitos de cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, Introdução.

> Já o Direito brasileiro, desde a sua constituição no Império comprometido com as razões do Estado no tradicional estilo português, quase sempre reagiu negativamente a esta luta por igualdade cidadã, desde o Império escravocrata até a República oligárquica, sendo que até hoje se mostra comprometido com o tratamento desigual de seus cidadãos. Essa questão se revela também na dificuldade apresentada pelo nosso Direito em aplicar plenamente a igualdade jurídica formal introduzida pelas Revoluções Burguesas, em função da sua ambiguidade em conceituá-la: ora a igualdade dos diferentes cidadãos na detenção de direitos iguais, expressa na expressão constitucional de que "todos são iguais perante a lei"; ora seguindo o brocardo de que "a regra da igualdade não consiste senão em tratar desigualmente os desiguais na medida em que se desigualam.

2 - OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa está na realização de uma reflexão entre o discurso teórico e a prática, fazendo recorte sobre como a execução da política pública de garantia do direito à moradia por meio da regularização fundiária instituída pela Lei 13.465/2017, ainda que deva se revestir de um processo que inclua medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, na prática, pode mascarar a integração de assentamentos irregularidades fora do contexto legal das cidades, em clara violação aos princípios fundamentais, por força de conflitos urbanos, ora gerados pela omissão do Estado, que por vezes não tem vontade política, administrativa e orçamentária para promover fiscalizações e ações voltadas à correção e prevenção de problemas sociais e ambientais (e quando se diz que não há vontade, pode-se incluir interesses escusos), ou, principalmente, pela atuação de grupos criminosos voltados ao exercício do poder paralelo, que impedem os Poderes Executivo e Judiciário de desempenharem o seu papel.

3 - METODOLOGIA

Os problemas decorrentes do uso e ocupação irregulares do solo nos grandes centros urbanos, e que acabam por repercutir no sistema de regularização fundiária, resultam de diversos fenômenos de natureza urbanística, mas aqui neste trabalho privilegiar-se-á: a omissão

e o descaso da Administração Pública com as diretrizes da política urbana, o crescimento desordenado das cidades, o interesse de grupos políticos e sociais, além dos grupos que se organizam de forma criminosa e estão ocupando os lugares em que o Estado não se faz presente.

Em que pese à regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), que estabeleceu diretrizes gerais de política para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, muitas cidades ainda continuam com populações em situações de vulnerabilidade social, em condições irregulares de ocupação de terras, vivendo com insegurança jurídica e instabilidade social.

Com efeito, a problemática se constrói em torno da (equivocada) interpretação e aplicação dos dispositivos legais relativos à regularização fundiária, criados a partir da Constituição Federal de 1988, associada à omissão do Estado.

Como advogado atuante e ex-assessor de projetos da Secretária de Estado do Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Rio de Janeiro, tenho me deparado nos últimos 05(cinco) anos com diversos casos que envolvem a temática do direito urbanístico, mais especificamente a regularização fundiária, e que vão desde simples usucapião por falta de averbação de contratos de compra e venda firmados legitimamente há mais de 20/30 anos, à assessoria jurídica em projeto de regularização fundiária desenvolvido a partir de política pública implantada por município da Região dos Lagos, e até mesmo contratações para regularização fundiária de imóveis construídos de forma irregular em área de preservação ambiental ou em desconformidade com o Plano Diretor, porém dominadas por grupos criminosos (Milícias armadas e/ou Tráfico) e que impedem a atuação do Estado.

Este trabalho pretende, portanto, num primeiro momento, fazer levantamento de dados secundários, provenientes de pesquisas históricas, que permitam compreender o processo de urbanização e ocupação do solo e a atual situação fundiária do Rio de Janeiro, e com base nisso fazer uma análise sistêmica dos dispositivos legais da política urbanística vigente, compreender as alterações ocorridas e seus efeitos nos processos de regularização fundiária.

Em seguida, levantará as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais utilizadas que possivelmente tendem a mascarar a integração de assentamentos irregularidades fora do contexto legal das cidades

Neste ínterim, também fará uma análise doutrinária das referências sobre o assunto, posto que a doutrina “encerra interpretações do ordenamento jurídico positivo, o que supostamente lhe conferiria função orientadora dos usos do referido saber” (FONSECA, 2008).

