



CONFLITOS FUNDIÁRIOS E RISCO: REMOÇÕES FORÇADAS ENQUANTO FATOR DE RISCO EM ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE RISCO DE DESASTRES

Land conflicts and risk: forced removals as a risk factor in informal urban settlements and land regularization in disaster risk areas

Maria Cecília de Araujo Asperti

Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5945-9455>

URL: <http://lattes.cnpq.br/2747366362565297>

E-mail: maria.asperti@fgv.br

Ana Cláudia Mauer dos Santos

Maitá ATHIS

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-0895-4991>

URL: <http://lattes.cnpq.br/2759014664835963>

E-mail: ana.mauer.santos@gmail.com

Trabalho enviado em 24 de julho de 2024 e aceito em 18 de novembro de 2024



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



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.03., 2024, p. 438-474
Maria Cecília de Araujo Asperti e Ana Cláudia Mauer dos Santos
DOI: 10.12957/rdc.2024.86117 | ISSN 2317-7721

RESUMO

O artigo trata da multiplicidade de riscos dos assentamentos urbanos informais e analisa o risco de remoção em razão da informalidade jurídica da situação dominial e as formas de lidar com essa condição integram a vulnerabilidade em assentamentos de baixa renda, o que se agrava em razão das limitações de devido processo legal verificadas nos procedimentos de remoção forçada. Esses riscos se somam aos riscos de desastres, agravados pelos efeitos das mudanças climáticas, os quais, por sua vez, relacionam-se às desigualdades e à estrutura histórica de dominação e exploração pela alienação do acesso à terra. Em vista disso, são debatidas as potencialidades e limitações do instrumento da Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/2017), em diálogo com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012), para servir como política territorial para evitar ou afastar os mecanismos de desposseção, contribuindo não apenas enquanto *fim* com a titulação e urbanização, como enquanto *meio*, para a garantia de um devido processo legal, e para a redução de riscos e gerenciamento de desastres.

Palavras-chave: Conflitos Fundiários; Remoções Forçadas; Segurança Jurídica da Posse; Redução de Riscos; Regularização Fundiária.

ABSTRACT

The article addresses the multiplicity of risks in informal urban settlements and analyzes the risk of eviction due to the legal informality of land tenure, and the ways of dealing with this condition, are part of the vulnerability in low-income settlements. This situation is exacerbated by the limitations of due process observed in forced eviction procedures. These risks are compounded by disaster risks, which are aggravated by the effects of climate change and are linked to inequalities and the historical structure of domination and exploitation through the alienation of land access. In light of this, the potentialities and limitations of the Land Regularization instrument (Law No. 13.465/2017) are discussed, in dialogue with the National Policy for Civil Protection and Defense (Law No. 12.608/2012), to serve as a territorial policy to avoid or counteract mechanisms of dispossession, contributing not only as an end with titling and urbanization but also as a means to ensure due process and reduce risks and disaster management.

Keywords: Land Conflicts; Forced Removals; Security of Tenure; Risk Reduction; Land regularization.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, onde 61% da população vive em áreas urbanas (IBGE, 2022), o acelerado crescimento das cidades impacta sobretudo os mais pobres. Entre 1985 a 2022, de toda a expansão urbana ocorrida no país, 5% foi de assentamentos urbanos informais, uma área equivalente aos limites territoriais do município de Feira de Santana/BA. No período analisado, enquanto a urbanização aumentou 3,1 vezes, só nas favelas aumentou 3,9 vezes (MapBiomas, 2023). Apesar das conquistas legislativas históricas das últimas décadas, calcadas no paradigma de direitos humanos, sobretudo a partir da Constituição Federal



de 1988, e do advento do Estatuto da Cidade, perpetua-se um modelo de planejamento urbano calcado na contínua expansão urbana, produzindo o espaço segundo interesses econômicos privados, como de empresas do mercado imobiliário, do qual depende e alimenta a despossessão e concentração de terras.

Associado a esse processo, os historicamente marginalizados são forçados a se instalarem em áreas de menor valor ou excluídas do mercado imobiliário, ambientalmente sensíveis, em condições inadequadas para a urbanização (Maricato, 2009; Rolnik et. al, 2007; 2015) e, cada vez mais, expostas a riscos de desastres. No mesmo período de análise, verificou-se que, enquanto as áreas urbanas no Brasil triplicaram, foi quadruplicada a ocupação muito próxima a leitos de rio e quintuplicada em áreas de alta declividade. A urbanização em áreas de risco aumentou 2,8 vezes no geral, crescimento ainda maior nos assentamentos informais, onde atingiu-se um aumento de 3,4 vezes. A cada 100 hectares de favela que cresceu no país, 16,5 deles foram em áreas de risco (MapBiomias, 2023). Apesar das evidências, essa enorme parcela da população brasileira segue sendo alijada do acesso à moradia adequada, de medidas preventivas de mitigação de riscos, e da participação na política de desenvolvimento territorial urbano.

A impossibilidade de acesso à terra pelo mercado formal leva ao assentamento improvisado em condições urbanístico-ambientais desfavoráveis. Estas, associadas às emergências climáticas e aumento de eventos extremos, agravam sua vulnerabilidade, impondo-lhes maiores riscos e ameaças ou efetivas violações de direitos. O direito de propriedade tem desempenhado papel central nesse processo. Até recentemente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE adotava a categoria “aglomerados subnormais”¹ para referir-se aos assentamentos informais, e análises científicas desses dados concluíram que a essa “subnormalidade” dizia menos sobre a disponibilidade de serviços públicos e infraestrutura urbana, e mais à situação em relação à propriedade privada (Catalá; Carmo, 2021).

Essa relação com a terra, expressa na posse e na propriedade, alimenta a cisão socio-jurídica de cidade legal/ilegal, e conseqüente hierarquização entre espaços de “maior/menor” cidadania, sendo a cidade formal contemplada de infraestrutura e serviços públicos, cuja valorização da terra é apropriável pelo mercado imobiliário; e a cidade informal, realidade das ocupações urbanas, além de não acessar os recursos da vida urbana, é socialmente estigmatizada e, não raro, criminalizada (Rolnik, 2015).

