



**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA
JUSTIÇA AMBIENTAL E SOCIAL: PRIMEIRAS IMPRESSÕES DA LEI FEDERAL
nº 13.465/2017**

**Renata Calheiros Zarelli¹
Miguel Etinger de Araújo Júnior²**

Resumo

O processo de urbanização brasileiro vem ocorrendo de forma acelerada e desorganizada desde a década de 1960, sendo que o Estado brasileiro é ainda o provedor das necessidades básicas da população. A precariedade da titulação da posse traz a insegurança e acarreta no distanciamento da população à cidade formal. A recente Lei Federal nº 13.465/2017, que trata sobre o processo de regularização fundiária urbana e rural, pretende disponibilizar mecanismos para a promoção da regularização fundiária. Neste artigo pretende-se trazer as primeiras impressões acerca de possíveis vantagens desta controversa lei, utilizando a metodologia de pesquisa através do estudo descritivo, exploratório e bibliográfico.

Palavras-chave: Regularização Fundiária. Lei nº 13.465/2017. Justiça Ambiental. Justiça Social. Moradia.

**URBAN ENVIRONMENTAL REGULARIZATION AND THE
INSTRUMENTALIZATION OF ENVIRONMENTAL AND SOCIAL JUSTICE:
FIRST IMPRESSIONS OF FEDERAL LAW nº 13.465/2017**

Abstract

The Brazilian urbanization process has been accelerating and disorganized way since the 1960s, and the Brazilian State is still the provider of the population's basic needs. The precariousness of the titling of the possession brings the insecurity and entails in the distance of the population to the formal city. The recent Federal Law no. 13.465 / 2017, which deals with the process of urban and rural land regularization, intends to provide mechanisms for the promotion of land regularization. This article intends to bring the first impressions about possible advantages of this controversial law, using the research methodology through the descriptive, exploratory and bibliographic study.

Keywords: Land Regularization. Law nº 13.465/2017. Environmental Justice. Social Justice. Housing.

¹ Discente do curso de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina – UEL. Pós-graduanda em Direito Público pela Faculdade Damásio de Jesus. Pós-graduanda em Direito e Processo do Trabalho pelo IDCC. Advogada. E-mail: renata.zarelli@gmail.com.

² Doutor em Direito da Cidade pela UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2011) com bolsa FAPERJ e CAPES - PDEE (Universidad Carlos III de Madrid), Mestre em Direito pela UNESA - Universidade Estácio de Sá - RJ (2006), graduado em Direito pela UERJ (1994). Professor adjunto da UEL - Universidade Estadual de Londrina nos cursos de Graduação e Pós-Graduação "stricto sensu" em Direito. E-mail: miguel@uel.br.



INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira vem ocorrendo, em regra, de forma desordenada, o que ocasionou inúmeros problemas estruturais, viários, sociais e ambientais nas cidades, sejam elas pequenas ou metrópoles. Os riscos ambientais e sociais podem ser visualizados e sentidos por toda a população urbana, periferias ou centros urbanos.

A República Federativa do Brasil ao se constituir em Estado Democrático de Direito, tem como fundamentos principais a cidadania e a dignidade da pessoa humana, bem como deve pautar suas condutas no pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Apesar do preceito constitucional, os problemas urbanos continuam, ainda que diante de uma legislação específica que é o Estatuto da Cidade. Dentre outros problemas, a carência de titulação da posse, ocasiona o esquecimento o Poder Público em determinada região, isto é, não são disponibilizados serviços públicos aos moradores de determinadas regiões, por se tratarem de áreas irregulares.

A Lei Federal nº. 13.465/2017 publicada em 11 de julho de 2017 teve como objetivo o de instituir medidas gerais e procedimentos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais destinados à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

A Reurb (regularização fundiária urbana) é um procedimento orientado a garantir segurança de moradia aos cidadãos, bem como assegurar condições mínimas de sobrevivência digna. A regularização dos núcleos urbanos informais pode ser considerada como um esforço para a reurbanização do País.

Ocorre que, por mais digno que seja a concessão de titulação de posse aos beneficiários das áreas irregulares, a população necessita, além da moradia, de serviços públicos (educação, saúde, segurança, saneamento básico), circunstâncias que devem ser praticadas por meio de políticas públicas efetivas nos núcleos irregulares, em momento posterior ou concomitante à Reurb.