Por fim, fazer uma reflexão para compreensão dos conflitos urbanos neste segmento e buscar soluções para o enfrentamento dos mesmos no processo de Regularização Fundiária.

Com isso, utilizou-se como metodologia de pesquisa o levantamento bibliográfico, onde serão identificadas e coletadas publicações sobre o tema, considerando como base de dados outras diversas formas de fontes de informação.

A seguir, após o levantamento, far-se-á o tratamento dos dados coletados a fim de responder as hipóteses iniciais da pesquisa.

Este estudo tem como recorte o aprofundamento sobre o tema de Regularização Fundiária, o direito à Moradia e os conflitos urbanos em áreas menos abastadas do Rio de Janeiro. Neste sentido, este projeto se divide em: 4 grandes eixos, quais sejam:

- O direito à moradia como um direito fundamental;
- Princípio da dignidade da pessoa humana;
- Regularização fundiária urbana (REURB);
- Conflitos urbanos na cidade do rio de janeiro.

Esta pesquisa não tem a pretensão de exaurir o tema, mas acredita que o seu aprofundamento neste momento, contribuirá de maneira significativa não só para a comunidade acadêmica, mas sobretudo para a área específica.

4 - DESENVOLVIMENTO TEÓRICO

4.1 - O DIREITO À MORADIA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

A Constituição Federativa do Brasil tem em seus textos inúmeros dispositivos que dizem respeito aos direitos fundamentais. Por sua vez, os direitos fundamentais envolvem uma variedade terminológica que torna difícil sua delimitação conceitual.

O doutrinador José Afonso da Silva (2009, p. 175) ressalta que, “a ampliação e a transformação” desses direitos, no decorrer da história, dificulta a definição de um “conceito sintético e preciso”, o que é agravado pela diversidade de expressões para designá-los.

> Com efeito, são comumente utilizadas pela doutrina e pelo direito positivo no mesmo sentido terminológico, as expressões direitos fundamentais, “direitos humanos”, “direitos humanos fundamentais”, “direitos do homem”, “direitos individuais”, “direitos públicos subjetivos”, “direitos e garantias fundamentais”, dentre outras. A exemplo disso, tem-se o art. 4º, II (direitos humanos), art. 5º, §1º (direitos e garantias fundamentais) e art. 60, §4º, IV (direitos e garantias individuais), todos da Constituição Federal (SARLET, 2009, p. 27).

Neste ínterim, necessário esclarecer que os direitos fundamentais não constituem expressão sinônima de direitos humanos. Canotilho (2000, p. 387) faz essa diferenciação pois entende haver diferença efetiva entre as expressões “direitos do homem” e “direitos fundamentais”. Segundo ele, a primeira são direitos válidos para todos em todos os tempos, enquanto que a segunda são aqueles direitos do homem, que estão, jurídico e institucionalmente, garantidos e limitados no espaço e no tempo.

Isto posto, pode-se concluir que as expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais”, apesar de serem utilizadas por muitos como sinônimas, não o são, pois apresentam significados diversos.

No que tange ao direito à moradia, nosso tema central, não obstante as diferenças terminológicas acima delineadas, pode-se afirmar que é, verdadeiramente, um direito humano e fundamental, haja vista a referida modificação dos direitos fundamentais ao longo da história, além de essencial ao cumprimento do princípio da dignidade humana e como instrumento para a efetivação de outros direitos sociais básicos, tais como a saúde, a educação, o trabalho, etc.

A título de contextualização legal, o direito à moradia está previsto no art.6º da Carta Magna em nosso ordenamento jurídico como um direito social, podendo ser entendido como um padrão de vida apropriado, conveniente, oportuno, satisfatório e correto. No entanto, ele não se resume apenas a sua estrutura física; é um direito que institui que todas as pessoas devam ter um lar e uma comunidade para viver em paz, de forma digna, onde sua saúde física, mental e emocional esteja salvaguardada.

