



**INFORMALIDADE URBANA, DIREITO À MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA:
desdobramentos da crise emergencial**

Urban informality, the right to housing and land and urban regularization: consequences of the emergency crisis

Taisa Cintra Dosso

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2869909513780012> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0752-5849>

E-mail: taisacintradosso@gmail.com

Jonathas Magalhães Pereira da Silva

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8639950603854048> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8186-9626>

E-mail: jonathas.silva@puc-campinas.edu.br

Trabalho enviado em 20 de outubro de 2021 e aceito em 04 de março de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.03., 2023, p. 1011-1038.

Taisa Cintra Dosso e Carolyne Ribeiro Rodrigues

DOI: [10.12957/rdc.2023.63077](https://doi.org/10.12957/rdc.2023.63077) | ISSN 2317-7721

RESUMO

Com a crise sanitária em decorrência da COVID-19, a preocupação com a moradia da população em situação de vulnerabilidade social se acentuou. Nesse sentido, o presente estudo busca analisar os desdobramentos da crise emergencial daí advinda, considerando os referenciais teóricos da informalidade urbana, do direito à moradia e da regularização fundiária e urbanística, pilares que sustentam o debate da moradia social no Brasil. O trabalho pretende investigar, a partir dos referenciais teóricos, jurídicos e normativos relacionados ao tema, quais os desdobramentos no campo jurídico e urbanístico que a crise emergencial acarretou no debate da moradia social no Brasil. Quanto à metodologia, a pesquisa é interdisciplinar e sociojurídica. A discussão se pauta em uma perspectiva normativa, buscando um caráter necessariamente prático nas discussões postas sobre o tema. A pesquisa desenvolvida tem como objetivo último contribuir para o debate do direito social à moradia no Brasil, notadamente diante das desigualdades socioterritoriais que a crise emergencial escancarou, colocando à evidência novos arranjos ao Direito e ao Urbanismo, como desafios para os agentes envolvidos com a construção de um direito à cidade sustentável e inclusiva.

Palavras-chave: moradia; crise; informalidade; regularização; saúde

ABSTRACT

With the health crisis as a result of COVID-19, the concern with the housing of the population in a situation of social vulnerability has increased. In this sense, this study seeks to analyze the consequences of the resulting emergency crisis, considering the theoretical references of urban informality, the right to housing and land and urban regularization, pillars that support the debate on social housing in Brazil. The work intends to investigate, from the theoretical, legal and normative references related to the theme, what are the consequences in the legal and urban field that the emergency crisis brought about in the debate on social housing in Brazil. As for the methodology, the research is interdisciplinary and socio-juridical. The discussion is based on a normative perspective, seeking a necessarily practical character in the discussions put on the subject. The research developed has as its ultimate objective to contribute to the debate on the social right to housing in Brazil, especially in light of the socio-territorial inequalities that the emergency crisis has opened up, highlighting new arrangements for Law and Urbanism, as challenges for agents involved with construction of a right to a sustainable and inclusive city.

Keywords: home; crisis; informality; regularization; health



INTRODUÇÃO

Com a crise sanitária em decorrência da COVID-19, a preocupação com a moradia da população em situação de vulnerabilidade social se acentuou. A realização do isolamento social, estabelecido pela Organização Mundial da Saúde como estratégia à proliferação do vírus, não é uma opção para todos no tocante à qualidade de vida. Nesse sentido, o presente estudo busca analisar os desdobramentos da crise emergencial daí advinda, considerando os referenciais teóricos da informalidade urbana, do direito à moradia e da regularização fundiária e urbanística, pilares que sustentam o debate da moradia social no Brasil.

O tema é atual, pois o tema da regularização fundiária e urbana é objeto da Lei n. 13.465/2017, gerando muitos debates institucionais sobre o assunto, os quais se intensificaram após a pandemia causada pela COVI-19, haja vista a intensa relação demonstrada entre território e saúde e a preocupação desencadeada com as desigualdades socioespaciais escancaradas pela crise sanitária.

O trabalho pretende investigar, a partir dos referenciais teóricos, jurídicos e normativos relacionados ao tema, quais os desdobramentos no campo jurídico e urbanístico que a crise emergencial acarretou no debate da moradia social no Brasil. Para a realização do estudo, o trabalho foi dividido em 3 (três) partes: i) a informalidade urbana no Brasil: um desafio para as cidades; ii) o direito à moradia e regularização fundiária e urbanística e: iii) Presente e futuro: desdobramentos da crise sanitária na informalidade urbana, no direito à moradia e na regularização fundiária e urbanística.

Quanto à metodologia, a pesquisa é interdisciplinar e sociojurídica. A discussão se pauta em uma perspectiva normativa, buscando um caráter necessariamente prático nas discussões postas sobre o tema. Na parte normativa, realizada através de revisão bibliográfica do tema proposto, se delineou o contorno do conceito de informalidade urbana, do direito à moradia e da regularização fundiária, sendo ao final, levantados alguns desdobramentos advindos com a crise emergencial, sob uma perspectiva do presente e do futuro.

A pesquisa desenvolvida tem como objetivo último contribuir para o debate do direito social à moradia no Brasil, notadamente diante das desigualdades socioterritoriais que a crise sanitária escancarou, colocando à evidência novos arranjos ao Direito e ao Urbanismo, como desafios para os agentes envolvidos com a construção de um direito à cidade sustentável e inclusiva.

1. A INFORMALIDADE URBANA NO BRASIL: UM DESAFIO DAS CIDADES

Como uma questão complexa, que atinge não apenas as grandes cidades, mas as médias e pequenas também, a informalidade urbana se apresenta atualmente como um dos grandes desafios das cidades.

O conceito de informalidade, segundo Antônio Houaiss e Villar (2001, p. 1615), é a ausência de formalidade, ou, ainda, diz respeito ao caráter ou condição de informal, conforme Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (2010, p. 426). Como substantivo, pode caracterizar desde relações laborais até espaços, como o urbano, objeto deste estudo; daí o termo “informalidade urbana” para caracterizar a ausência de formalidade no espaço urbano.

O debate sobre a informalidade urbana e a busca por respostas ao longo do tempo, conforme constatado por Edésio Fernandes (2006a, p. 4), têm refletido a série de relações existentes entre o formal e o informal, o legal e ilegal, que são meras categorias analíticas utilizadas no sentido de marcar as diferenças entre processos que são intrinsecamente inter-relacionados.

Segundo o autor, de fato, não existe propriamente uma “cidade informal” que se produza totalmente fora do contexto da legalidade, mas sim debates, contextos, diálogos contraditórios, dialético e íntimos entre a ordem formal e a ordem informal, entre legalidade e ilegalidade.

Um aspecto importante a se considerar é o seguinte. Se o campo da informalidade é relativo ao mercado de trabalho, é possível que, considerando a heterogeneidade das situações, esta seja até considerada como uma opção, seja pelo histórico familiar e a preocupação com a qualidade de vida que possam levar o trabalhador a procurar essa forma de inserção em busca de jornada de trabalho flexível e controle de seu próprio negócio, seja por outros fatores (HIRATA; MACHADO, 2007, p. 24),

Já informalidade urbana reflete, muitas vezes, aquilo que não se quer mostrar. São as urbanidades invisíveis a que se refere Carlos Fortuna (2019), que narra sua esperança sociológica de contribuir para a existência de uma cidade mais transparente e com menos cegueira urbanística e arquitetônica.

Segundo o autor, a informalidade mantém uma relação complexa com a invisibilidade, pois remete diretamente, embora sem fundamento que permita generalizações, ao ilícito e ao clandestino, criando à partida um obstáculo à sua aceitação. E o que mais alimenta essa informalidade é, segundo o autor, primeiro, a incontrolável densificação das periferias da cidade e, em segundo lugar, o ritmo acelerado do crescimento da população urbana (FORTUNA, 2019, p. 141).

A análise sobre a informalidade urbana leva à distinção entre conceitos fundamentais como território e poder. A busca pelo território nas cidades desencadeia uma complexidade de relações



envolvendo poder público e sociedade. Portanto, parte-se do entendimento de que ao discutir a informalidade discute-se as correlações de força de um lugar o que nos remete ao conceito de território, isto é, da interação do espaço material e político (COSTA, 2004, p. 40)

Sobre o conceito de território, Rogério Haesbaert da Costa o agrupa em três vertentes básicas: i) *política*: a mais difundida, na qual o território é visto como uma espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder; ii) *cultural*: prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto, sobretudo, como o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido; iii) *econômica*: menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas (COSTA, 2004, p. 40).