Neste sentido, cumpre menciona o que é justiça ambiental, conforme definido por Ascerald (2009), como

[...] o conjunto de princípios e práticas que asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de



programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas [...].

O escopo da justiça ambiental e social é a garantia e a efetivação de direitos a todas as gerações, presentes e futuras, e que nenhuma parcela da população tenha que suportar as consequências da má gestão ambiental e urbanística do Poder Público, devido à ausência de políticas públicas efetivas que assegurem os direitos sociais a toda a população.

Dado o exposto, o objetivo do presente trabalho é demonstrar que o processo de regularização fundiária urbana e rural tratado na Lei Federal nº. 13.465/2017 é um passo na resolução de uns dos principais problemas da segurança da posse, entretanto, não soluciona de forma efetiva os passivos estruturais, ambientais e sociais das cidades brasileiras.

Neste sentido, no primeiro capítulo pretende-se demonstrar o conceito atual de regularização fundiária urbana no Brasil, para em seguida tecer comentários sobre a recente Lei nº 13.465/2017, procurando dar-lhe eficácia, a par do alijamento em seu processo de elaboração de grande parcela da população destinatária da lei.

Em seguida procura-se fazer a relação entre justiça ambiental e o direito à moradia como um elemento fundamental para a efetivação de outros direitos, bem como as possibilidades de sua efetivação em face da referida Lei.

1. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

Durante o século XX, o processo de urbanização no Brasil deu um salto quantitativo enorme, principalmente a partir do processo de industrialização nas décadas de 1940 e 50, devido à concentração fundiária e a mecanização do campo, o que gerou o deslocamento de parte da população rural aos centros urbanos.

A taxa de urbanização brasileira elevou de tal modo que em 1940 a população urbana era de 31,24% e a rural 69%, já em 2010 a urbana atingiu 84,36% e a rural 16%, conforme dados emitidos pelo IBGE.

Os Municípios e Estados que receberam grandes fluxos migratórios vindos da área rural e também da Região Nordeste do país, não tinham condições jurídicas, físicas, financeiras e sociais de adequarem todas as pessoas de forma digna e ordenada. Consequentemente, houve



o crescimento das desigualdades econômicas, ambientais e sociais da população, bem como uma mudança na pauta moral e ética da sociedade brasileira.

Os principais problemas urbanos gerados são até hoje um enorme passivo às cidades: a) favelização, devido à falta de políticas públicas habitacionais; b) violência urbana, decorrente da falta de oportunidades de trabalho nas áreas urbanas; c) poluição do ar, da água e do solo, em razão do aumento das emissões de gases poluentes por indústrias, e da contaminação de lençóis freáticos e rios, e d) enchentes, em virtude da impermeabilização do solo (asfalto e edificações).

Diante disso, acrescenta-se ao fato de que o Poder Público permaneceu alheio, por vezes, às situações sociais e ambientais ocasionadas pelo crescimento da população urbana. Atualmente, as cidades brasileiras possuem um passivo grandioso devido à falta de políticas públicas habitacionais que sejam efetivas e coerentes com a realidade de cada região do país.

A habitação da população em locais irregulares e/ou clandestinos é comum a todos os centros urbanos, o adensamento populacional nestes locais acarreta a falta de infraestrutura pública e precária prestação de serviços públicos, tais como água, saneamento básico, iluminação pública, coleta de lixo, rede pública de ensino, posto de saúde, dentre outros.

São áreas que pela ausência de atenção do Município ou Estado, acabam sendo situadas em encostas de morros, em áreas de preservação permanente ou reservas florestais, ou ainda em locais loteados em zoneamento errôneo, de acordo com a legislação de uso e ocupação do Município.

Por conta dessas questões, são áreas marcadas por profundas desigualdades, pelo agravamento da exclusão social e por existirem inúmeros conflitos fundiários, que acarretam o despejo de milhares de famílias e de comunidades dos locais em que residem sem a perspectiva de outro local para moradia.

Assim, era vital a abordagem do tema direito à moradia e a regularização fundiária no ordenamento jurídico brasileiro. Inicialmente abordado na Constituição Federal em seu artigo 23, ao estabelecer a competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Na Constituição Federal de 1988, os artigos 182 e 183 abordam as políticas públicas de desenvolvimento urbano, que ocasionou, posteriormente, em virtude da importância dada à



moradia digna e às condições de vida adequadas como princípio fundamental do indivíduo, o acréscimo do direito social à moradia, pela Emenda Constitucional nº. 26/2000 ao art. 6º.