Embora atualmente a propriedade seja modulada por sua função social, prevendo a política urbana constitucional e infraconstitucional uma série de instrumentos para o desenvolvimento urbano

¹ O IBGE anunciou a substituição do termo "Aglomerados Subnormais" por "Favelas e Comunidades Urbanas" em suas classificações, uma mudança resultante de amplas consultas com movimentos sociais e órgãos governamentais. Essa nova denominação busca reconhecer a identidade e os direitos das populações que habitam esses territórios, alinhando-se a diretrizes constitucionais e de direitos humanos. A decisão reflete um esforço contínuo para melhorar a produção de dados sobre essas áreas, essenciais para a formulação de políticas públicas. O Censo Demográfico 2022 adotou essa nomenclatura, com vistas a enfatizar a sociabilidade e a identidade das comunidades (IBGE, 2024).

sustentável, esse paradigma não se traduz na prática cotidiana de gestores públicos ou na prestação jurisdicional de juízes e tribunais de justiça, apoiados nas previsões tradicionais da legislação, sobretudo cível e processualística. As profundas mudanças publicistas pouco ou quase nada reverberaram sobre o tratamento legal da posse, ainda prevista como expressão de uma das faculdades da propriedade; ou sobre as ações possessórias, voltadas à facilitar a tomada à força da terra pelos proprietários registrais.

Estes dispositivos e procedimentos legais esvaziam o interesse público relativo à promoção das plenas funções sociais da cidade e atendimento da função social da propriedade urbana, além de minar frontalmente a tutela de direitos fundamentais por parte dos ocupantes, obrigados a se defender em um processo judicial desenhado para limitar ao máximo as vias do contraditório aos acusados de esbulho. Mesmo as mudanças processuais recentes, propagadas como formas de ampliação do acesso à justiça, na prática, se mostram como medidas facilitadoras e legitimadoras das remoções forçadas.

Esse impasse leva à persistência dos históricos conflitos fundiários brasileiros, não enfrentados e potencializados pelo planejamento e gestão urbanos municipais, que vêm a transbordar nas instâncias judiciais, em especial em ações possessórias. Também se manifesta na promoção de remoções forçadas administrativas, pelos mais diversos expedientes jurídico-políticos, como teses voltadas à preservação do patrimônio público e, mais recentemente, argumentações também com base no argumento do “risco”. Assim, às pressões de remoção forçada somam-se os debates e as aceções sobre o risco de desastres.

Ambos, despossessão e risco urbanístico-ambiental, todavia, decorrem de um processo social histórico de dominação e exploração da terra e das populações dela expropriadas por atravessamentos de raça, classe, gênero, entre outras intersecções. As urgências contemporâneas dos efeitos climáticos desse processo aumentam exponencialmente esses fatores de risco, na medida em que são sentidos de forma desproporcionalmente mais aguçada pelas populações já vulnerabilizadas (Louback; Lima, 2022). Tais populações ativamente lidam com a multiplicidade de riscos urbanístico-ambientais, e também com a ameaça de remoção forçada via possessórias e outros dispositivos judiciais ou administrativos de ataque à segurança jurídica da posse, elemento constitutivo do direito humano à moradia adequada.

Neste artigo, trabalhamos a hipótese de que a Reurb-S pode oferecer um devido processo legal e servir de instrumento preventivo de desastres. Trata-se de análise sociojurídica (Gustin; Dias, 2010) que busca problematizar as contradições legais no endereçamento da vulnerabilidade de assentamentos urbanos informais à luz dos direitos humanos, aproximando a informalidade, relativa à insegurança jurídica da posse, aos fatores urbanístico-ambientais que acionam medidas de proteção e defesa civil.

Com base em revisão bibliográfica e análise normativa, faremos, inicialmente, um percurso histórico dos conflitos fundiários brasileiros do ponto de vista das resistências jurídico-políticas das populações excluídas do acesso à terra. Em seguida, debateremos dispositivos da Política Nacional de



Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, aproximando suas críticas ao procedimento de Reurb-S, com vistas a evitar ou afastar os mecanismos de desposseção e promoção do acesso à terra urbana, não apenas no sentido comumente debatido de eventual titulação combinada à urbanização adequada (Rolnik et al., 2007); como também, e particularmente, enquanto instrumento para a garantia do devido processo legal, que possa contribuir, ademais, na prevenção de desastres, favorecendo a redução de riscos nesses territórios.

Este esforço ensaístico aproxima e reordena questões já existentes e bem debatidas para o seu reposicionamento crítico, buscando extrair novos elementos e reflexões (Adorno, 2003) úteis para descrever, explicar e mesmo denunciar a obstacularização do acesso digno à terra urbana, realidade que exige desenhos institucionais que promovam a proteção e a garantia de direitos. Numa postura crítica às acepções tecnocráticas e naturalistas do risco, buscamos dialogar com as experiências embrionárias de mapeamento de risco e perspectivas de construção social do risco. Compreendendo a redução de riscos de desastres como necessidade transversal a todas as práticas sociais e políticas públicas, postulamos a relevância de explorarmos a potencialidade da política e instrumento jurídico da Reurb-S.

Este trabalho é resultado de um processo de ação-reflexão (Freire, 1996) coletivo e individual, das questões emergentes da prática de advocacia e assessoria jurídica popular a ocupações urbanas nos municípios de Ribeirão Preto e São Carlos, no interior do Estado de São Paulo, no período de 2011 a 2024. A discussão parte dos acúmulos teórico-práticos que vêm sendo registrados nos Relatórios de Direitos Humanos do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular de Ribeirão Preto (NAJURP-FDRP/USP)² e Relatórios Técnicos de projetos de Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS)³, e em pesquisas

² Para acessar as reflexões sobre a prática de assessoria jurídica popular a assentamentos urbanos informais de Ribeirão Preto, localizados nas imediações do Aeroporto Estadual D. Leite Lopes (Comunidades João Pessoa e Nazaré Paulista), inseridas em atividades de extensão e estágio universitários, verificar os Relatórios de Direitos Humanos do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular de Ribeirão Preto (NAJURP-FDRP/USP) dos anos de 2012, 2013, 2014 e 2017, disponíveis em: <https://www.direitorp.usp.br/cultura-e-extensao/najurp/>

³ Para acessar as reflexões sobre a prática de assessoria jurídica popular a assentamentos urbanos informais de São José dos Campos (Banhado), Ribeirão Preto (Comunidades João Pessoa e Nazaré Paulista) e de São Carlos (Ocupações Em Busca de Um Sonho e Em Busca de Uma Moradia), inseridas em atividades de consultoria jurídica em projetos de ATHIS financiados pelos Conselhos de Arquitetura e Urbanismo do Brasil e do estado de São Paulo, verificar os produtos técnicos finais dos projetos Banhado, Replanejando Nazaré Paulista e João Pessoa I e II, e Em Busca da Regularização Fundiária, disponíveis em: <https://www.maitaathis.org/assessoria-t%C3%A9cnica>



acadêmicas de iniciação científica⁴ e mestrado⁵. Consolidando as reflexões mais recentes, a sua elaboração teórica, desenvolvida durante a especialização *lato sensu*⁶, resultou na produção de dois artigos, sendo este um deles.