Dentre as vertentes de Haesbaert, a vertente política é a usualmente aferida para determinar as disputas territoriais no espaço urbano. O território urbano é visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, poder esse que apresenta diversas facetas: seja o poder do Estado, o chamado poder público, seja o poder privado, dos ocupantes e proprietários da área em disputa. Assim, o poder está em todas as partes, manifestando-se no território. A formalidade e informalidade é produto dessas relações. Ou, alternativamente, o território é manifestação do exercício do poder, exercido de diferente e variadas formas e titularidades.

Aqui são interessantes os ensinamentos de Hannah Arendt sobre o *poder*, que “corresponde à habilidade humana não apenas para agir, mas para agir em concerto. O poder nunca é propriedade de um indivíduo; pertence a um grupo e permanece em existência apenas na medida em que o grupo conserva-se unido” (PERISSINOTTO, 2004, p. 118). A ideia de poder de Hannah Arendt, ligada ao consentimento e à isonomia, faz-se absolutamente fundamental para a compreensão do papel do poder público para promover políticas públicas que desafiem a informalidade nas cidades brasileiras.

O conceito de informalidade urbana é amplo e retrata, pois, um espaço construído, complexo e carregado de simbolismos, que vão desde os conflitos de ocupação até a percepção do local como lugar como espaço vivido por aqueles que nele moram e trabalham quotidianamente. Nesse contexto, destacam-se algumas lições acerca das expressões “informal” ou “irregular”, usualmente utilizadas para designar os assentamentos que fogem ao estereótipo da cidade planejada.

Segundo Laura Machado de Mello Bueno, o termo favela tem fundação na prática social do uso de terra sem a detenção de direitos reconhecidos a partir de registros sobre ela, sendo os pobres que historicamente sempre viveram sem título de propriedade, posse, direito de uso, e “se escondiam” em lugares do espaço intraurbano e periférico (BUENO, 2009, p. 46), podendo caracterizá-la como

os locais onde a posse do terreno está dissociada da posse da terra. Elas concentram populações que necessitam políticas sociais específicas, nos quais a delimitação do perímetro, matrícula e titulação da gleba e confrontantes não são claros, onde os arruamentos, lotes e disposição das construções não são reconhecidos e são dinâmicos, onde não se encontram os serviços públicos conformes quanto às características construtivas e manutenção, seja por problemas nas redes de distribuição, seja pela precariedade dos domicílios (BUENO, 2009, p. 59-50).

A favela, portanto, como assentamento popular informal em que há conflito de propriedade, revela também, em toda sua dinâmica, outros níveis de conflito, como o urbanístico, o social e o ambiental, que a caracterizam e desafiam os agentes envolvidos. Nesse contexto, destacam-se algumas lições acerca das expressões “informal” ou “irregular”, usualmente utilizadas para designar os assentamentos que fogem ao estereótipo da cidade planejada.

Ao conceituar ou especificar melhor o conteúdo e natureza das expressões “informal” ou “irregular”, particularmente no que se refere aos assentamentos de populações de baixa renda, Maria Lúcia Refinetti Martins (2006, p. 42) destaca três aspectos. No primeiro aspecto, considerando o objetivo de acomodar a população na cidade, a regularidade corresponderia a atender a um padrão, que fosse o mínimo, social e economicamente aceitável, que incluía salubridade e segurança, fundamentado na experiência concreta e na capacidade de provisão pela sociedade, e não em modelos ou padrões estabelecidos em outras realidades, em outras sociedades.

Um segundo aspecto é o seguinte: regular é o que está na lei; é o que está de acordo com a legislação urbanística e ambiental. E o que está na lei é o que os legisladores entenderam por bem colocar, buscando determinados objetivos e estabelecendo sob a forma de artigos – os “Termos da Lei”, os meios para atingi-los, como explica a autora. Ocorre que, segundo esta, nem sempre os meios levam aos objetivos pretendidos.

Um terceiro aspecto da ideia de regularidade refere-se à segurança da permanência da população na área em que vive. Refere-se a um tema social, que é a segurança da posse, mas fica normalmente associado à propriedade, e a propriedade à sua escrituração (MARTINS, 2006, p. 43).

À vista disso, fica evidente, conforme conclui Maria Lúcia Refinetti Martins, que nem tudo que é irregular é precário. No entanto, todos os assentamentos precários são irregulares. A irregularidade nos assentamentos populares deve-se normalmente ao fato de não seguirem a regulamentação, contendo padrões muito abaixo dos exigidos por lei (MARTINS, 2006, p. 43).

Um aspecto que merece ainda ser ressaltado é que a noção de ilegalidade em relação à posse da terra parece se disseminar para todo o contexto social do indivíduo, formando-se uma base para que a

exclusão atinja todos os níveis de vida da pessoa. Boaventura de Souza Santos realiza um estudo sobre essa questão em uma favela chamada de Pasárgada, em que mostra que o medo do despejo ou de chamar a atenção para suas condições de ilegalidade na ocupação da terra são motivo para que os moradores não procurem a polícia ou a justiça, sendo que a legislação oficial não é seguida na favela (SANTOS, 1993, p. 45).

A propósito, entendida a regulação como as formas de controle jurídico da vida social, após uma pesquisa nas favelas cariocas, Alex Magalhães (2013, p. 452), tendo como referencial teórico os ensinamentos de Boaventura de Sousa Santos, conclui que o direito que rege o espaço das favelas é peculiar, híbrido, compreendendo a forma como o direito estatal, oficial, se transforma na favela.

Segundo o autor, muitas das instituições jurídicas das favelas teriam sido desenvolvidas sob a inspiração das instituições estatais, numa espécie de emulação ou simulacro destas últimas, ou, ainda, como atendimento de necessidades simbólicas e políticas. No entanto, observa o autor, ocorrem nas favelas a instituição de solenidades específicas ou a admissão de possibilidades inexistentes no âmbito do direito estatal (MAGALHÃES, 2013, p. 451-452).

O pano de fundo para o surgimento do direito das favelas, considerando este não como um direito paraestatal, mas um direito resultado da percepção das normas e políticas estatais pelos sujeitos do processo, é a chamada ilegalidade existencial dessas pessoas, ou seja, a concepção intrínseca de que a ilegalidade é algo indissociável à sua condição humana, permeando, pois, todas suas relações sociais e jurídicas. Segundo Alex Magalhães (2013, p. 452), é justamente a ilegalidade existencial que não permite, a despeito de todo aparato legislativo, a integração do sujeito à cidade.

A integração do sujeito à cidade, portanto, como um dos maiores desafios da informalidade urbana, remete ao estudo desse fenômeno urbanístico, tão presente atualmente nas cidades brasileiras, em uma breve retrospectiva histórica. A irregularidade urbana no Brasil tem raízes históricas, ligadas ao acesso à terra. A regulação do espaço rural construiu uma cultura patrimonialista que seu rebatimento nas áreas urbanas até os dias de hoje. A herança da cultura patrimonialista remonta das origens do território brasileiro desde quando o solo brasileiro era administrado pela Coroa Portuguesa, a apropriação da terra já era associada às possibilidades e vantagens dela decorrentes. O padrão histórico de ocupação do território brasileiro é uma das chaves para a questão aqui posta em debate.

De acordo com Gouvêa, Ávila e Ribeiro (2009, p. 76), o sistema de ocupação, desde o início, no século XVI, ocorreu por meio da concessão de glebas aos homens de confiança da Coroa Portuguesa. Segundo os autores, a prática da concessão de sesmaria institucionalizou o fenômeno dos latifúndios e,

na ausência de sanções governamentais, surgem poderosas famílias interioranas que derivam o seu poder e influências baseadas no domínio sobre a propriedade das terras.

Após o fim do sistema de sesmarias, no início do século XIX, o regime de posses se intensificou, até entrar em vigor a Lei n. 601, de setembro de 1850 - Lei de Terras. No período entre a Independência do Brasil e a Lei de Terras, segundo os autores, o país deixa de contar com legislação de titulação de terra pública e a posse informal da terra continua existindo, sendo que as propriedades eram transmitidas por simples contrato, posse ou herança, bastando comprovar a posse para que a propriedade fosse transmitida, o que deu margem a extenso apossamento de terras. De acordo com Gouvêa, Ávila e Ribeiro (2009, p. 77), a ausência de registros formais também abria espaço ao surgimento de toda sorte de fraudes, causando insegurança nas relações comerciais que utilizavam os imóveis como garantia de crédito.