Surge posteriormente, o Estatuto da Cidade que é a denominação dada à Lei nº. 10.257/2001, que tem por objetivo assegurar o direito à cidade como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, para que todos tenham acesso às oportunidades que a vida urbana oferece.

Diante de inúmeros conflitos fundiários e por todo o arcabouço legal existente, o Ministério das Cidades aprovou a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, nos termos da Resolução Recomendada nº. 87, de 08 de dezembro de 2009, que trata do estabelecimento de princípios, diretrizes e ações de monitoramento, prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos³.

A regularização fundiária urbana foi tratada, inicialmente, pela Lei nº. 11.977/2009, que aborda principalmente o Programa Minha Casa, Minha Vida, contudo, possuía um capítulo sobre a regularização fundiária. Dentre outros conceitos, definiu o que são os assentamentos irregulares, sendo aquelas ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia.

Em 11 de julho de 2017, foi publicada a Lei nº. 13.465, que revogou o Capítulo III da Lei nº. 11.977/2009, que tratava sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos, bem como instituiu normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que será mais bem detalhada no próximo tópico.

A referida Lei tem como origem a Medida Provisória nº 759 (MP 759), editada ao final do ano de 2016, exatamente no dia 22 de dezembro de 2016. A MP 759 foi alvo de críticas por parte de diversos segmentos da sociedade, citando como exemplo a “CARTA AO BRASIL.

³ Conflito fundiário urbano: 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.

Prevenção de conflitos fundiários urbanos: conjunto de medidas voltadas à garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade, com gestão democrática das políticas urbanas, por meio da provisão de habitação de interesse social, de ações de regularização fundiária e da regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, que garanta o acesso à terra urbanizada, bem localizada e a segurança da posse para a população de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis.

Mediação de conflitos fundiários urbanos: processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos.



Medida provisória nº 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil”⁴, assinada por diversas entidades, onde constam os seguintes tópicos:

- Política Nacional de Regularização Fundiária: uma construção democrática
- Riscos e retrocessos de direitos
- Regularização fundiária é direito, e não pretexto para a concentração fundiária e anistia a loteamentos e condomínios irregulares de alto padrão
- Privatização em massa do Patrimônio da União
- Anistia a desmatadores e grileiros na Amazônia
- Ameaça à Política Nacional de Reforma Agrária
- A MP 759 e a aversão às lutas populares. Na cartilha da MP 759 “Quem luta, tá morto”
- A financeirização da terra urbana e rural.

No mesmo sentido, a Nota Técnica nº 4 / PFDC/2017, do Ministério Público Federal⁵:

Tema: Regularização fundiária rural e urbana. Inconstitucionalidade da Medida Provisória n' 759/2016. Ausência do requisito de urgência previsto no art. 62 da Constituição da República. Inobservância dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da Constituição). Subversão da necessária compatibilização da destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (art. 188 da Constituição). Proposta de regularização fundiária urbana desconectada de plano diretor e de licenciamento ambiental e urbanístico. Graves repercussões ambientais. Proibição de retrocesso.

A redação final da Lei nº 13.465/2017 sofreu algumas alterações, no entanto, manteve diversos dispositivos que resultaram na referida Carta.

Trata-se, portanto, de lei válida e eficaz no mundo jurídico até eventual revogação ou invalidação, da qual deve se extrair sua máxima possibilidade para o alcance do direito à moradia, do direito à cidade, como um todo.

Reitera-se a importância das medidas legislativas corretivas na regularização de problemas urbanos, ocasionados pelo processo de urbanização das décadas de 40 e 50 no Brasil. O Direito, como possível mecanismo de coesão e controle social, deve atender as demandas sociais existentes, a fim de assegurar os direitos fundamentais do indivíduo, com medidas garantidoras do mínimo existencial, tais como moradia, segurança, saúde e saneamento básico.

Neste sentido, elucida REZENDE e COSTA (2014, pg. 185) no que se refere à importância da regularização urbana para os centros urbanos.