Em outras palavras, o direito à moradia é uma necessidade primordial do ser humano, sendo certo que a habitação é indicador social e econômico de aferição da qualidade de vida. A eliminação das desigualdades sociais extremas sobrepõe-se ao tradicional conceito do direito de propriedade e de posse. Incorporam-se os fundamentos dos direitos humanos no âmbito do direito ambiental das cidades.

Entretanto, o acesso à propriedade em classes pobres ainda encontra-se preso a extradições institucionalizadas em forma de favela, cuja característica baseia-se na ocupação

clandestina e de baixa renda, com precariedade de infraestrutura urbana dos serviços públicos e ausência formal de vínculos de propriedade não alicerçadas aos padrões necessários.

Desde o início de sua urbanização, que remonta antes mesmo da Constituição Federal, mais precisamente da década de 1970, o Brasil enfrenta sérios problemas relacionados à moradia e à propriedade urbana e rural.

O desequilíbrio socioeconômico que decorre dos processos de exclusão social e segregação espacial tem levado a um crescimento urbano intenso e desordenado das cidades, acelerando a degradação ambiental com o aparecimento de construções e ocupações irregulares do solo.

Infelizmente, nas cidades brasileiras, a existência de moradias precárias e irregulares é comum, circunstância que compromete o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

Diante disso, entende-se que há muito que se contribuir para a evolução moral e jurídica de uma sociedade, visto que os direitos aqui mencionados tratam de um direito natural, pré-existente e da pessoa humana. Estes direitos intrínsecos decorrem da própria natureza do homem, sendo assim são imprescindíveis para assegurar para o indivíduo em sociedade uma existência livre, digna e igualitária.

4.2 - PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A Dignidade da Pessoa Humana, configurada como uma cláusula geral de tutela humana, vem contrapor um radical de concepção, visto que anteriormente o Direito que tutelava o patrimônio individual e coletivo de uma sociedade, hoje atua também protegendo o valor máximo previsto no ordenamento jurídico brasileiro.

Estabelecer o que é “digno” e o que “não é digno”, não é uma questão tão fácil de dirimir, visto que o seu conceito está calcado como um conceito aberto, e sendo assim passivo de entendimento de acordo com cada tipo, raça, etnia e classe de ser humano. Para desenvolver um conceito atual e justo, deve-se levar em conta o interesse coletivo.

Entender, idealizar ou mesmo valorar a “dignidade”, é um ato peculiar a cada ser humano, que acaba por inserir neste conceito tudo o que lhe é importante ou imprescindível para a sua vida, individualizando e reconhecendo este preceito como único e garantidor de seus direitos.

Portanto, o princípio da dignidade da pessoa humana é o reconhecimento do Estado enquanto responsável por assegurar ao indivíduo toda a organização social, em razão do seu valor enquanto entidade independente e preexistente ao ordenamento jurídico e dotado de direitos invioláveis como a vida, saúde e, principalmente, moradia.

O direito à moradia digna foi reconhecido e implantado como pressuposto para a dignidade da pessoa humana, desde 1948, com a Declaração Universal dos Direito Humanos e foi recepcionado e propagado na Constituição Federal de 1988 (art. 6º).

Um Estado Democrático de Direito com função precípua de assegurar o exercício de direitos sociais e individuais não pode olvidar que dentre os direitos sociais esteja o da moradia, uma vez que constitui elemento fundamental para o exercício dos demais direitos do cidadão.

Cabe ao Estado proporcionar as condições mínimas para que os cidadãos alcancem a dignidade que lhes faça assegurar o pleno reconhecimento dos direitos fundamentais, como é o caso do direito à moradia. Vislumbra-se, aqui, a imprescindibilidade de um Poder Público intervencionista decorrente, inclusive, do Constitucionalismo Moderno e do Estado Social.

4.3 - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)

A regularização fundiária é a conformidade jurídica a formalização e estruturação dos locais de habitação e de empreendimentos, irregulares do ponto de vista jurídico, onde a ocupação do solo urbano é exercida de maneira informal, ou seja, os chamados núcleos urbanos informais.