Soma-se a essa construção a interlocução e o trabalho realizado juntamente ao Grupo de Pesquisa Acesso à Justiça, Desastres e Mudanças Climáticas, da FGV Direito SP, que trabalha temáticas ligadas ao reconhecimento do papel das vulnerabilidades na gestão de risco de desastres e a uma noção contextualizada de risco, além de postular pela análise crítica dos instrumentos jurídicos (e, particularmente, processuais) mobilizados em contextos de desastres e mudanças climáticas.

2. CONFLITOS FUNDIÁRIOS E SEU ALICERCE JURÍDICO-LEGAL

2.1. A PRODUÇÃO RACIALIZADA DE CONFLITOS PELA TERRA COMO TRADIÇÃO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

Como resultado de um estudo etnográfico realizado na década de 1990, James Holston (1993) concluiu que o regime legal dos institutos *posse* e *propriedade* no Brasil define uma arena de conflito em que a distinção entre o legal e o ilegal é bastante instável e temporária, servindo a lei de instrumento de manipulação e de violência para fazer valer os interesses das partes envolvidas, sejam provenientes de grupos dominantes ou subalternos. A lei é utilizada para conferir origens históricas críveis às alegações, no entanto, tais origens são ambíguas e, por vezes, são deliberadamente falsas. Nesse sentido, para o autor, ao opor interpretações divergentes sobre a origem dos direitos de propriedade e do exercício legítimo da posse, disputas pela terra são, também, disputas sobre o sentido da história (Holston, 1993).

⁴ SANTOS, Ana Cláudia Mauer dos. **Movimentos Populares de Luta por Moradia e Judicialização dos Conflitos Fundiários: o caso da Favela João Pessoa de Ribeirão Preto-SP na busca por acesso à justiça**. Orientadora: Fabiana Cristina Severi. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2015. Trabalho resultante de iniciação científica “A ampliação do Aeroporto Leite Lopes e a comunidade João Pessoa: as dinâmicas sociais e políticas e a efetivação do direito à moradia digna”, realizada com fomento FAPESP, entre 01/03/2015 a 31/12/2015.

⁵ SANTOS, Ana Cláudia Mauer dos. **Efetivação de direitos humanos e advocacia popular em conflitos fundiários urbanos: contribuições teórico-metodológicas para práticas de educação em direitos a partir da experiência com ocupações em Ribeirão Preto**. Orientadora: Profa. Dra. Fabiana Cristina Severi. Dissertação (Mestrado)– Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto-SP, 2016. Pesquisa realizada com fomento CAPES, entre outubro de 2016 a outubro de 2018.

⁶ SANTOS, Ana Cláudia Mauer dos. **Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social em Áreas de Risco: reflexões sobre as interfaces entre a Lei n. 13.465/2017 e as Leis n. 12.651/2012 e n. 12.608/2012**. Orientadora: Profa. Dra. Betânia de Moraes Alfonsin. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação Lato Sensu). Especialização em Direito Ambiental e Urbanístico. Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP/RS). Porto Alegre-RS, 2024.



Segundo Mariana Dias Paes (2018), a posse, advinda do direito comum, teve destaque na estruturação das relações entre pessoas e coisas no Brasil até 1870. Por assentar-se na validação social, numa sociedade colonial e escravista, seu reconhecimento social significava, geralmente, “o apagamento de aquisições de domínio baseadas na força, no artifício e na ilegalidade”. A posse era um meio jurídico legítimo para “regularizar” situações irregulares, viabilizando a concentração de terras e a conservação do *status quo*. O direito de propriedade foi se constituindo a partir da abstração dessas relações fáticas, por meio da “marginalização do papel das comunidades, concentrando a via de legitimação dessas relações, cada vez mais, em saberes especializados e burocráticos” (Dias Paes, 2018, p. 166).

Com a Lei de Terras (1850), a compra e venda tornou-se o meio de acesso à terra no Brasil. Nos processos judiciais, eram debatidos os títulos aptos a constituir e comprovar o domínio, os legitimados, e a forma de produzi-los. Certos documentos firmavam-se como prova de direitos sobre bens, enquanto outros eram desconsiderados, não por características intrínsecas, mas segundo quem os produzia ou neles se fundamentava. Como um “doce fino de padaria”, visto da vitrine, o direito de propriedade evoca lastro originário em cadeias documentais cuja extensão seria proporcional à sua legitimidade; porém, visto na cozinha, sua origem é no direito comum, e sua legitimidade advém de atos possessórios violentos validados pelo reconhecimento social, não raro com a participação do Estado (Dias Paes, 2018).

As insurreições na década da abolição expõem as confluências entre acesso à terra e luta pela liberdade, já que a dificuldade em legalizar suas posses levava as comunidades negras a uma existência precária. Para a elite, era um absurdo dispor-se de suas propriedades humanas – feito sob vultuosas indenizações –, e um escândalo a legitimação da posse e titulação de propriedade a indígenas e negros, ou quem quer que seja da incipiente classe trabalhadora. O controle repressivo violento do trabalho, a deslegitimação da posse de terras cultivadas pelos escravizados em seu tempo livre ou originárias de usufrutos ou doações testamentárias, os despejos violentos, e sua criminalização, expõem a crise da ordem social escravocrata e os recursos jurídicos empreendidos para conservar privilégios sociais.

Ao mesmo tempo em que transformava a terra em mercadoria, a concentração de terras e a transição do trabalho escravo ao assalariado não significou uma renovação da principal força de trabalho produtiva, mas sua substituição por europeus imigrantes (Fernandes, 2008 [1964]). Enquanto isso, as leis⁷

⁷ Em 1850 foram promulgadas tanto a Lei Eusébio de Queirós, que proíbe o tráfico internacional de escravos no Brasil, quanto a Lei de Terras, que estabeleceu a compra como a única forma de obtenção de terras públicas devolutas, garantindo à elite escravista o direito de propriedade sobre as terras, sendo o único segmento social capaz de dispor e recursos para a compra. Ademais, a Lei de Terras incorporou aldeamentos indígenas ao patrimônio nacional, o que é reiterado nas Constituições Federais, à exceção da de 1891 (que anexou aos estados). Desde o século XVII, os governos federais têm se pautado por uma série de intervenções executivas e jurídicas que vem arrendando terras a não-índios (Pinheiro, 2017).

dificultavam os meios de subsistência, sobretudo ao restringir a posse via compra de terras, inviável aos mais pobres, além de oferecer suporte ao questionamento da posse exercida por comunidades de escravos e de indígenas (Silva, 2008; Machado, 1994). Expulsos das terras onde moravam, trabalhavam, e cultivavam, frisa-se, via medidas estatais de promoção de exclusão social, essa população foi lançada à própria sorte, submetida ao eterno ciclo de ocupação informal e remoção forçada.