O instrumento adequado para equacionar este problema social, habitacional, urbanístico e ambiental é a regularização fundiária, que visa à permanência da

⁴ Disponível em: < <http://www.ibdu.org.br/eficiente/sites/ibdu.org.br/pt-br/site.php?secao=noticias&pub=128>>. Acesso em 22 ago. 2017.

⁵ Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/reforma-agraria/questao-fundiaria/atuacao-do-mpf/nota-tecnica-4-2017-pfdc-mpf>>. Acesso em 22 ago. 2017.



população ao local em que estabeleceram moradia, legalizando as áreas urbanas ocupadas informalmente, com conseqüente melhoria do ambiente urbano e da qualidade de vida.

Antônio Herman Benjamin ressalta ainda que, a regularização fundiária urbana deve ser tratada como política pública.

A regularização fundiária atualmente é uma política pública, porque a dimensão da irregularidade urbana é de tal monta que deixa de ser um problema individual para ser um problema difuso, que afeta toda a coletividade. Por isso a necessidade de ponderar todos os aspectos, verificando como enfrenta-los, de forma a minimizá-los e melhorando as condições urbano-ambientais da coletividade. (BENJAMIN; LECEY; CAPPELLI, 2007, p. 402).

Benjamin acrescenta ainda a importância de que haja regularização mediante processo sustentável, ou seja, que haja uma integração da população à cidade formal.

Um processo de regularização fundiária sustentável exige, inclusive, a adoção de mecanismos de segurança da posse, trabalhando para que os possuidores recebam o título da respectiva propriedade ou a concessão de uso para fins de moradia na área. Isto porque, é necessário formar raízes, evitar a “expulsão branca” de modo que daqui a alguns anos não estejamos tratando da regularização de outras áreas ambientalmente sensíveis pelas mesmas pessoas que agora estão passando por este processo. A integração à cidade formal implica na regularização urbanística, jurídica e registraria, de modo que os cidadãos destinatários do projeto se integrem à cidade formal. (BENJAMIN; LECEY; CAPPELLI, 2007, p. 403).

Cumprir lembrar que, a Lei Federal nº. 13.465/2017 trata da política de regularização fundiária urbana e rural, e ainda dos procedimentos de alienação de imóveis da União, a fim de promover regramento específico, assegurar a concretização do direito social à moradia e produzir reflexos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública. No entanto, o enfoque deste estudo será a regularização fundiária urbana.

2. DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NOS TERMOS DA LEI FEDERAL Nº. 13.465/2017

Com a publicação da Lei nº. 13.465/2017 foram instituídas normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb) em todo o território nacional, a qual estabelece medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para a ordenação de núcleos urbanos informais ao território municipal e à titulação de seus ocupantes.



A proposta da Reurb, que será desenvolvida pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, é de identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes. O procedimento a ser adotado será aplicado para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016.

Dentre outros objetivos da Reurb, a Lei estabelece: I) ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; II) estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; e III) franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Cumprido esclarecer o que é núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado, trazidos pela Lei da Reurb. O primeiro é aquele dito como “clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”.

Já o núcleo urbano informal consolidado é “aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município”.

A Lei inovou ao estabelecer que, para a regularização urbana os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edíficos.

Tanto que, alterou a redação da Lei Federal nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), em seu art. 10, nos seguintes termos:

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Isto é importante, pois, em determinados municípios o mínimo que um terreno urbano deveria ter era 250m², para ser concedido o registro no Ofício de Registro de Imóveis, e, caso haja construção e seja geminada, cada casa deverá ter no mínimo 125m², para que seja subdividido. Com a atual legislação federal, a título específico de regularização fundiária, estas



metragens podem ser inferiores a 125m², sejam elas geminadas ou não, o que facilitará a titulação das áreas aos beneficiários.

Vale lembrar que o art. 183 da Constituição Federal de 1988 determina que o indivíduo que possuir uma área urbana de até 250m², pelo período de cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, ressalvado o caso de que já seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A Lei, ao possibilitar a regularização dos núcleos urbanos informais, ampliou os casos de aplicação do instituto de usucapião e promoveu a possibilidade de aquisição de imóvel urbano com metragens menores que duzentos e cinquenta metros quadrados, aumentando o alcance da norma e das necessidades sociais.

Outro ponto abordado na Reurb são os núcleos urbanos informais situados, total ou parcialmente, em área de preservação permanente, área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios.