As diretrizes impostas aos poderes públicos, quanto à regularização fundiária, são no sentido de que as ações devem respeitar os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, efetivando no âmbito político e administrativo o princípio da equidade intergeracional.

Recentemente, em 2017, foi publicada a Lei nº 13.465, que dentre alguns objetivos gerais da regularização fundiária a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, traz a integração social e a geração de emprego e renda; a garantia do direito social à moradia digna; efetivação da função social da propriedade e da cidade e, quanto ao tema de resolução de conflitos, expressou a necessidade de estimular a sua resolução extrajudicial, em reforço ao consenso e à cooperação entre Estado e sociedade.

A lei trouxe implicações práticas para a regularização de imóveis e empreendimentos urbanos, como assentamentos, loteamentos e condomínios até então irregulares perante o

Município. Foram inseridas novas formas de regularização fundiária urbana, a fim de se garantir o direito de moradia à população, sobretudo de baixa renda, e o cumprimento da função social da propriedade, por meio de diversos instrumentos da lei.

Assim, diante deste novo regramento, imóveis e estruturas habitacionais antes não consideradas regulares e/ou urbanas poderão ser regularizadas e, consequentemente, ter o status de imóveis urbanos individualizados e registrados, atraindo investimentos privados, bem como a atenção do Poder Público, no sentido da prestação de serviços públicos urbanos básicos. Entretanto, a teoria não é a mesma na prática.

A Regularização Fundiária instituída pela Lei 13.465/2017 estabelece que o processo deve se revestir de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Contudo, o que se verifica é a negligência do Poder Público no planejamento urbano e nas políticas públicas destinadas à valoração dos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, causando graves impactos socioambientais nas cidades, inclusive reconhecendo áreas como de especial interesse social por motivos eleitoreiros, quando claramente não poderia fazer.

Também se verifica diversas áreas crescendo sob os cuidados do poder paralelo (nitidamente atividades de milícias), locais em que o Estado não consegue atuar e fazer valer o que determina a lei. Tais assentamentos informais têm resultado em quadros irrecuperáveis de degradação ambiental, diante da total transformação do espaço ocupado, alterando completamente a área originalmente existente.

Com isso, a regularização fundiária surge como uma política pública de resposta ao problema da falta de registro imobiliário, porém se venda para conflitos socioambientais e fundiários ocasionados pelo crescimento desordenado e sem participação do Estado com seu poder de polícia.

É imprescindível reforçar que as construções urbanas informais conhecidas também como núcleos urbanos informais pode não ter sido construída apenas como um conjunto de habitação, onde o seu surgimento acontece por livre demanda e de forma espontânea, mas também foram construídos de forma irregular atendendo uma expectativa econômica de um determinado grupo (criminoso).

Como afirma José Renato NALINI, percebe-se o crescimento, por exemplo, de favelas e loteamentos irregulares, desprovidos de condições para servir de residência digna (2014, p. 03).

> Neste sentido, Toshio MUKAI adverte para o fato de que as ocupações e os espaços habitáveis "não podem ocorrer de forma meramente acidental, sob as forças dos interesses privados e da coletividade" (2004, p. 29). E Daniela Rosário RODRIGUES complementa: "não se pode mais permitir o crescimento desordenado e irregular da estrutura das cidades" (2014, p. 31).

Por isso, a compreensão dos conflitos socioambientais e fundiários não apenas como conflito coletivo, mas também como um problema social, no qual a sociedade como um todo deve ser chamada a participar, é elemento chave para que seja garantida a dignidade humana em cada situação, como também sejam trabalhadas as causas econômicas e políticas das ocupações de terra nas cidades.

4.4 - CONFLITOS URBANOS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

O Conceito de conflitos fundiários urbanos foi introduzido pelo Ministério das Cidades, no artigo 3º, inciso I da Resolução recomendada nº 87 do Conselho das Cidades, de 8 de dezembro de 2009, cujos termos transcreve-se abaixo:

> Disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

Muito embora diversas normas jurídicas do nosso ordenamento jurídico estabeleçam formas de efetivar a regularização fundiária no que tange à população de baixa renda, não se verifica nenhum esforço do Poder Público em implementá-las e, por conseguinte, em garantir a dignidade humana.