A Lei de Terras não teve a efetividade esperada, sendo constituídas outras relações sociais com a terra fora do paradigma proprietário. Não obstante, segundo os autores (GOUVÊA; ÁVILA; RIBEIRO, 2009, p. 77), a lei em comento consolida a propriedade privada, garantindo a exclusividade dos proprietários de terras existentes, sendo que a alocação de terras exclusivamente pela compra favoreceu a elite econômica, resultando na concentração da terra e no acirramento das desigualdades sociais.

A forma como se deu o acesso à terra no Brasil no período de colonização por Portugal contribuiu para um cenário de concentração de propriedade nas mãos de poucos, ressaltando-se também que muitas terras ficaram sem dono, sem registro. Desse modo, além da concentração, tem-se um amálgama de regimes fundiários, configurando o desenho territorial brasileiro de desigualdade fundiária e informalidade urbana que, após um período vindouro de intensa urbanização nas cidades brasileiras, ensejou a produção informal das cidades como uma regra, e não uma exceção, tal como vista atualmente não apenas nas grandes, mas também nas médias e pequenas cidades brasileiras.

Assim como no Brasil, a partir dessas breves considerações históricas, destaca-se que o processo de acesso informal ao solo e à moradia nas áreas urbanas não é um fenômeno recente. Em muitas cidades, nos mais diversos lugares, há assentamentos informais constituídos há mais de cem anos e que ainda não foram regularizados. Essa é uma situação que vem se agravando com o tempo, tornando cada vez mais necessário o enfrentamento da questão pelos gestores públicos.

Na maior parte da América Latina, por exemplo, nos primórdios da industrialização, com a reduzida capacidade do Estado de promoção e gestão de políticas públicas voltadas ao assentamento humano e prioridade dos recursos públicos dada à implantação da infraestrutura para a produção, o assentamento dos grandes contingentes de população que afluíam à cidade a cada dia se deu

majoritariamente pela autoconstrução de moradias em arruamentos na periferia das cidades, de baixíssima qualidade, sem infraestrutura, com lotes comercializados a baixo custo e a prazo, conforme leciona Maria Lucia Refinetti Martins (2006, p. 39).

No Brasil, como na Argentina e, pode-se concluir, na maioria das metrópoles da região, consoante aponta a autora, foi fora dos núcleos centrais, mas dentro das regiões metropolitanas, que ocorreu o maior crescimento de população, com a consequente intensificação dos processos de periurbanização precária, ao lado da implantação segregada dos mais diversos tipos de condomínios e loteamentos fechados, que abrigam populações de renda mais alta (MARTINS, 2006, p. 39).

Atualmente, na América Latina, nas lições de Edésio Fernandes (2006b):

onde cerca de 75% da população vive em áreas urbanas, pelo menos 25% da população urbana vivem em assentamentos informais. Em muitas cidades latino-americanas, as taxas admitidas de desenvolvimento informal vão de 40% a 80%. Entretanto, mais recentemente, esse fenômeno também está nitidamente se agravando na escala global, especialmente no contexto da urbanização rápida que tem acontecido na África, Ásia e no Leste Europeu (FERNANDES, 2006b, p. 49-50).

A propósito, há na América Latina toda, segundo o autor, uma diversidade de processos de informalidade que correspondem não só à heterogeneidade de situações existentes dentro de cada cidade ou mesmo dentro de cada assentamento informal, mas também à heterogeneidade de situações fundiárias identificadas em cada país. As mais comuns são certamente as ocupações informais de áreas públicas e privadas, seja em favelas, vilas ou outras formas de ocupação irregular, seja pela compra de lotes e/ou de casas em loteamentos clandestinos, piratas e irregulares (FERNANDES, 2006a, p. 1).

No Brasil, o desenvolvimento informal de áreas urbanas, de igual modo, não é um fenômeno recente, já fazendo parte da configuração territorial brasileira há anos. Em cidades como o Rio de Janeiro, há favelas há mais de 100 anos que ainda não são plenamente reconhecidas pela ordem jurídica — mas é inegável que a escala do processo e a diversidade de suas manifestações têm crescido enormemente nos últimos 30 anos, como alerta Edésio Fernandes (2010, p. 177).

Com uma economia primário-exportadora, baseada na grande propriedade, no trabalho escravo e na produção de alimentos e matérias primas para os centros mais avançados da economia mundial, durante alguns séculos o Brasil foi um país essencialmente rural. Contudo, aponta Inaiá Maria Moreira de Carvalho (2006, p. 3), as próprias exigências e características dessa economia, como o caráter cíclico dos seus produtos de exportação, levando à substituição e deslocamento dos mesmos no espaço geográfico, contribuiu para uma relativa dispersão da população e para uma expansão do sistema de cidades, com a constituição de um arcabouço urbano de certa envergadura.

Essa expansão se acelerou a partir da década de 30, segundo a autora, em decorrência do próprio crescimento vegetativo da população brasileira, das transformações na agropecuária, da intensificação das migrações internas e de uma incipiente industrialização. Em 1940, a população urbana já representava 31,2% dos residentes do país, mas até 1960 ela ainda era inferior à população rural (CARVALHO, 2006, p. 3).

Duas décadas mais tarde, porém, com um aumento considerável da velocidade do crescimento das cidades, o Brasil tornou-se predominantemente urbano. Em 1980, 67,6% dos brasileiros residiam em centros urbanos e, em 2000, esse número chegou a 81,2%, com a sua concentração em um elevado e crescente número de centros de vários tamanhos e em algumas grandes aglomerações metropolitanas (CARVALHO, 2006, p. 3).

Em São Paulo, aponta Maria Lucia Refinetti Martins, a situação hoje é de uma extensa área de loteamentos irregulares, sendo grande parte deles em áreas de risco ou que comprometem os mananciais urbanos. A situação aí se torna ainda mais grave, pois, nesses casos, pelo fato de estarem em locais protegidos, é proibida a instalação de infraestrutura de saneamento, particularmente o tratamento local de esgoto (MARTINS, 2006, p. 41).

Esse crescimento vertiginoso do espaço urbano ocorreu na grande maioria das vezes de forma desordenada e não planejada, o que resultou na não absorção da demanda habitacional nas cidades, e, por consequência, na busca de soluções informais para a solução do problema de moradia nos centros urbanos.

Nesse sentido, há que se reconhecer que a informalidade não é mais a exceção; é a regra quanto à forma de ocupação da cidade, como já acima afirmado. Uma análise de dados sobre o tema por Edésio Fernandes lhe permite constatar essa realidade, no sentido de que diversos municípios brasileiros já reconheceram oficialmente que, se consideradas as condições de acesso ao solo e produção da moradia nas cidades, mais de 50% da população urbana está vivendo informalmente. Dados do Ministério das Cidades, segundo o autor, indicam que o fenômeno aumentou também nas cidades de porte médio, e mesmo nas cidades pequenas (FERNANDES, 2010, p. 178). Contextualizando, diz o professor:

Em cidades como Recife e Salvador já se fala em 70% a 80% de informalidade urbana. Os números identificados em cidades de outros países da região – como Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, El Salvador e mais recentemente na Argentina e no Uruguai – também indicam que o processo de produção informal do espaço urbano tem crescido. É fundamental que se entenda que esse processo de produção informal é estruturante do espaço urbano latino-americano, tratando-se de processo estrutural que como tal não é isolado, não é uma exceção, e não é uma questão de cidade grande (FERNANDES, 2006a, p 1-2).



Como regra, e não exceção, e não sendo apenas uma questão de cidade grande, investigar as causas dessa realidade não planejada, mas também não evitada, é uma tarefa multidisciplinar. O resultado, como bem acentua Ermínia Maricato, é a produção do ambiente construído e, em especial, do ambiente urbano, que escancara a simbiose entre modernização e desenvolvimento do atraso. Como bem relaciona a urbanista, padrões modernistas detalhados de construção e ocupação do solo, presentes nas leis de zoneamento, código de obras, leis de parcelamento do solo, entre outras, convivem com a gigantesca cidade ilegal onde a contravenção é regra (MARICATO, 2003, p. 153).

Com relação às causas do desenvolvimento informal, uma vez mais traz-se a ponderação de Edésio Fernandes (2010, p. 78), no sentido de que não se pode explicar a informalidade no acesso à terra urbana e à moradia nas cidades tão somente pela pobreza social. Segundo o autor, sobretudo nos últimos anos, em muitos casos as taxas de crescimento da informalidade têm sido mais altas do que as taxas de crescimento urbano e de crescimento da pobreza, o que indica que

há outros fatores importantes a serem considerados, os quais têm diretamente a ver com a maneira excludente como os governos, sobretudo na esfera municipal, têm organizado seus territórios e formulado políticas habitacionais e políticas urbanas sempre de forma dissociada da estrutura fundiária (FERNANDES, 2010, p. 78).