Estipula a norma, a necessidade de elaboração de estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com medidas de recuperação de áreas degradadas, de condições de sustentabilidade urbano-ambiental (recursos hídricos, proteção das unidades de conservação, não ocupação de áreas de risco), dentre outros elementos que irão compor o projeto de regularização fundiária de interesse social nestes locais.

Partindo do princípio de que os ocupantes dos núcleos urbanos informais, em geral, são beneficiários de baixa renda, a Lei determina que, nos casos de regularização em decorrência da Reurb, serão isentos dos pagamentos de custas, emolumentos e em determinados casos até do registro perante os Oficiais de Registros de Imóveis.

A facilitação do acesso à titulação dos núcleos urbanos atingidos pela Reurb, com a criação de procedimento menos burocratizado, ocasionará um reconhecimento formal da área pelo Poder Público, o que os torna alvo de investimentos públicos (saúde, educação, segurança, mobilidade urbana), bem como da cobrança de tributos relativos à propriedade (IPTU, ITR, ITBI).

Na exposição de motivos da Medida Provisória nº. 759/2016, que foi convertida na Lei Federal nº. 13465/2017, ao tratar sobre a formalização das cidades, menciona:

Como é sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra – urbana ou rural – não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para



além de situar fora da economia restam mitigados os direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira.

Note-se que, tanto o texto da Lei 13.465/2017, quanto a exposição de motivos da MP 759 parecem excluir de qualquer atuação do Poder Público naqueles locais onde não houve ou não poderá haver regularização fundiária nos termos da nova lei.

É importante lembrar, que a Lei determina que com a aprovação de projetos de regularização fundiária urbana pelo Poder Público, serão disponibilizados equipamentos e infraestrutura para a prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos. Com isso, os beneficiários da Reurb deverão realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica.

Inovou-se ainda ao criar um novo direito real – o Direito de Laje, ao inseri-lo no rol do artigo 1225 do Código Civil Brasileiro, que “[...] contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados” (art. 1510-A da Lei Federal nº. 13.465/2017), será considerada uma unidade autônoma constituída de matrícula própria.

Diante o exposto, o que se verifica é a possibilidade de adequação da função simbólica do Direito à realidade social brasileira, seja na regularização de núcleos urbanos informais ou ao assegurar o direito de laje, com o intuito de atender aos anseios e reforçar padrões de legitimidade.

3. A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA JUSTIÇA AMBIENTAL E SOCIAL FRENTE AO DIREITO À MORADIA.

A justiça ambiental e social é uma ferramenta de consolidação do Direito, ao instigar a promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e socialmente igualitário a todos as gerações, presentes e futuras.

É importante definir o conceito de justiça ambiental e tratamento justo, conforme o Movimento de Justiça Ambiental dos EUA, citado por Ascerald:

É a condição de existência social configurada através do tratamento justo e do desenvolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça,



cor ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulações ambientais.

Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes da operação de empreendimentos industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, ou municipais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas. (ASCERALD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 16).

De acordo com a Lei Federal nº. 13.465/2017, o Poder Público deve estar engajado com a população beneficiária da regularização fundiária social, no sentido de que, caberá à Administração Pública analisar os projetos ambientais e urbanísticos, plantas e estudos técnicos, com possíveis compensações ambientais, que visem o atendimento da legislação ambiental e urbanística pertinentes.

A intenção, como já dita acima, é a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, a partir dos requisitos trazidos pela Lei, a consolidação e a irreversibilidade da ocupação urbana no local.

A Reurb é para casos específicos de núcleos urbanos anteriores a 22 de dezembro de 2016, assim, a busca pelo solo de maneira eficiente e ordenada continua a ser um desafio das cidades modernas, ao definirem suas políticas de zoneamento urbano.

Benjamin e outros esclarecem que “no ambiente urbano precisamos atuar de forma similar, atacando os problemas, fazendo compensações ambientais e estabelecendo limites para ocupação daquelas áreas que ainda restam e são necessárias à proteção dos ecossistemas”. (2007. p. 402).

A tentativa de trazer justiça ambiental e social foi anunciada pela Lei Federal nº. 13.465/2017, ao pretender atender aos anseios de parcela da população, que por inúmeras razões não possuía o título de proprietário de sua moradia, independentemente do tamanho e da localização. Situação que acarreta uma enorme insegurança para aqueles que detêm os direitos de posse, mas em decorrência de situações burocráticas e jurídicas não possuíam o título em seu nome.