As relações entre o acesso à terra e o desenvolvimento de institutos jurídicos que sustentam os conflitos fundiários no Brasil estão ligadas, portanto, a uma política fundiária que favoreceu os estratos sociais brancos de origem europeia e classes abastadas. Esses grupos tiveram apoio social e institucional para manejar o complexo sistema jurídico-burocrático que define o regime fundiário brasileiro, impondo sua interpretação da história. Mas não absolutamente. Essa habilidade foi gradualmente apropriada pelas classes populares, que, em seu histórico de resistência, aprenderam a usar as complicações da lei para obter vantagens extraleais. Embora as classes populares sigam vencidas na maioria das disputas fundiárias, há uma nova postura em relação à lei, menos subordinada e mais estratégica, que a vê como recurso a ser manipulado conforme as circunstâncias. Esse "oportunismo estratégico" permite que os mais pobres também usem os artifícios jurídicos da elite desde o período colonial (Holston, 1993, p. 09).

Contrapondo o discurso liberal da lei como pacificadora e promotora da coesão social, desde o período colonial, passando pelo império, alcançando a república, as leis fundiárias e procedimentos burocráticos brasileiros vêm produzindo regularmente os conflitos pela terra. Impasses que favorecem soluções extrajudiciais, em que imposições políticas viabilizam a grilagem ou validam "usurpações", isto é, "legalizam o ilegal". Tal condição da lei brasileira, para o autor, não é mero acidente, ou uma distorção explicada por fatores externos. Pelo contrário, trata-se de elemento constitutivo da política fundiária no Brasil (Holston, 1993). Mesmo o advento da função social da propriedade nos textos constitucionais ao longo do século XX, além das influências estrangeiras e respostas às tensões sociais internas, oferece um arranjo jurídico-formal aberto que perpetua a disputa pela legitimidade da posse e da propriedade.

2.2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO BRASIL E A CONTINUIDADE DAS PENDÊNCIAS E CONFLITOS PELA TERRA

A propriedade aparece como direito fundamental na primeira Constituição Brasileira, de 1824, outorgada, com dispositivos mantenedores da centralização da gestão e de uma sociedade escravista, estratificada e excludente. A nação recém-independente nasce dum arranjo conservador, sucedido por donos de terras e burguesia nascente num pacto político que criou obstáculos ao acesso democrático à terra, concentrando-a nas mãos de médios e grandes proprietários. As leis que estabeleceram o regime fundiário "indicam a maneira pela qual o poder estatal tem sido levado a acomodar, ou favorecer e



contrariar, interesses das mais diversas categorias sociais envolvidas na luta pela posse e uso da terra”, restringido o acesso a indígenas, ex-escravos, agregados, imigrantes etc., e favorecendo a monopolização da propriedade por grileiros, latifundiários, fazendeiros, e empresários (Ianni, 2004 [1984], p. 175).

Não é de se espantar que a ideia de função social da propriedade tenha demorado tanto para ser incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, o que ocorreu apenas no século XX. E, mesmo assim, com reservas acerca de sua efetividade. Desde sua promulgação até ser substituído pelo Código Civil de 2002, no corpo do Código de 1916, “jamais se ausenta aquele privatismo doméstico que tem marcada influência na organização social do Brasil” (Gomes, 2003, p. 14). Quaisquer limitações à propriedade não significaram a adoção de uma perspectiva coletivista, no máximo, diziam respeito a relações de direito de vizinhança. Na legislação civil, a propriedade foi mantida “em toda a sua plenitude”, conforme redação constitucional de 1824 e 1889, e apesar das alterações posteriores, que vieram a incorporar o princípio da função social.

A função da propriedade é incorporada no Brasil apenas na década de 1930, que marca o fim da Primeira República, a perda da centralidade do modelo primário exportador, e início da industrialização (Cano, 2012) e de um modelo de modernização via urbanização (Gorelik, 1999), às quais somaram-se as pressões de uma classe trabalhadora rural, mas também - e cada vez mais - industrial e urbana (Prado Jr., 1994 [1942]). Ante as tensões sociais e crises político-econômicas, a ascensão de Getúlio Vargas oferece uma conciliação apaziguadora, refletida na Constituição de 1934, promovendo uma política de inclusão limitada. O golpe que implantou o Estado Novo substitui a Constituição de 1934 por uma nova em 1937, conservadora e autoritária, inclusive com a supressão da função social da propriedade (Carvalho, 2002).

Esta, porém, foi reincorporada no pós-segunda guerra, entre os princípios regentes da ordem econômica e social na Constituição de 1946, quando afirmam-se os direitos humanos e do Estado de Bem-Estar Social e, no Brasil, retomava-se o regime democrático (Fausto, 1996). A função social foi mantida nas constituições posteriores, inclusive durante a ditadura civil-militar, na constituição de 1967 e emenda de 1969. Afinal, não era preciso retirá-lo. A instauração de um regime de exceção combinada a políticas econômicas orientadas ao capital estrangeiro e aos interesses dos grupos tradicionalmente hegemônicos já garantia a manutenção do *status quo*. Os conflitos fundiários, extremamente violentos, espelhavam o mecanismo dissociativo entre leis principiológicas e leis que de fato operam o direito.

Fazendo lembrar a saída política na década de 1930, também o Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964), promulgado pós-golpe civil-militar de 1964, revoga o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214/1963), sancionado pelo presidente João Goulart, em resposta aos latifundiários, temerários da força social e política que movimentos camponeses haviam angariado para a realização das reformas de base, nelas incluída a reforma agrária. Numa nova fase de incursão das dinâmicas econômicas no campo,

as legislações infraconstitucionais que protegem e operacionalizam o direito de propriedade seguiram garantindo o acesso à terra aos segmentos já tradicionalmente proprietários, mantendo precárias as condições trabalhistas no meio rural. O Estatuto da Terra, ao invés de expressar a resolução de problemas, expressa “a continuidade das pendências e conflitos” (Ianni, 2004 [1984] p. 176).