O Estado permanece inerte frente às políticas habitacionais e assistenciais, o que leva as pessoas vulneráveis economicamente a se submeterem à atuação do Poder paralelo, especialmente aos grupos de milícias, que vem promovendo construções em áreas irregulares, colocando em risco, até mesmo, suas próprias vidas.

Como corolário, há várias décadas, o município do Rio de Janeiro passa por um ciclo vicioso que combina grande desigualdade social e violência, e que se agrava devido ao caos político e econômico instaurado no país. A percepção da insegurança carioca vem mobilizando debates intensos sobre segurança pública e medidas para combater tamanha mazela social.

É consenso que a desigualdade e segregação social geram violência, porém, no caso do Rio de Janeiro, existem fatores adicionais, específicos, típicos da região, que tornam a situação ainda mais delicada.

Por isso, a situação é muito difícil de ser estudada, pois se de um lado temos o crescimento de grupos armados criminosos, por outro, a atuação estatal no combate ao crime parece ser um remédio deveras amargo que, ao focar em atuações meramente repressivas, não consegue sanar a origem do problema, o que dá margem para atuação e fortalecimento de grupos paralelos que, infelizmente, vem ganhando influência na sociedade e se infiltrando em campos da política e da Administração Pública em geral.

Segundo Martino e Freitas (2018, p.67):

> [...] o processo de ocupação irregular, fruto da urbanização acelerada no Brasil, ocorre em inúmeras cidades, especialmente as metrópoles, haja vista que as ofertas em relação à economia, emprego e infraestrutura são superiores. Contudo, o acesso da população mais vulnerável socioeconomicamente a esses equipamentos públicos e sociais não atende às suas expectativas. Ou seja, não raras vezes, a baixa remuneração – ou, até mesmo, o trabalho informal – não possibilita que tal parte da população alcance a formalidade no que tange à moradia, além de limitá-la às áreas periféricas e, inclusive, às áreas passíveis de desastres ambientais.

Com efeito, estes conflitos urbanos na cidade do Rio de Janeiro violam a garantia do direito à moradia digna e legal, principalmente porque as irregularidades não estão somente na ocupação e no uso da Terra, mas, sobretudo, na construção precária.

Exemplos disso, podem ser citados a comunidade de Rio das Pedras, Cidade de Deus, Vargem Grande, localidades controladas por milícias e facções criminosas e onde não raros construções, com famílias dentro, desmoronam em virtude da irregularidade do solo e precariedade das construções.

A ausência do Estado corrobora essencialmente para o agravamento das condições mínimas e dignas do direito à moradia e do cumprimento da função social da propriedade.

Por fim, ainda é necessário ressaltar que a negligência do Poder Executivo, acaba por prejudicar o trabalho do Poder Judiciário, que deveria remediar os conflitos. Neste sentido, nesse diapasão, Trombini *et al.* (2004, p. 9):

> [...] é necessário evidenciar uma das premissas do estudo, a de que o Poder Judiciário encontra uma série de limitações para a resolução de conflitos coletivos pela terra. Frequentemente o próprio Estado figura como principal violador de direitos e, por ação ou omissão, acirra as desigualdades no acesso à moradia de sujeitos já em situação de desigualdade. Nas cidades, os ônus e os bônus da urbanização são distribuídos de forma desigual, e a palavra de ordem dos movimentos sociais é "quando morar é um privilégio, ocupar é um direito".

A emergência de conflitos coletivos pela terra urbana e episódios de despejos violentos desafiam os limites das soluções jurídicas do problema. As decisões do Judiciário ora transferem à polícia a responsabilidade por levar a cabo o cumprimento da ordem, ora ao Poder Executivo a responsabilidade de atender as necessidades materiais em discussão. Seja como for, fracassam na oferta de soluções ao conflito e ignoram o papel do Poder Público no atendimento ao direito à moradia, garantido constitucionalmente.

CONSIDERAÇOES GERAIS

Como visto, o processo de urbanização remonta da década de 1970, pressionado pelo populismo nas cidades. Posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã justamente por estabelecer diversos direitos fundamentais, houve elevado número de assentamentos informais, vilas, loteamentos clandestinos e favelas, que se constituem em espaços irregulares, vulneráveis e com insegurança jurídica onde vive parcela significativa da população.