Sobre esses fatores, de modo geral, não há nas cidades brasileiras políticas de ordenamento territorial que criem condições adequadas de acesso regular ao solo urbano com serviços e equipamentos para grande parte da população, caracterizando-se o que o autor chama de desenvolvimento ele mesmo (FERNANDES, 2010, p. 178-179). Nesse contexto, segundo o autor, as principais causas reconhecidas vão desde fatores globais e fatores macroeconômicos até variáveis locais, mas cinco causas principais merecem atenção especial, quais sejam:

- a) a falta de opções formais resultantes da natureza das políticas fundiárias, habitacionais, urbanas e fiscais dos governos;
- b) a dinâmica excludente dos mercados de terras formais, que não incluem os pobres;
- c) a longa tradição de manipulação política dos moradores de assentamentos informais mediante práticas renovadas de clientelismo político;
- d) os sistemas de planejamento urbano elitistas e tecnocráticos que são implantados pelas administrações locais, sem levar em conta as realidades socioeconômicas de acesso ao solo e produção da moradia, e nem a capacidade de ação das próprias administrações locais para garantir o cumprimento da legislação urbanística;
- e) e a natureza obsoleta dos sistemas jurídicos e procedimentos judiciais que ainda prevalecem na maioria dos países em desenvolvimento e em transição (FERNANDES, 2006b, p. 50).

Esses são alguns possíveis pontos ensejadores da informalidade urbana nas cidades brasileiras, portanto. Consigna-se que a atualidade do tema traz um repertório de ideias, sendo interessante trazer algumas delas para fomentar o debate.

Uma dessas ideias é o fator metropolização, um fenômeno urbano cada vez mais crescente no Brasil, inclusive com desenvolvimento de regiões fora das grandes metrópoles. Sobre o tema, Inaiá Maria Moreira de Carvalho (2006, p. 3) constata que o caráter desigual e excludente do desenvolvimento brasileiro, que concentrou em alguns poucos centros a produção, a riqueza e o dinamismo, a possibilidade de acesso a vários serviços e as oportunidades de trabalho e de ascensão social, atraiu expressivos contingentes de população para os mesmos, levando à constituição de grandes regiões metropolitanas, agregando municípios vizinhos do polo em um mesmo complexo de relações.

Segundo a autora (CARVALHO, 2006, p. 3), a exclusão e as desigualdades que marcam a trajetória da sociedade e das metrópoles brasileiras vêm sendo acentuadas com a integração do país à dinâmica da globalização, cujos impactos tendem a ser bastante expressivos em termos socioeconômicos e espaciais.

No mesmo sentido, Ermínia Maricato (2003, p. 153) pontua que a relação legislação/mercado e restrito/exclusão talvez se mostre mais evidente nas regiões metropolitanas. É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar, como as áreas de proteção ambiental.

Nesse ponto, sobre a relação entre exclusão social, mercado restrito e legislação na produção informal do espaço urbano, a autora (MARICATO, 2003, p. 153) assevera que a exclusão social não é passível de mensuração, mas pode ser caracterizada por indicadores como a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem e, principalmente, a ausência da cidadania.

Também, segundo a autora, a nova normatividade contribui para a ordenação do solo de uma parte da cidade, mas também contribui, ao mesmo tempo, para a segregação espacial, sendo que a escassez alimenta a extração da renda imobiliária. Ademais, Ermínia Maricato constata que a submissão da terra aos capitais de promoção, construção e financiamento imobiliário não se tornou homogênea como nos países avançados, convivendo com formas arcaicas de produção do espaço, como a autoconstrução em loteamentos ilegais ou em áreas invadidas, simplesmente. (MARICATO, 2003, p. 153).

Desse modo, segundo a autora, uma das características do mercado residencial privado legal no Brasil (como em todos os países periféricos ou semiperiféricos) é, portanto, sua pouca abrangência:

Mercado para poucos é uma das características de um capitalismo que combina relações modernas de produção com expedientes de subsistência. A maior parte da produção



habitacional no Brasil se faz à margem da lei, sem financiamento público e sem o concurso de profissionais arquitetos e engenheiros (MARICATO, 2003, p. 153).

À guisa de conclusão desta primeira parte, conclui-se com Edésio Fernandes (2006a, p. 3) no sentido de que é importante destacar que o processo de crescimento informal tem tido custos econômicos muito altos para todos, moradores e para a cidade como um todo. Produzida informalmente em grande medida, a cidade latino-americana, como bem conclui o autor, é uma cidade caríssima em virtude de sua irracionalidade administrativa e ineficiência econômica, dos altos custos da implantação de serviços e equipamentos e da fragmentação urbana, bem como da degradação ambiental.

Nesse sentido, entender e enfrentar o desafio da informalidade urbana nas cidades brasileiras, pois, é necessário e urgente. As políticas públicas de habitação social se mostram, cada dia mais, prioritárias nas agendas políticas brasileiras. Contribuir para a inclusão desta pauta e investigar os desdobramentos da crise sanitária e urbana para a questão é a contribuição desta pesquisa.

2. DIREITO À MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA

O território é fruto de disputas e de pactos que resultam em construções de valores e novas conceituações. Dessa disputa, nasce lentamente ao longo do século XX o conceito de direito à cidade, em que há que se reconhecer que a informalidade urbana não é mais a exceção, é a regra quanto à forma de ocupação da cidade. Nesse contexto, investigar a construção social do direito à moradia e as políticas públicas de habitação social, como a regularização fundiária e urbanística, é fundamental para compreensão da questão e de seus desdobramentos na crise emergencial.

Com o reconhecimento cada vez maior do direito à moradia urbana, o Estado passa a regulamentar políticas públicas de habitação social no Brasil, como ocorre com a regularização fundiária.

No campo do direito urbanístico, em se tratando de direitos sociais, como é o direito à moradia, a história construiu a necessidade de se garantir esses direitos em todos os níveis: da esfera internacional à legislação local. Investigar esse percurso histórico é importante para se compreender a dimensão da regularização fundiária e urbanística como política pública intimamente ligada à dignidade da pessoa humana.

A Segunda Guerra Mundial e suas nefastas consequências em todos os âmbitos proporcionaram uma necessária reflexão e mudança de paradigma acerca dos direitos humanos. A proteção dos direitos humanos ganha centralidade mundial com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e com a



Carta de São Francisco, em 1945, que em seu artigo 1º reconhece como um dos propósitos das Nações Unidas:

Art. 1º

(...)

3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Nesse contexto, na busca de assegurar um rol de direitos humanos, norteando a comunidade internacional sobre o tema, em 10 de dezembro de 1948 foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a qual trouxe um conjunto de dois grupos de direitos: os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais (ROBERT, 2000, p. 113-114).

No que se refere ao direito à moradia, sua configuração formal se vincula aos direitos econômicos, sociais e culturais, que constam expressamente na citada Declaração Universal:

Artigo XXV. Toda pessoa 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, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice e outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

O direito à moradia no plano internacional se articula, pois, com o processo de afirmação dos direitos humanos no sistema mundial, embora o primeiro documento que o tenha previsto data de 1917 – no caso, a Constituição Mexicana, a qual declarou que “toda família tem direito a desfrutar de habitação digna e decorosa”. Ou seja, a necessidade de ter assegurado um lar é antiga, mas seu reconhecimento formal data do início do século XX, consolidando-se na segunda metade deste período (TRINDADE, 2002, p. 152-153).

Do latim MORARI, moradia é o lugar onde se mora, é o relativo à habitação, à morada (FERREIRA, 2010, p. 516). Nesse ponto, é importante distinguir *moradia* de *habitação*. Segundo Sérgio Iglesias de Souza (2008), a *moradia* é o elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial:

consiste em bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, que permite a fixação em lugar determinado, não só físico, como também a fixação dos seus interesses naturais da vida cotidiana, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo, e, secundariamente, recai o seu exercício em qualquer pouso ou local, mas sendo objeto de direito e protegido juridicamente. O bem da “moradia” é inerente à pessoa e independente de objeto físico para a sua existência e proteção



jurídica. Para nós, “ moradia” é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial (SOUZA, 2008, p. 44).