Até hoje, o Estatuto da Terra é a principal legislação federal que regula o uso, a ocupação e as relações fundiárias no campo, tendo estabelecido alguns dos requisitos relacionados à função social da terra rural (Art. 2º, §1º, Lei nº 4.504/1964), posteriormente incorporados na Constituição Federal de 1988, no capítulo da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (Art. 186, CRFB/88). Nesta última, a grande inovação em relação às constituições anteriores quanto à função social da propriedade é a sua previsão não só enquanto princípio regente da ordem econômica, como nas demais, mas sua elevação ao *status* de direitos e garantias fundamentais (Art. 5º, incisos XXII e XIII). Se, para os imóveis rurais, os requisitos para o seu atendimento estão explicitados nos incisos do Art. 186, no que concerne à função social da propriedade urbana, o texto constitucional, por outro lado, é muito mais evasivo, fazendo referência ao seu disciplinamento nos Planos Diretores, nos termos do Art. 182, §2º, CRFB/88.

2.3. MARCOS LEGAIS PARA UMA REGULAÇÃO DA TERRA URBANA PARA A PROMOÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Safira Bezerra Ammann (1991) evidencia que os movimentos de moradia também participaram das disputas por hegemonia e oferecem oposição às classes dominantes, com o potencial de mudança da correlação de forças entre classes, bem como entre estas e o Estado. Segundo a autora, nas décadas de 1980 e 1990, o Movimento Popular de Bairro buscou o Parlamento, visando a ocupação desse espaço também pelos trabalhadores, representando-se, defendendo seus direitos e conquistando poder político (Ammann, 1991). Além de operar as contradições legais para fazer frente às disputas judiciais, a resposta passou a incidir sobre a reelaboração das próprias regras do jogo. Uma postura ativa e contestatória num período decisivo de redemocratização do país, em que a aposta dessa disputa sobre o sentido da história e as reivindicações por direitos sociais também foram transpostas para a arena legislativa.

A Assembleia Constituinte de 1987-1988 foi um momento ímpar na história brasileira, por ter manifestado a pactuação entre os mais variados setores da sociedade que, apesar de claras divergências, aliaram-se para o restabelecimento do regime democrático. Imbuídos desse espírito, o intenso processo de discussão e elaboração do texto constitucional contou com uma significativa participação popular, resultando numa variada gama de direitos e garantias fundamentais correspondentes a temas sensíveis à redução de desigualdades e inclusão social (Michiles et al., 1989). Dentre 122 emendas populares ao



texto constitucional, destaca-se a emenda nº 63, ou da Reforma Urbana⁸. Ainda que não integralmente acolhida, ela figura entre as conquistas populares inseridas nos capítulos da Constituição Federal de 1988, definindo, nos arts. 182 e 183, institutos e preceitos para a condução da política urbana no Brasil.

O direito de propriedade assume o caráter de “direito-poder que já nasce com a sua capacidade de gozo vinculada à solidariedade social”, uma vez que ele só pode ser exercido “sob o dever-poder de não querer outras finalidades [...] que não a do bem coletivo e do respeito às necessidades dos outros cidadãos” (Alfonsin, 2021, p. 230). O princípio da função social da propriedade é fundante da política urbana brasileira, afirmando a “reação anti-individualista” (Fachin, 1988, p. 19), a qual impõe que esse direito, embora direito patrimonial fundamental, deva ser necessariamente contemporizado por direitos transindividuais, neste caso, relativos à ordem urbana, ao meio ambiente equilibrado, dentre outros interesses públicos que privilegiam a convivência em sociedade e o bem-estar comum. Assim, embora não seja aberto, o conteúdo do direito de propriedade seria “dinâmico” o suficiente para adequar-se “à fixação de limites destinados a garantir a sua função social” (Mendes, 2012, p. 157).

Fundado na acepção publicista do direito de propriedade, o capítulo da Política Urbana reitera vinculando a função social da propriedade urbana à promoção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (Art. 182, CRFB/88). Essa previsão demarca novas bases legais para a política fundiária brasileira, particularmente para o desenvolvimento territorial urbano, inaugurando uma “nova ordem jurídico-urbanística” (Alfonsin; Fernandes, 2010). O significado de tais funções sociais da cidade, em termos normativos, é descrito somente quando da promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), instituído exatamente para estabelecer “normas de ordem pública e interesse social”, dirigidas à regulação do “uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Art. 1º, Lei 10.257/2001).

Diferente do genérico dispositivo constitucional, o Estatuto da Cidade afirma a indissociabilidade da adequada ordem urbana à garantia e promoção do direito fundamental e difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo essencial à sadia qualidade de vida e, também, indispensável ao bem-estar urbano. Conforme o Art. 225, CRFB/88, enquanto bem de uso comum do povo, a fruição do meio ambiente é ampla, além de ser compartilhado o dever, entre Estado e sociedade, de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, ou seja, com vistas à sustentabilidade. Essa obrigação não é restrita a bens públicos, atingindo também bens privados, que sofrem limitações contra práticas degradantes, e devendo os donos implementar esforços para a proteção ambiental. Delineia-se, assim, o

⁸ Emenda nº 63. Para uma verificação do texto original, disponibilizamos o texto integral no link abaixo: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/proposta-popular-de-emenda-ao-projeto-de-constituic3a7c3a3o-1988.pdf>

conteúdo da função social da propriedade sob o prisma ambiental, reiterado no capítulo da ordem econômica (Art. 170, II, III e VI), e enquanto requisito para imóveis rurais (Art. 186, II, CRFB/88).

O direito humano ao meio ambiente equilibrado, consagrado no Art. 225 da Constituição Federal de 1988, é considerado direito de “terceira dimensão” justamente por essa natureza metaindividual, difusa e coletiva, referindo-se a um “direito de solidariedade” que não se enquadra no dualismo estrito da público-privado da doutrina civilista tradicional (Wolkmer; Morato Leite, 2003). Os bens ambientais têm sido considerados como de interesse público, independente da natureza do domínio, por estarem subordinados a uma disciplina particular que visa a um fim público, qual seja a proteção ambiental. Essa disciplina condiciona as atividades a ele relativas, controlando-lhes o uso ou a circulação jurídica, como os bens de valor histórico, artístico, turístico e as paisagens, que integram o meio ambiente cultural, assim como o meio ambiente natural, como a qualidade do solo, da água, do ar etc. (Silva, 1997).