A regularização fundiária está intimamente ligada à efetivação do direito à moradia, direito fundamental previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, reconhecido por instrumentos internacionais de proteção e defesa dos Direitos Humanos.

Para além da ausência de atuação do Estado nestes locais, é facilmente constatado que a omissão pontual da falta de regularização fundiária conforme o que determina a lei torna-se também um instrumento político onde a mantença do poder e dos sistemas ilegais contribui para o enriquecimento dos controladores destas terras, em detrimento do cidadão.

Como consequência a esta ausência do Estado, pode-se verificar o agravamento das condições mínimas e dignas ao direito à moradia e prejuízo ao cumprimento da função social da propriedade, podendo ser citado como exemplo os loteamentos já construídos em locais irregulares, que obtiveram a legitimação da posse, e posteriormente promoveram o desmembramento sem qualquer autuação legal, uma vez que o poder paralelo impede o Estado de desempenhar seu papel.

Por conseguinte, o que se verifica é o descumprimento do processo de regularização definido pela Lei 13.465/2017, dando a falsa impressão de desenvolvimento de uma política pública de garantia do direito à moradia e promovendo a integração de assentamentos irregularidades fora do contexto legal das cidades, em clara violação aos princípios fundamentais, por força de conflitos urbanos.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Maria Stella de; KANT DE LIMA, Roberto; MENDES, Regina Lúcia Teixeira (Org.) Ensaios sobre a igualdade jurídica: acesso à justiça criminal e direitos de cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, Introdução.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. 05 de outubro de 1988, Brasília/DF.

CANOTILHO, Gomes. Direito Constitucional. 4ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2000.

Como funciona Direito a Moradia
Disponível em: https://www2.unifap.br/radio/como-funciona-direito-a-moradia-saiba-mais/#:~:text=O%20direito%20a%20moradia%20integra,e%20sa%C3%BAde%20f%C3%ADsica%20e%20mental. Acesso em: 09. Out. 2023.

CORRÊA, Cláudia Franco. Controvérsias: entre o "direito de moradia" em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: o "direito de laje" em questão. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

DOM TOTAL - **Milícias do Rio de Janeiro têm articulação com igrejas, polícias e Poder Público**.
Disponível em: https://domtotal.com/noticia/1479396/2020/10/milicias-do-rio-de-janeiro-tem-articulacao-com-igrejas-policias-e-poder-publico/ Acesso em: 19. Nov. 2023.

EL PAÍS – **Milícias do Rio se articulam cada vez mais com prefeituras e casas legislativas, aponta estudo.**
Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2020-10-26/milicias-do-rio-se-articulam-cada-vez-mais-com-prefeituras-e-casas-legislativas-aponta-estudo.html Acesso em: 09. Out. 2023.

FONSECA, Regina Lúcia Teixeira Mendes da Fonseca. Dilemas da Decisão Judicial. As Representações de Juízes Brasileiros sobre o Princípio do Livre Convencimento Motivado. Tese de Doutorado para aprovação no Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Gama Filho. Rio de Janeiro, 2008.
MARTINO, I. R. L.; FREITAS, G. P. Direito à moradia: ocupações irregulares em áreas de preservação permanente (APP). Revista Querubim (Online), v. Especial, p. 61-75, 2018. Disponível em: https://www.revistaquerubim.uff.br/images/arquivos/zseo_especial_2018_mayara.pdf?fbclid=

IwAR112hhy1UBEQ3X2OoxzhBIt39LPwzk7qmLKm3VCzOQZy8QWhR4HKiZjki8. Acesso em 7 dez. 2023.

MOREIRA-LEITE, Ângela. Em tempo de conciliação. Niterói: EdUFF, 2003.

MUKAI, Toshio. Direito ambiental sistematizado. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. Regularização fundiária. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

RODRIGUES, Daniela Rosário. O direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. Regularização fundiária. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 20, 2009.

SILVA, José Afonso Da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 32 ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros, 2009.