Continua o autor:

A habitação pode ser conceituada, inicialmente, como a permissão conferida a alguém para fixar-se em lugar determinado, para atender aos seus interesses naturais da vida cotidiana, mas de forma temporária ou acidental, tratando-se de uma relação de fato entre sujeito e coisa, sendo objeto de direito (SOUZA, 2008, p. 44).

Ou seja, a habitação é qualquer local em que o indivíduo se hospede, de forma temporária ou acidental. Já o direito à moradia é a satisfação da necessidade humana de possuir um local que lhe confira proteção e um ponto de referência, tornando-se, portanto, uma demanda histórica a ser respondida pelo Estado.

Segundo a ONU, o direito à moradia está no rol dos direitos humanos, considerado interdependente e indivisível em relação aos demais direitos já assegurados nos instrumentos internacionais, imputando-se aos Estados-membros o dever de assegurá-los (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Para tratar da questão, a Organização das Nações Unidas realizou duas importantes conferências internacionais para seu reconhecimento e proteção, tendo por objeto a discussão dos assentamentos humanos (OLIVEIRA, 2002):

- a) *Habit I*, de 1976, que editou a Declaração de Vancouver sobre assentamentos humanos: estabelece a necessidade de intervenção em questões fundiárias, tendo o Estado o dever de planejar e administrar de forma ampla a utilização do solo, com o objetivo de crescimento planejado dos centros urbanos. É um comprometimento de planejamento da utilização do solo através da ordenação das cidades;
- b) *Habit II*, conhecida como Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, de 1996, estabelecida em Istambul, Turquia, que editou a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, considerada a mais completa Declaração afeta à matéria: ressalta novamente a necessidade de atuação estatal no combate aos problemas originários da desordem do crescimento urbano, assegurando a moradia para todos e os assentamentos humanos sustentáveis, num mundo urbanizado, com essa sustentabilidade estimulada a apresentar espaços de gestão democrática. É um comprometimento com a questão ambiental e democrática nas cidades (OLIVEIRA, 2002, p. 94-96).

Em Istambul, os 185 países participantes assinaram o chamado “Plano de Ação”, conhecido como “Agenda Habit II”, em que se reafirmou o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental de realização progressiva, mediante remissão expressa aos pactos internacionais anteriores, havendo

minuciosa previsão quanto ao conteúdo e extensão do direito à moradia, bem como das responsabilidades gerais e específicas dos Estados signatários para sua realização (OLIVEIRA, 2002, p. 69).

E, quando se fala em direito à moradia inserido no rol dos direitos humanos, é imperioso que se almeje uma moradia adequada, não bastando qualquer lugar para se viver. Essa preocupação foi esmiuçada na Agenda Habit II, resultado da Conferência em Istambul em 1996, em que ficou consignado que a moradia adequada para todos não se limita a prever um teto para as pessoas, é mais ampla.

É necessário se propiciar, a um custo acessível, uma conjugação de componentes: a) privacidade e espaços adequados; b) acessibilidade física; c) garantia de posse; d) estabilidade estrutural e durabilidade; e) iluminação adequada, aquecimento e ventilação; f) infraestrutura básica, como fornecimento de água, esgoto e coleta de lixo; g) qualidade ambiental adequada e fatores relacionados à saúde; h) localização adequada e acessível em relação a trabalho; e i) instalações básicas (OLIVEIRA, 2002, p. 95-96). Infere-se da Agenda Habit II que o conceito de moradia adequada vai além da questão possessória, muito arraigada na cultura brasileira, e abrange, muitas vezes com mais prioridade, importantes questões sociais, urbanísticas e ambientais.

A partir dessa contextualização normativa internacional, é possível aferir que a construção social do direito à moradia urbana ganhou destaque nos ordenamentos jurídicos de cada país, sendo sua implementação condicionada às peculiaridades locais de ordem econômica, política, social e cultural. Feitas essas considerações sob o ponto de vista histórico do reconhecimento internacional no direito à moradia como um direito humano de natureza social, é importante discorrer sobre a forma como esse direito à moradia urbana se inseriu no ordenamento jurídico pátrio.

O reconhecimento dos direitos humanos pelo Estado Brasileiro deu-se mediante a regulamentação dos chamados “direitos fundamentais”, conforme melhor doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet (2010, p. 27), previstos na Constituição Federal de 1988, em seu Título II, abrangendo os direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade e direitos políticos. O direito à moradia urbana é um direito social. Segundo José Afonso da Silva (2018):

Como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos de gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (SILVA, 2018, p. 268).



Com o intuito de realizar a igualização de situações sociais desiguais que a história da habitação social no Brasil vinha evidenciando, bem como considerando os pactos internacionais dos quais o Brasil já era signatário, que obrigavam o Estado em relação à moradia, o legislador constituinte inseriu o direito à moradia no rol do artigo 6º da Constituição Federal, através da Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000, o qual passou a ter 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.

A inserção do direito à moradia no rol do artigo 6º eleva a defesa desse direito social ao mais alto patamar do ordenamento jurídico, fomentando as mais diversas formas de atuação, desde a política, como a adoção de políticas públicas de regularização fundiária, até a jurídica, como o ajuizamento de ações, com o objetivo de assegurar sua efetivação.

No caso da moradia urbana, objeto deste trabalho, a atenção dispensada pela Constituição Federal de 1988 à ordem urbanística, trazendo um capítulo dedicado à Política Urbana, em seus artigos 182 e 183, mencionando a função social da propriedade urbana e das cidades, a obrigatoriedade do planejamento urbano através dos planos diretores e a usucapião especial urbana, trouxe a questão a uma discussão até então não alcançada.

Nesse contexto, o direito à moradia e o reconhecimento da importância da ordem urbanística pela Constituição Federal denotam a efetivação do fundamento axiológico do sistema jurídico brasileiro: a dignidade da pessoa humana.

Ter uma moradia, um espaço em que se sinta protegido, vai além da objetividade de materializar a necessidade de territorialização do ser humano. Permite-se também, sob uma perspectiva subjetiva, a construção da dignidade e da memória em uma perspectiva positiva sobre a história de vida de cada um. Refletir sobre esses aspectos se faz relevante, haja vista que muitas vezes as políticas públicas habitacionais deixam de se efetivar ou se efetivam de forma insatisfatória porque se desconectam desses aspectos.

A construção da dignidade da pessoa humana é um processo contínuo, que impõe algumas condições essenciais para se concretizar. Ter uma moradia, uma morada, é, inexoravelmente, uma dessas condições. A dignidade é um valor fundamental que se viu convertido em princípio jurídico de estatura constitucional e serve, assim, tanto como justificção moral como fundamento normativo para os direitos fundamentais (BARROSO, 2013).



É nesse sentido que vão os ensinamentos do Ministro Luís Roberto Barroso (2013), segundo o qual a dignidade está subjacente aos direitos sociais materialmente fundamentais, em cujo âmbito merece destaque o conceito de mínimo existencial:

Para ser livre, igual e capaz de exercer sua cidadania, todo indivíduo precisa ter satisfeitas as necessidades indispensáveis à sua existência física e psíquica. Vale dizer: tem direito a determinadas prestações e utilidades elementares (...) O mínimo existencial constitui o núcleo essencial dos direitos fundamentais em geral e seu conteúdo corresponde às pré-condições para o exercício dos direitos individuais e políticos, da autonomia privada e pública (BARROSO, 2013, p. 296).

E, por integrar o núcleo essencial dos direitos fundamentais, o mínimo existencial tem eficácia direta e imediata, operando tal qual uma regra, não dependendo de prévio desenvolvimento pelo legislador (BARROSO, 2013, p. 311).

Assim, o mínimo existencial nada mais é do que o núcleo material da dignidade da pessoa humana. E, quando se fala em direito à moradia como um dos pilares desse núcleo mínimo existencial, é imperioso que se almeje uma moradia adequada, não bastando qualquer lugar para se viver. Essa preocupação foi esmiuçada na Agenda Habit II, resultado da Conferência em Istambul em 1996, em que ficou consignado que a moradia adequada para todos não se limita a prever um teto para as pessoas, é mais ampla.

A situação habitacional atual do país convida a uma reflexão sobre o modo como a questão da moradia vem sendo tratada no Brasil. A previsão constitucional do direito à moradia urbana como direito social fundamental impõe essa discussão. Nesse contexto, alternativas ao problema precisam ser ponderadas e valorizadas, como é o caso da regularização fundiária e urbanística de interesse social. A construção social do direito à moradia urbana no Brasil demanda que novos caminhos sejam pensados na busca de alternativas ao problema da habitação social nas cidades brasileiras.