Também direito humano reconhecido em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, o direito à moradia (Art. 6º, *caput*) foi reconhecido como direito social apenas por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, no mesmo contexto político de aprovação do Estatuto da Cidade. O conteúdo da emenda popular nº 155, ademais, não foi incorporado ao texto constitucional⁹. A única menção que vagamente toca as aspirações populares é a produção de novas unidades habitacionais, conforme a redação do art. 23, IX, CRFB/88, da competência comum dos entes federados de “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Não obstante, merece destaque o art. 183, CRFB/88, que aproxima o direito social à moradia à questão fundiária, ao introduzir nova modalidade ao instituto tradicional da usucapião, a “usucapião especial urbana para fins de moradia”, alterando e excluindo requisitos para a aquisição originária da propriedade, de modo a reconhecer a realidade social dos mais pobres e proteger situações de fato de uso da terra urbana para fins de moradia. Esse reconhecimento da histórica marginalização dessa população ocorre, então, por meio da verificação de uma posse qualificada por uma função social relativa

⁹ A emenda popular nº 155, sobre moradia popular, inicia o primeiro artigo proposto afirmando uma precedência e predominância do direito à moradia sobre o direito de propriedade, inclusive prevendo o direito de permanecer nas áreas ocupadas até o pleno atendimento habitacional por meio de programas governamentais. O direito à moradia é qualificado com os adjetivos “digna e adequada”, que sequer transparecem no texto atual, mesmo após a EC nº 26/2000. Esses qualificantes correspondem à ideia de atendimento às necessidades básicas familiares, chegando a especificar área útil mínima de 10m² por habitante; como também ao acesso a serviços públicos essenciais, como saneamento, saúde, educação, transporte e lazer. Sua garantia é tida como um dever do poder público, especialmente para atender trabalhadores de baixa renda, devendo desapropriar as terras urbanas ociosas para a construção de moradia popular, mediante indenização resgatada em títulos da dívida pública, da qual seria descontado o investimento público com infraestrutura; além de construir unidades habitacionais para aluguel, regulando o mercado de locação. Para tanto, haveria porcentagem fixa do orçamento não só da União (15%), como também dos Estados e dos Municípios (25%). O texto e justificativa está disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>.

ao uso para a moradia, afirmada como de extrema relevância para a sociedade brasileira. Isso porque, se a função social da propriedade diz respeito a restrições ao exercício pleno do direito, a função social da posse “revela o imprescindível, uma expressão natural da necessidade” (Fachin, 1988, p. 20).

Contudo, a nova ordem constitucional seguiu não provocando alterações profundas sobre o Livro do Direito das Coisas no Código Civil - à época de 1916 -, ou em procedimentos da Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/1973), tampouco nos capítulos das ações possessórias e petições do Código de Processo Civil de 1973 ou, então, na lei federal de parcelamento do solo urbano, Lei nº 6.766/1979. Mesmo após o advento do Código Civil de 2002 e Código de Processo Civil de 2015, apesar de mudanças importantes em matéria possessória, as funções sociais da posse e da propriedade não redesenharam os dispositivos legais que definem e protegem os institutos. O conteúdo dinâmico aberto à interpretação, modulado pelas relações rurais, urbanas e ambientais, favorece os tradicionais donos do poder.

2.4. REINTEGRAÇÕES DE POSSE COMO SINÔNIMO DE REMOÇÕES FORÇADAS DE OCUPAÇÕES URBANAS

Um resultado bastante óbvio e evidente no cotidiano, reforçado nos noticiários, são os conflitos fundiários, no meio rural e urbano, nos quais as contradições da tradicional política fundiária emergem. Apesar das conquistas no campo legislativo, positivando direitos fundamentais que fazem frente à exclusão socioespacial e correspondentes à proteção ambiental, temos sérias dificuldades em alinhar os preceitos constitucionais e diretrizes nacionais do Estatuto da Cidade à prática jurídico-estatal.

Quando se trata de ocupação da terra urbana, frequentemente o aparato policial é acionado para desocupar a área através da força. Na maioria dos casos, são áreas destinadas às classes de alta renda que, segundo a lógica capitalista, não podem ser ocupadas pelas classes populares. [...] o que observamos é a presença do Estado no cotidiano das classes populares, seu controle e sua repressão, no sentido de garantir as condições para a acumulação ampliada que, no caso em foco, se materializa pelo uso do solo urbano enquanto mercadoria (Ammann, 1991, p. 119-120).

O trecho, apesar de datado do início dos anos 1990, mostra-se particularmente atual. E, nisso, o Judiciário tem desempenhado um papel de extrema relevância, sendo regra decisões liminares *inaudita altera pars* contra comunidades de baixa renda, e não raro com a determinação de uso de força policial¹⁰. Tal como as alegações sobre o exercício da posse no período colonial, ou títulos de domínio aceitos no

¹⁰ Em Roda de Conversa em 30/10/2018, a apresentação parcial dos dados do 2º semestre de 2018 do Relatório do Núcleo Especializado da 2ª Instância da DPESP demonstrou que o TJSP é ainda menos propenso a reverter decisões concernentes a conflitos fundiários e direito à moradia adequada que no âmbito da justiça criminal, temática tradicionalmente com uma menor receptividade das alegações em defesa dos réus no TJSP (DPESP, 2018).

final do século XIX, que dependiam da validação social para ser legítimos ou sujeitos de direito, podemos comparar, hoje, as condições nas quais o Judiciário recepciona as disputas possessórias envolvendo coletividades de assentamentos informais de baixa renda, com grave destaque para as definições não só do direito material, mas, sobretudo, para o respectivo rito processual.

A definição de posse no Código Civil de 2002 (Art. 1.196 e ss.) manteve-se vinculada à ideia de expressão de um dos poderes inerentes à propriedade, sem menção à função social. Já o rito especial das possessórias e toda a sua orquestração legal privilegia autores que, apresentando documentos de propriedade - ainda que questionáveis ou mesmo falsos -, podem obter prestação judicial que, embora embasada em cognição sumária, é suficiente para uma tutela de urgência satisfativa sem contraditório (Art. 562, CPC/2015). Agentes do mercado imobiliário, herdeiros, empresários, o poder público, entre outros proprietários - ou não, mas que detêm tal aparência -, frequentemente sequer são exigidos a demonstrar o exercício efetivo da posse, quiçá o cumprimento da função social, obtendo, com o suporte e força do Estado, via Judiciário, a remoção forçada em áreas de ocupação urbana informal valorizadas.

O grande desafio de advogados populares e demais defensores de direitos humanos, como a Defensoria Pública e, em alguns casos, o Ministério Público, tem sido refrear tais processos judiciais, resistindo a ordens de remoção ao mesmo tempo em que se busca oportunizar, ainda que diminutas, vias de exercício do contraditório. Esses óbices de acesso à justiça são agravados pela impermeabilidade, nessas ações judiciais, às previsões constitucionais e diretrizes do Estatuto da Cidade, sendo a função social tratada como debate quase utópico. A tutela da posse e da propriedade seguem, ainda, bastante alienadas de todo esse arcabouço protetivo de direitos humanos conquistado pós-1988, oferecendo entraves aos mais pobres ao efetivo acesso à justiça e operando, de fato, violações de direitos humanos.