Observa-se que a Lei da Reurb traz abordagens que buscam a identificação dos núcleos urbanos informais, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

Porém, a abordagem para a regularização urbana deve ser aquela em que promove, não apenas a titulação da posse ao beneficiário, e sim, aquela que garante o acesso desta população



a serviços públicos de qualidade (saúde, educação, segurança, transporte) e ainda, proporcionar empregos nas proximidades de tais núcleos urbanos, a fim de assegurar condições dignas de vida a população, além de proteger o meio ambiente.

A justiça ambiental e social está intrinsecamente ligada a proporcionar uma visão mais humana ao processo de regularização, traz a ideia de sustentabilidade urbana. O que gera a insustentabilidade urbana nas palavras de Ascerald, é de suma importância para o entendimento do seu oposto.

[...] exprime, assim, a incapacidade de as políticas urbanas adaptarem a oferta de serviços urbanos à quantidade e à qualidade das demandas sociais, provocando um ‘desequilíbrio entre necessidade cotidianas da população e os meios de as satisfazer, entre a demanda por serviços urbanos e os investimentos em redes e infra-estrutura’. (2001, p.45 e 46)

Ainda neste sentido, a sustentabilidade urbana para que seja efetivada, necessita dentre outros, da

[...] busca de um consenso urbano de tal forma ampliado espacial e territorialmente, legitimado nos propósitos do equilíbrio biosférico e da justiça intergeracional, se justifica, por certo, pela necessidade de prevenção dos riscos de ruptura sociopolítica em cidades crescentemente fragmentadas pelos processos de globalização e acumulação flexível. (ASCERALD, 2001, p. 51)

Além disso, ao tratar sobre os indicadores de desigualdade ambiental e a condição social da população urbana brasileira, Acselrad menciona a hiperperiferia, que é o resultado dos riscos ambientais e das más condições socioeconômicas dos contextos urbanos.

A hiperperiferia pode ser caracterizada, de modo preliminar, como sendo constituída por aquelas áreas de periferia que, ao lado das características mais típicas destes locais (pior acesso a infra-estrutura, menor renda da população, maiores percursos para o trabalho, etc.) apresentam condições adicionais de exclusão urbana. (ASCERALD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 48).

Este estudo, realizado por Torres e Marques concluiu que

Tal fenômeno de cumulatividade entre pobreza e risco urbano não é no mesmo sentido daquelas denunciadas pelos movimentos organizados em torno das lutas contra a injustiça ambiental: são inúmeros os mecanismos que levam a tal situação, desde o mercado de terras – que torna as áreas de risco ambiental (próximas a lixões, sujeitas a inundações, desmoronamentos, etc.) as únicas acessíveis a grupos de baixíssima renda – até as ações do poder público e de produtores privados do urbano, passando pelos padrões mais gerais de transformação do mercado de trabalho. (apud ASCERALD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 49 e 50).

Pondera-se que, apesar das inovações trazidas pela Lei Federal nº. 13.465/2017, o Poder Público – União, Estados, Município e Distrito Federal, está sendo tratado a consequência



do crescimento desenfreado nos centros urbanos. Todavia, deveria ser pautado na garantia do direito à moradia digna e às condições de vida adequadas a toda a população, a fim de valer os objetivos da República Federativa do Brasil, nos incisos I e III do art. 3 da Constituição Federal.

O direito a moradia é um direito fundamental do indivíduo, estipulado inicialmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (item 1 do art. 25), e também no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (item 1 do art. 11), ratificado no Brasil pelo Decreto nº. 591/1992.

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)

Artigo 25

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, 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.

Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)

Art. 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, 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.

O Brasil ao adotar instrumentos internacionais e ao inserir suas ideologias na Constituição Federal, deve atentar-se ao cumprimento de medidas que assegurem o direito à moradia, assim como outras que garantam os direitos sociais para uma vida digna a seu povo.

Assim, a moradia é um dos diversos direitos que são considerados básicos para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, considerado como fundamento do Estado Democrático de Direito, o qual deve garantir a democracia e a efetivação dos direitos aos cidadãos.