Nesse contexto, a regularização fundiária passa a ser um importante instrumento, em que para além das consequências jurídicas, transforma a imagem do lugar na medida em que rompe com o caráter transitório da ocupação, relacionando-se fortemente com a moradia como direito fundamental.

Sobre o conceito de regularização fundiária, ao reconhecer sua concepção pluridimensional e sua incidência sobre o problema da segregação, Betânia de Moraes Alfonsin traz um conceito consagrado na doutrina:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fim de moradia e, acessoriamente,



promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (ALFONSIN, 2007, p. 79).

Em recente livro que trata sobre as “Primeiras impressões sobre a Lei nº 13.465/2017”, os autores Vicente de Amadeu Amadei, Alberto Gentil de Almeida Pedroso e Ralpho Waldo de Barros Monteiro Filho trazem um conceito interessante:

Regularização fundiária é categoria jurídica (i) diretiva, enquanto fim e direção da política de reengenharia rural e urbana, ou de saneamento dos males do campo e da cidade (v.g. art. 2º, XIV, EC); (ii) matriz, enquanto gênero de várias formas de regularizar, abarcando a multiplicidade dos aspectos de irregularidades prediais (da falta de titulação às graves desordens habitacionais, passando por deficiências de empreendimentos, de edificação, de parcelamento do solo, de uso e ocupação etc.); e (iii) procedimental, na medida em que abrange várias etapas, instrumentos e atos voltados à regularização singularmente considerada. Isso, pois, denota a feição plurívoca e análoga da expressão (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 12).

Continuam os autores:

Isso, pois, denota a feição plurívoca e análoga da expressão. E, ao que parece, atualmente, o seu sentido principal (analogado principal) é o de regularização fundiária como matriz (ii) ou gênero do complexo das variadas formas de regularização, que traz a reboque os seus sentidos secundários (analogados secundários) de diretriz (i) e procedimento (iii) (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 12).

Seja pelo enfoque das dimensões, seja pelo enfoque dos seus sentidos, é cediço que a regularização fundiária é um instrumento complexo e multidisciplinar, que exige de todos os envolvidos, além do conhecimento técnico, sensibilidade e senso estratégico para que seu processo seja exitoso.

Ao analisar a eficácia da política de regularização fundiária no Brasil, Betânia de Moraes Alfonsin discorre que o fato de os instrumentos de regularização fundiária terem validade e vigência e um grande potencial não acarreta, por si só, a eficácia desta política. E constata: “no que tange ao ciclo da regularização fundiária, aquele que representou a grande ruptura paradigmática em termos de política habitacional no município, não se pode dizer que este programa tenha alcançado altos níveis de eficácia” (ALFONSIN, 2000, p. 201).

É interessante notar, pois, que o instituto da regularização fundiária e urbanística no ordenamento jurídico brasileiro, ganhou fôlego com a CF de 1988, com o Estatuto da Cidade, sendo que, atualmente, é disciplinada pela Lei 13.465/2017, que tem sido objeto de debates sobre o tema, considerado os desdobramentos paradigmáticos que acarretou, à vista do que dispunha a Lei do Minha Casa Minha Vida, Lei n. 11.977/2009, sendo que dado o objeto deste trabalho, não será aprofundada.



Portanto, a construção social do direito de moradia urbana, seja na esfera internacional, seja no âmbito nacional, vem sendo o fundamento maior para a adoção da regularização fundiária como política pública destinada à população de baixa renda, considerando a informalidade urbana como fenômeno crescente nas cidades brasileiras. A partir desses conceitos fundamentais, investigar os desdobramentos da crise sanitária deflagrada em razão da COVID-19, é a indagação deste trabalho.

3. PRESENTE E FUTURO: DESDOBRAMENTOS DA CRISE SANITÁRIA NA INFORMALIDADE URBANA, NO DIREITO À MORADIA E NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA

Nesse último item, é importante tecer algumas considerações acerca do presente e do futuro no que tange à informalidade urbana, o direito à moradia e à regularização fundiária e urbanística a partir dos desdobramentos da crise sanitária deflagrada em razão da COVID-19.

Enquanto o mercado formal historicamente não tem oferecido opções viáveis de acesso ao solo e à moradia para os grupos socioeconômicos mais pobres, ao longo de décadas do processo de urbanização, os governos também não têm implementado políticas habitacionais suficientes, adequadas e acessíveis. Nesse contexto, historicamente, a informalidade passou a ser a única opção de produção da moradia nas cidades para grande parcela da população, como afirma Edésio Fernandes (2010, p. 179).

Segundo o autor, a informalidade tem inegavelmente oferecido mais e melhores opções de acesso ao solo e à moradia nas cidades para os pobres do que os mercados formais e os governos juntos. E, ainda assim, diferentemente do que muitos pensam, a informalidade não é uma opção barata. Além de pagarem preços abusivos para terem acesso a serviços improvisados, os moradores de assentamentos informais têm pagado preços cada vez maiores para viverem em condições precárias (FERNANDES, 2010, p. 179).

Para a solução da questão da informalidade urbana, segundo Edésio Fernandes (2010), esse problema deve ser enfrentado de duas maneiras principais, que devem ser necessariamente combinadas:

- a) políticas preventivas que articulem políticas fundiárias com políticas urbanas, habitacionais, ambientais e fiscais, sobretudo na esfera local; envolvendo terras vazias de propriedade privada e pública, especialmente em áreas centrais, e imóveis vazios e subutilizados privados e públicos; bem como envolvendo as administrações públicas em todas as esferas governamentais, o setor privado, as comunidades organizadas (cooperativas, ONGs, movimentos sociais, etc.) e outros setores como a universidade para dar assistência técnica e jurídica às administrações municipais e às comunidades; e
- b) políticas curativas de regularização das situações de assentamentos informais já consolidados (FERNANDES, 2010, p. 180).

Nessa busca de superar a irregularidade, segundo Maria Lúcia Refinetti Martins (2006, p. 45-46), analisar processos econômicos que se realizam na cidade, de modo associado à produção do ambiente /construído, bem como avaliar diretrizes urbanísticas e localização de equipamentos, como formas de transferência de renda é um caminho essencial para se pensar o papel da cidade no novo contexto econômico e político. Segundo a autora, deve-se tratar questões territoriais e urbanísticas como disputa econômica e social, e não simplesmente como ordem e funcionalidade.

A regularização fundiária e urbanística é uma política pública de habitação que, quando destinada à população de baixa renda, merece atenção dada sua importância para diminuir as diferenças sociais e implementar o direito à moradia, essencialmente ligado à dignidade da pessoa humana, e um dos graves problemas sociais do país. Importante destacar a mudança de paradigma da regularização fundiária com relação à legislação anterior, Lei do Minha Casa Minha Vida (Lei n. 11.977/2009). Sob a égide da Lei n. 13.465/17, vigente, se permite que a regularização fundiária se reduza à titulação, desprestigiando seu potencial como solução para as questões ora debatidas.

Desse modo, como ensina Edésio Fernandes, a lição maior, contudo, é que a formação e a renovação de pactos sociopolíticos amplos e sólidos são necessárias para garantir o sucesso de programas futuros de regularização fundiária. Dadas a escala e a gravidade do fenômeno, as soluções não podem ser deixadas apenas para as forças de mercado, e nem apenas para o poder público. Segundo o autor,

respostas adequadas vão requerer políticas nacionais que sejam verdadeiramente públicas, nas quais todos os atores sejam envolvidos, com apoio renovado, e mais qualificado, das agências internacionais de desenvolvimento e das instituições financeiras. Há um lugar para todos: a articulação intergovernamental permanente é fundamental, assim como a ação do Ministério Público e do Judiciário, e da formação de parcerias com os setores privado, comunitário, acadêmico e voluntário (FERNANDES, 2006b, p. 56).

Como bem pontua Laura Machado de Mello Bueno, é preciso dar um salto de qualidade gigantesco no planejamento territorial no Brasil. Contudo, a autora pondera:

Mas isso somente acontecerá se forem incorporados os assentamentos precários e irregulares, também chamados de assentamentos populares informais, destacando-se as favelas. As práticas convencionais de planejamento nascidas da experiência urbana dos países desenvolvidos (que visaram, e em grande parte alcançaram, a universalização de serviços, garantias de qualidade de vida e moradia etc, com pleno emprego) não tem como serem aplicadas em nossas cidades, pois temos um quadro socioespacial histórico de subemprego, ilegalidade e precariedade da moradia (BUENO, 2009, p. 46).