Com a promulgação do CPC/2015, a expectativa era de um regramento mais atualizado para as possessórias, em especial após as repercussões trágicas do caso da remoção forçada do Pinheirinho, em São José dos Campos - SP, em 2012. Nesse sentido, algumas disposições, notadamente dos artigos 554 e 565, podem ser vistas como conquistas importantes dos movimentos de moradia, ao prever a necessária publicidade e intimação da Defensoria Pública e do Ministério Público em litígios coletivos e a obrigatoriedade da realização de audiência de mediação.

As conquistas, contudo, logo esbarram nas limitações das mesmas previsões legais. Destaca-se, nesse sentido, que a própria previsão do art. 554, §1º, favorece a citação por edital, ao arripio da teoria geral do processo. Isso porque não há meios para garantir que a citação pessoal tenha sido realizada a todos os ocupantes e, mesmo assim, providenciada a diligência a depender do horário e dia da semana, por exemplo, poucos seriam encontrados no local, validando a citação por edital dos demais. Criou-se

modalidade citatória que acarreta graves violações aos princípios da ampla defesa e do contraditório, já que não é possível assegurar que os ocupantes terão efetiva ciência do processo (Costa; Eberhart, 2015).

A possibilidade de ajuizar ação contra “pessoas desconhecidas”¹¹ torna a possessória verdadeira “ação coletiva passiva”, em que uma coletividade indefinida é representada em juízo por poucos indivíduos que chegaram a ser citados – quando ocorre citação pessoal – sem que tenham demonstrado interesse ou condições de exercer esse papel¹². Diferentemente do regramento das ações coletivas, que preocupa-se com legitimação e representatividade adequada, a sistemática prevista pelo CPC/2015 para os chamados *litígios possessórios coletivos* não traz qualquer preocupação dessa natureza. Prevê-se a intimação do Ministério Público e da Defensoria Pública, porém, sem maior aprofundamento quanto ao papel que lhes é cabido na lide¹³. Privilegiou-se, neste tocante, o acesso à justiça daqueles que ingressam com as possessórias e que alegadamente teriam seu direito de ação obstado pela dificuldade de identificar os “invasores”, em detrimento do devido processo legal, e do contraditório e ampla defesa.

Quanto ao art. 565, além de as audiências de mediação serem obrigatórias apenas para casos de “posse velha” ou de liminares não executadas dentro de um ano, estas também tendem a desconsiderar o profundo abismo entre direitos patrimoniais disponíveis e direitos humanos indisponíveis. Tais sessões tendem a focar no gerenciamento da remoção forçada - dada como um fato irremediável -, tão somente

¹¹ Mais de 20% das ações possessórias analisadas têm partes indeterminadas no polo passivo, enquanto pouco mais de 5% possuem partes organizadas, com referência a movimentos, grupos e associações. A maior parte das coletivas é formada, no entanto, pela justaposição dos nomes de mais de três pessoas físicas (INSPER, POLIS, 2021, p. 78).

¹² Sobre as dificuldades de mobilização em casos de ocupações coletivas, o estudo realizado pelo Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa e pelo Instituto Pólis mapeou dados sobre ações possessórias em tribunais selecionados para, dentre outros questionamentos, investigar “compreender o impacto das alterações introduzidas pelo Código de Processo Civil de 2015 na dinâmica das ações possessórias coletivas”. Em sua análise, os pesquisadores ponderaram sobre os prejuízos ao acesso à justiça decorrentes da previsão contida no artigo 554, §1º, destacando o ônus imposto aos coletivos e aos seus mobilizadores nesses contextos: “Coletivos carregam um ônus de coordenação que agentes unitários não possuem. Nos casos em que as coletividades figuram no polo passivo, como nas possessórias, a assimetria se aprofunda ainda mais. Como são, em regra, pessoas vulneráveis sem organização formal, expressar interesses de maneira conjunta não é tarefa simples. Além disso, a possibilidade de designação genérica e indeterminada, estabelecida pela citação por edital, cria uma desigualdade informacional substantiva: o Código de Processo Civil abre a possibilidade de que grupos de ocupantes fiquem sabendo que integram o polo passivo de uma ação possessória quando a decisão liminar já foi proferida, sem que tenha havido espaço institucional adequado para ouvir os réus. Mesmo nos casos em que o CPC/15 prevê a necessidade de realização de audiência de mediação — apenas para casos de posse velha, com mais de ano e dia —, o ônus de organização de pessoas que muitas vezes possuem vínculos apenas de fato, e não de direito, é bastante grande” (INSPER, POLIS, 2021, p. 27).

¹³ A Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) frequentemente elabora teses institucionais que fundamentam a atuação da instituição em casos coletivos, incluindo a defesa do direito à moradia e a proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade. Em algumas dessas teses, a DPESP argumenta a respeito da Defensoria como *custos vulnerabilis*, contrastando com o papel do Ministério Público como *custos legis*. Esse conceito é aplicado principalmente em litígios onde a Defensoria atua em defesa de populações vulneráveis, buscando assegurar que seus direitos fundamentais sejam efetivamente protegidos em situações de despejo ou remoções forçadas (EDEPE, 2019).

para administrar a logística de tal operação entre os diferentes órgãos estatais de segurança e assistência social. A ameaça da remoção inviabiliza a condução de metodologia de solução consensual de forma equitativa, prestando-se a audiência, na prática, apenas para tratar da forma do cumprimento da liminar (INSPER, Pólis, 2021, p. 115).

No máximo, em tais audiências, há a determinação para o cadastramento de famílias em listas de seleções para programas habitacionais, medida paliativa referente mais a uma promessa futura que à garantia dos elementos constitutivos do direito à moradia adequada, identificados no Comentário da ONU nº 4 ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (ONU, 1991)¹⁴. É possível conjecturar que o uso da mediação nas ações de reintegração de posse acabe por facilitar o deferimento das ordens judiciais, eximindo os julgadores de uma efetiva apreciação da situação concreta à luz da função social da propriedade e dos direitos e garantias dos ocupantes.

Nessa esteira, ainda no art. 565, temos no § 3º a possibilidade (“pode”) de comparecimento do juiz à área do litígio, “quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional”, o que poderia ser visto com bons olhos a fim de assegurar o princípio do juiz natural. Essa faculdade, além de relegar a um voluntarismo arbitrário, também é ambígua o suficiente para não vincular a uma presença judicial no local antes mesmo de se cogitar a remoção, isto é, para formar uma cognição judicial mais aprofundada, podendo justificar tal presença apenas para o cumprimento do mandado de reintegração, chancelando a remoção forçada dos ocupantes, por exemplo, caso essa seja a interpretação da efetiva tutela jurisdicional. De todo modo, quaisquer das opções seriam extremamente raras e dignas de nota.