4. CONCLUSÃO

Por todos os aspectos mencionados, o Estado tem o dever de pautar suas condutas no pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Por constituir-se em Estado Democrático de Direito, possui como fundamentos a cidadania e a



dignidade da pessoa humana, e deve preocupar-se em promover instrumentos de efetivação dos direitos sociais.

O que se espera com a publicação da Lei Federal nº. 13.465/2017 é que atenda, mesmo que de forma parcial, os anseios de segurança da posse expressos pela população, bem como possa promover e efetivar, posteriormente à regularização, serviços públicos aos núcleos irregulares, garantindo a incorporação da população à cidade forma e as condições mínimas de vida digna.

Busca-se a justiça ambiental e social para a população moradora destes núcleos irregulares, afim de que não ocorra a imputação de riscos de forma desproporcional a parcela da sociedade. Para evitar este tipo de conduta, o movimento da justiça ambiental e social, conforme Carvalho (apud Rammê, 2014, p. 762), “abarca todos os conflitos socioambientais, cujos riscos sejam suportados de forma desproporcional sobre populações socialmente vulneráveis ou mesmo sobre os países de Terceiro Mundo”.

Cabe ao Estado juntamente com a sociedade, por meio de movimentos ambientais e sociais, auxiliarem-se na efetivação da Lei Federal nº. 13.465/2017, bem como na aplicação de políticas públicas efetivas que assegurem os direitos sociais a toda a população localizadas nos núcleos urbanos irregulares, pós-titulação das áreas.

Vale ressaltar que, a legislação inovou em muitos mecanismos e acelerou o processo de titulação das áreas, os entes políticos, por sua vez, devem proporcionar celeridade na análise e aprovação da Reurb, bem como para que tais moradores possam ser integrados à cidade formal.

No entanto, como ressaltado anteriormente, a referida Lei padece de diversos problemas mencionados alhures, e que merecem ser consertados pelos diversos mecanismos institucionais em vigência, sobretudo pela pressão popular para que atenda efetivamente seus interesses.

Ainda que esta possa se apresentar como uma longa disputa, entende-se que se torna necessário se apoderar dos instrumentos que a legislação colocou à disposição para que deles se possa extrair a efetivação dos direitos sociais em geral, relacionados à política urbana, conforme determina a Constituição Federal de 1988.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1947. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acessado em 19 ago. 2017.

ASCERALD, Henri. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ASCERALD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (org.). Congresso Internacional de Direito Ambiental. **Meio ambiente e Acesso à Justiça: Flora, Reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

BRASIL. Decreto no. 591, de 06 de julho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acessado em 19 ago. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acessado em 19 ago. 2017.

BRASIL. Lei Federal no. 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acessado em 19 ago. 2017.

BRASIL. Medida Provisória no. 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>. Acessado em 19 ago. 2017.

CARVALHO, Sonia Aparecida de. **Justiça Social e Ambiental: um instrumento de consolidação à sustentabilidade**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.2, 2º quadrimestre de 2014. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acessado em 17 ago. 2017.

DUARTE, Hugo Garcez. Dignidade da pessoa humana e direito à moradia: reflexões frente ao conceito de Estado Democrático de Direito. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/42532/dignidade-da-pessoa-humana-e-direito-a-moradia-reflexoes-frente-ao-conceito-de-estado-democratico-de-direito>. Acessado em 19 ago. 2017.



GOBBI, Leonardo Delfim. **Urbanização Brasileira**. Disponível em: <http://educacao.globo.com/geografia/assunto/urbanizacao/urbanizacao-brasileira.html>. Acessado em 17 de agosto de 2017.

IBDU – INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. CARTA AO BRASIL: Medida provisória no 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/eficiente/sites/ibdu.org.br/pt-br/site.php?secao=noticias&pub=128>. Acessado em 21 ago. 2017.

IBGE, Censo demográfico 1940-2010. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979. Disponível em: < <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>> . Acessado em: 17 ago. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO. Nota técnica nº 4/2017. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/reforma-agraria/questao-fundiaria/atuacao-do-mpf/nota-tecnica-4-2017-pfdc-mpf>>. Acessado em 21 ago. 2017.

SERRANO, Pedro Estevam. **Preservação ambiental e justiça social global**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/preservacao-ambiental-e-justica-social-global>>. Acessado em 15 de agosto de 2017.