Nessa linha do pensamento de Laura Machado de Mello Bueno, assevera Edésio Fernandes (2010, p. 181) que a regularização fundiária de assentamentos informais não pode mais ser a política habitacional



por excelência dos governos, de maneira isolada ou juntamente com políticas de desregulação urbanística e subsídios habitacionais: em especial, os governos municipais têm que interferir com urgência na estrutura de ordenamento territorial, reservando áreas bem localizadas e servidas para habitação de interesse social, e o lugar mais adequado para fazer isso é nos planos diretores e leis de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, para assim criarem as condições de um novo pacto socioespacial nas cidades que seja socialmente incluyente e ambientalmente sustentável.

Com a crise sanitária em decorrência da COVID-19, a preocupação com a moradia da população em situação de vulnerabilidade social se acentuou, como se observa na Recomendação da Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA) e do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) às autoridades judiciárias para que suspendam todo e qualquer conflito fundiário que culmine na retomada compulsória de imóveis, regulares ou não, utilizados para moradia de pessoas de baixa renda no Brasil (INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO; FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ARQUITETOS E URBANISTAS, 2020).

Na cidade, há uma disputa entre aqueles que querem melhores condições de vida e aqueles que visam apenas extrair lucro. A pandemia escancarou esse pano de fundo. Alex Ferreira Magalhães (2020) faz apropriada análise acerca das contradições da urbanização capitalista a partir da análise de Christian Topalov, conforme abaixo se transcreve:

Com base na análise de Christian Topalov (1978) a respeito do processo de urbanização nas sociedades capitalistas, pode-se afirmar que a presença do fenômeno da irregularidade fundiária e/ou urbanística, embora não se apresente em igual forma e escala nas diversas regiões e formações sociais, estaria longe de representar uma exceção, desequilíbrio, crise ou distorção na dinâmica capitalista, mas algo previsível, quiçá inerente a ela, e relacionado às contradições que marcam a sua configuração histórica. Para chegar a esse enunciado, partimos da consideração, feita por Topalov, de que a cidade constitui, para o capital, um valor de uso complexo que concentra as condições gerais da produção e circulação do capital e da força de trabalho, o que esse autor chamará de efeitos úteis de aglomeração (MAGALHÃES, 2020, p. 115-116).

Nessa perspectiva apropriada de Topalov, a pandemia coloca em xeque o modelo de crescimento urbano neoliberal marcado pela mercantilização e financeirização da terra urbana e da cidade, principalmente nos últimos 30 e 40 anos, calcado no paradigma da propriedade individual plena e nos processos de produção informal do espaço urbano e acesso à moradia nas cidades. Reafirma a urgência na renovação da disputa sociopolítica pela construção de um marco articulado de ordenamento territorial e governança da terra para possibilitar cidades incluyentes, sustentáveis, resilientes e saudáveis.

Conforme se verificou, a realização do isolamento social, estabelecido pela Organização Mundial da Saúde como estratégia à proliferação do vírus, não é uma opção para todos no tocante à qualidade de

vida, sendo um privilégio que pode ser gozado especialmente para os que compõem uma elite econômica. Ademais, com a disseminação do vírus, com o avanço do número de contaminados e de óbitos no Brasil, escancara-se não somente a limitação do sistema de saúde, mas o nível de desigualdade social e racismo estrutural no país, mesmo que a contaminação da doença não possua distinção de nenhuma ordem (FERREIRA; LIMA; SILVA, 2020, p. 56-57).

Assim, a capacidade de prevenção, acesso ao tratamento e a manutenção das condições de vida se contrastam por condições socioeconômicas entre a elite econômica e os mais pobres que, em sua maioria negros, são as maiores vítimas da pandemia, o que ratifica o abandono e a ausência histórica de políticas públicas de reparação de crimes desenvolvidos institucionalmente contra a população negra, onde o processo de escravidão dessa população se desenvolveu pautando todo o território brasileiro (FERREIRA; LIMA; SILVA, 2020, p. 56-57).

Ao analisar o enfraquecimento das fronteiras urbanas frente ao agravamento da pandemia, em interessante artigo Juliana Barcellos da Cunha e Menezes e Cláudia Franco Corrêa discorrem sobre algumas particularidades da dificuldade da adoção das medidas de combate à proliferação da COVID-19 nas favelas. Segundo as autoras, além do adensamento populacional e da precariedade dos domicílios, outra questão relevante, apontada pela ONG Redes da Maré, está ligada à subnotificação de casos:

o que ocorre em quase todos os locais em razão da ausência de testes, porém nas favelas a problemática mais uma vez encontra a informalidade, visto que muitos casos de contaminação e óbito acabam sendo registrados pela rede pública e privada em bairros vizinhos, vez que oficialmente os endereços dentro da favela não constam regularmente registrados nos cadastros da Prefeitura. A invisibilidade nas análises estatísticas dificulta a priorização da realização de políticas públicas especialmente voltadas a contenção do vírus nas comunidades e acaba por camuflar a gravidade da situação (MENEZES; CORRÊA, 2020, p. 147).

Os impactos da pandemia no urbanismo e na informalidade urbana colocam no centro de discussões as políticas públicas de reurbanização e regularização fundiária e urbanística, a tecnologia social, o conceito de cidades inteligentes, os vazios urbanos e sua destinação à moradia social e a representatividade da sociedade junto ao Poder Público para a tomada de decisões no que tange às cidades. Também propõem uma reflexão sobre a reestruturação do Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores, de forma mais globalizante e integradora, em que todas as políticas urbanas dialoguem de forma geral.

As mudanças que o período posterior à pandemia exigirá dos urbanistas e juristas reside na ruptura paradigmática com relação à ideia da função social da terra, e não apenas da propriedade. Esta

demandará uma nova definição, de direito à propriedade e não de direito de propriedade, mediante valorização da posse e da forma coletiva, tendo em vista as perspectivas do direito à cidade.

Conceitos como governança da terra urbana e da responsabilidade territorial do poder público também deverão ser resgatados e trabalhados nesse novo contexto. É nesse passo que a regularização fundiária e urbanística ganha solidez como instrumento de planejamento integrado à estrutura fundiária, com a perspectiva de atenuar as consequências da informalidade urbana.

Nas lições de Carlos Fortuna, é a complexidade das espacialidades e das temporalidades de um urbano que se move de acordo com geografias e ritmos insuspeitos até há pouco que condiciona as práticas sociais que têm lugar nas cidades e que configuram aquela esperança de um entendimento interpretativo transversal e globalizante da cidade. Segundo o autor, à sua maneira, todas e cada uma das cidades de hoje pouco mais são do que experiências políticas e manifestações socioculturais em torno de uma tendência urbana geral que supera a soma das suas partes, embora se possa expressar e ser compartilhada de forma singular (FORTUNA, 2019, p. 136).

É interessante mencionar que o sociólogo português Boaventura de Souza Santos (2020), em sua recente produção “A cruel pedagogia do vírus”, faz uma análise do cenário da pandemia em face dos três desafios já apontados por ele do mundo atual: o capitalismo, o patriarcado e o colonialismo, que continuam a nos desafiar no mundo contemporâneo. O autor aponta alguns caminhos, refletindo sobre como a pandemia nos faz pensar em alternativas ao modo de viver, de produzir, de consumir e de conviver nestes primeiros anos do século XXI, refletindo ainda sobre a questão ambiental, concluindo que só com uma nova articulação entre os processos políticos e os processos civilizatórios será possível começar a pensar numa sociedade em que a humanidade assuma uma posição mais humilde no planeta em que habita.

Nesse sentido, ainda valendo-se dos ensinamentos de Carlos Fortuna (2019, p. 147), talvez se tenha de enfrentar o desafio político do invisibilizado e do informal e tentar incorporar ambos nos planos formais de cidade e assegurar, assim, mais democraticidade ao nosso futuro urbano. Os planos de cidade dos arquitetos e urbanistas têm de reaprender com as cotidianidades igualmente difíceis de decifrar porque aparentemente irrepetíveis. São precisas rugosidades espaciais semelhantes às dificuldades da vida vivida no seu cotidiano e não leituras simplistas desses espaços.

Por fim, conclui-se com Erminia Maricato (2000), que pondera que a dimensão da tragédia urbana brasileira está a exigir o desenvolvimento de respostas que devem partir do conhecimento da realidade empírica para evitar a formulação das “ideias fora do lugar” tão características do planejamento urbano no Brasil (MARICATO, 2000, p. 21).



CONCLUSÃO

É preciso pensar como o urbanismo pode contribuir para o enfrentamento da pandemia, pois a crise sanitária escancarou as desigualdades sociais urbanas. Os assentamentos precários são os espaços mais expostos aos efeitos nocivos da COVID-19. Não há possibilidade de isolamento social e a educação virtual é extremamente limitada. É preciso construir um debate sobre cidades mais inclusivas e, nesse contexto, é preciso efetivar a política pública de regularização fundiária e urbanística no Brasil.

A pandemia evidenciou desigualdades socioterritoriais que potencializam a proliferação do vírus e dificultam sua contenção, denotando íntima relação, entre território e saúde. É preciso que o planejamento urbano contemple essa dinâmica e reduza a perspectiva da tragédia urbana anunciada, implementando políticas de habitação voltadas a assegurar o direito à moradia digna, como a regularização fundiária e urbanística, que passa a ganhar atenção dos gestores públicos, não obstante já estar prevista, há décadas, no ordenamento jurídico brasileiro. O presente, com a informalidade urbana à evidência das pequenas, médias e grandes cidades, mostra que o futuro precisa ser inevitavelmente planejado, sob pena de se agravar a tragédia urbana escancarada com a crise sanitária.

Considerando a informalidade urbana, o direito à moradia e a regularização fundiária e urbanística, os desdobramentos da crise emergencial denotam novos arranjos ao Direito e ao Urbanismo, como desafios para os agentes envolvidos com a construção de um direito à cidade mais sustentável e inclusivo, com espaços urbanos em que a busca pelo mínimo existencial, ligado ao direito à moradia e à dignidade da pessoa humana, seja objeto de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, B. M. **Da invisibilidade à regularização fundiária**: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre - Século XX. 2000. 233 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

ALFONSIN, B. M. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização fundiária plena**: referenciais conceituais. Brasília: Ministério das cidades, 2007.

AMADEI, A.; PEDROSO, A. G. A.; MONTEIRO FILHO, R. W. B. **Primeiras impressões sobre a Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo, 2017.

BARROSO, L. R. **O novo direito constitucional brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2013.



BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 5. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BUENO, L. M. M. Contribuição para o conhecimento sobre as favelas no Brasil. In: SILVA, J. S. (Org.). **O que é favela, afinal?** Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009. p. 46-51.

CARVALHO, I. M. M. Globalização, metrópoles e crise social no Brasil. **Revista Eure**, Santiago do Chile, v. 32, n. 95, p.5-20, mayo 2006.

COSTA, R. H. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

FERNANDES, E. Políticas de regularização fundiária: confrontando o processo de crescimento informal das cidades latino-americanas. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, ano I, n. 6, jun./jul. 2006a.

FERNANDES, E. Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições. **Oculum ensaios - Revista de Arquitetura e Urbanismo**, Campinas, n. 6, p. 48-57, 2006b.

FERNANDES, E. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, ano 9, n. 49, jan./fev. 2010.

FERREIRA, A. B. H. **Mini Aurélio**: o dicionário da língua portuguesa. 8. ed. rev. e atual. Curitiba: Positivo, 2010.

FERREIRA, S. B. F.; LIMA, A. T. O.; SILVA, M. L. N. Breves reflexões sobre desenvolvimento urbano, ocupações e a pandemia da covid-19 em Marabá (PA). **Ambiente: Gestão e Desenvolvimento**, Boa Vista, v. 1, n. 1, p. 55-80, 2020.

FORTUNA, C. Urbanidades invisíveis. **Tempo social**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 135-151, abr. 2019.

GOUVÊA, D. C.; ÁVILA, P. C.; RIBEIRO, S. B. A regularização fundiária urbana na Amazônia legal. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2009.

HIRATA, G.; MACHADO, A. F. Conceito de informalidade e formalidade e uma proposta de tipologia. **Mercado de Trabalho**, Brasília, n. 34, p. 23-29, nov. 2007.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO - IBDU; FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ARQUITETOS E URBANISTAS - FNA. **Conflitos fundiários**: recomendações em defesa do direito à moradia da população de baixa renda durante a pandemia do novo coronavírus, abril de 2020. Disponível em: <http://wp.ibdu.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-conjunta-IBDU-e-FNA-Suspens%C3%A3o-de-remo%C3%A7%C3%B5es.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Aglomerados subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.



MAGALHÃES, A. F. **O direito das favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MAGALHÃES, A. F. Pobreza, regularização fundiária e configuração das favelas. In: MAGALHÃES, A. F.; CORRÊA, C. F.; VALIM, M. P. (Orgs.). **Cidades: dilemas, desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Universidade Veiga de Almeida, 2020. p. 109-134.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, out./dez. 2000.

MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003.

MARTINS, M. L. R. Globalização, informalidade e regulação em Cidades Latino-Americana. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 31-49, 2006.

MENEZES, J. B. C.; CORRÊA, C. F. A pandemia da covid-19: uma discussão à luz da questão habitacional e do direito à cidade. In: MAGALHÃES, A. F.; CORRÊA, C. F.; VALIM, M. P. (Orgs.). **Cidades: dilemas, desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Universidade Veiga de Almeida, 2020. p. 135-154.

OLIVEIRA, F. F. F. B. **Direito à moradia urbana e regularização fundiária de interesse social**. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco: Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, 26 jun. 1945.

PERISSINOTTO, R. M. Hannah Arendt, poder e a crítica da "tradição". **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 61, p. 115-138, 2004.

ROBERT, C. **Direitos humanos, acesso à justiça: um olhar da defensoria pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SANTOS, B. S. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUZA Jr., J. G. (Org.). **Introdução crítica ao direito**. Brasília: Universidade de Brasília, 1993.

SANTOS, B. S. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Almedina, 2020.

SARLET, W. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, R. A. Aglomerados subnormais: definição, limitações e críticas. **Revista GeoUECE**, Fortaleza, v. 3, n. 6, p. 26-40, 2015b.

SOUZA, M. A. A. O retorno do território. **OSAL - Observatório Social de América Latina**, São Paulo, v. 6, n. 16, p. 251-261, 2005.



SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

SOUZA, S. I. N. **Direito à moradia e de habitação**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

TRINDADE, J. D. L. **História social dos direitos humanos**. São Paulo: Fundação Petrópolis, 2002.

Sobre os autores:

Taisa Cintra Dosso

Graduada e Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista. Doutora em Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas/SP, com estágio de pesquisa junto à Universidade de Lisboa. Professora de Curso de Pós-Graduação. Diretora de Eventos Científicos da Associação Nacional dos Procuradores Municipais. Procuradora do Município de Ribeirão Preto/SP. Autora de livros e artigos.

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2869909513780012> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0752-5849>

E-mail: taisacintradosso@gmail.com

Jonathas Magalhães Pereira da Silva

Professor Titular e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PosUrb-Arq PUC-Campinas) e da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Participante do Programa de Cooperação Inter-Institucional PUC-Campinas / UNIVAG - MT no curso de mestrado acadêmico iniciado em 2019. Pós Doutorado no ProArq da UFRJ (2015-2016). Arquiteto Urbanista pela FAUUSP (1989). Mestre (1999) e Doutor (2005) em estruturas ambientais urbanas na FAUUSP. Co-líder do Grupo de Pesquisa Políticas Territoriais e a Água no Meio Urbano, cadastrado no CNPq, vinculado à linha de pesquisa Projeto, Inovação e Gestão em Arquitetura e Urbanismo do PosUrb-Arq / PUC-Campinas. É EDITOR CHEFE da Revista OCULUM ENSAIOS - PUC-Campinas (desde 2019). Foi Presidente da ABAP entre 2011 e 2013, quando se iniciou o CAU - Conselho de Arquitetura e Urbanismo. Atua como consultor na MPS associados onde destaca-se: a coordenação do PDInfra-CSP-Unifesp - Plano Diretor de Infraestrutura do Campus São Paulo da UNIFESP (2016 a 2018), a coordenação técnica do Plano Sócio-Espacial da Rocinha Rio de Janeiro (2007-2009); coordenação de 11 planos participativos da região serrana do Espírito Santo (2005-2006); desenvolvimento do projetos urbanos dos corredores de transporte em São Paulo (2005) e na da Área Portuária do Rio de Janeiro (2003-2004). Urbanização de Favelas pelo programa Favela-Bairro (2001 a 2003).

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8639950603854048> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8186-9626>

E-mail: jonathas.silva@puc-campinas.edu.br

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