O mesmo artigo 565, em seu §4º, oportuniza a presença na audiência de conciliação dos “órgãos responsáveis pela política agrária e [...] urbana” dos três níveis federativos, referentes à natureza da área objeto da ação, para “manifestarem seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório”. Essa intimação não-obrigatória depende de uma avaliação judicial

¹⁴ O direito à moradia adequada é composto por sete elementos essenciais que definem as condições mínimas para uma moradia digna: 1) **Segurança da Posse**: Garante que os indivíduos estejam protegidos contra remoções arbitrárias, despejos e ameaças de perda de sua moradia; 2) **Disponibilidade de Serviços, Materiais, Instalações e Infraestrutura**: A moradia adequada deve ter acesso à água potável, energia, saneamento, e outros serviços básicos; 3) **Acessibilidade Financeira**: Os custos com moradia devem ser acessíveis, não comprometendo a capacidade das pessoas de atender a outras necessidades essenciais; 4) **Habitabilidade**: A moradia deve ser segura e proporcionar um espaço adequado, protegido contra intempéries e riscos à saúde; 5) **Acessibilidade Física**: Deve atender às necessidades de todas as pessoas, incluindo aquelas com deficiência, idosos, crianças, entre outros grupos vulneráveis; 6) **Localização**: A moradia deve estar situada em áreas que permitam o acesso ao trabalho, serviços de saúde, educação e outras necessidades sociais; 7) **Adequação Cultural**: Deve respeitar e refletir a identidade cultural das pessoas, evitando interferências que possam desconsiderar costumes e modos de vida. Esses elementos formam uma abordagem integral do direito à moradia adequada e visam garantir que o acesso à habitação vá além do simples acesso a um abrigo, incluindo condições dignas de vida e respeitando as necessidades e contextos culturais dos moradores (ONU, 1991).

de sua relevância e conveniência para o caso, levando a uma inconsistência quanto à necessidade dessa participação, prejudicando o acesso à justiça e a garantia da imparcialidade na tutela estatal. Ademais, o interesse no processo é uma decisão arbitrária do órgão estatal, e não uma decorrência lógica de uma responsabilidade objetiva na administração do bem. Uma eventual possível solução que este órgão traria também é uma redação curiosa, evasiva ao imperativo dever do Estado em promover direitos humanos.

Seja como for, o procedimento das possessórias, baseado em alegações de propriedade e posse indireta, segue favorecendo as pretensões de grupos historicamente hegemônicos. As mediações, decisões judiciais e a conduta adotada pelo sistema de justiça por vezes fortalecem o estigma do conflito fundiário como aquele deflagrado quando há uma disputa entre supostos proprietários legítimos e, de outro lado, invasores clandestinos, esbulhadores e/ou criminosos. Ou, menos pior, contra coletividades amorfas e passivas de hipossuficientes “sem-direitos”, a serem assistidos, tutelados¹⁵.

Nesse mesmo sentido, o estudo realizado pelo Insper e pelo Instituto Pólis sobre conflitos fundiários e o impacto do CPC/2015 nas ações possessórias buscou, dentre outros dados, investigar a permeabilidade das decisões judiciais aos conflitos sociais de fundo que dão origem às possessórias coletivas, por meio de seis tipologias: (i) moradia; (ii) conflito agrário; (iii) quilombola; (iv) indígena; (v) greve e (vi) protesto. No Tribunal de Justiça de São Paulo, 70% das ações possessórias analisadas estavam fora dessas tipologias, ou seja, não veicularam o debate sobre o direito à moradia e os conflitos subjacentes à ação judicial, passando longe, portanto, de uma efetiva incorporação do paradigma da função social da propriedade ou da promoção de direitos fundamentais (INSPER, Pólis, 2021).

3. A MULTIPLICIDADE DE RISCOS NAS OCUPAÇÕES URBANAS E A INJUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL

3.1. O EXPEDIENTE “RISCO” INCORPORA-SE À AMEAÇA CRÔNICA DE DESPOSSessão DOS MAIS POBRES

Para Fernando Nogueira (2008), riscos estão presentes no cotidiano dos aglomerados urbanos, sendo mais graves na proporção do tamanho, densidade e desigualdade da cidade. As populações mais pobres e vulneráveis, geralmente localizadas em vazios urbanos ou periferias com infraestrutura precária e alta fragilidade ambiental, tendem a ser as principais vítimas dessas tragédias. Perdas recorrentes por pequenos deslizamentos e inundações das margens de córregos, muitas vezes sequer noticiados,

¹⁵ Corroborando com o que foi exposto a seguinte definição encontrada no site oficial da Defensoria Pública da União (DPU): “o conflito fundiário caracteriza-se por disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano ou rural e podem ser gerados pelo 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” (DPU - GT Moradia e Conflitos Fundiários).

contribuem para o empobrecimento dos moradores que, além de contrair dívidas para substituir os bens danificados (Nogueira, 2008), dedicam tempo na busca por materiais reciclados e recolha de doações. Considerando o aumento da frequência desses eventos, em decorrência das mudanças climáticas, as ocupações urbanas de baixa renda são os territórios que mais têm sofrido nos últimos anos.

Os múltiplos riscos enfrentados por tais populações associam os efeitos deletérios das condições deficientes de urbanização e de habitabilidade à crônica ameaça de despossessão. Entretanto, ao invés de cessarem as remoções forçadas, a elas soma-se o argumento do “risco”. De acordo com dados e análises recentes do Observatório das Remoções¹⁶ de São Paulo, “a categoria risco tem sido mobilizada por um expediente político que tem respaldado a suspensão de direitos e garantias” fundamentais, combinada à “tentativa de criminalização das condições físicas dos prédios até de seus moradores”, sendo mais um agente da permanente transitoriedade e insegurança habitacional. Isso porque, quando o risco é usado como justificativa, “difícilmente busca-se eliminar ou minimizar as causas deste – com reformas prediais, por exemplo –, mas sim as famílias” (LabCidade, FAU/USP, 2023).

Assim, às alegações que sustentam remoções forçadas motivadas pela valorização imobiliária, é acrescido o argumento das condições de risco de habitabilidade ou urbanização, sendo a despossessão, portanto, não só “inevitável”, como politicamente postulada como a melhor solução para a garantia da própria saúde e incolumidade física das pessoas. Por esse expediente lógico, as condições sociais das famílias são confundidas com os próprios riscos que as ameaçam a vida e a saúde, porém, ao invés de protegê-las, revela-se como nova maneira de estigmatização e de privação de direitos. Esse mecanismo é utilizado pelo poder público, geralmente municipal, que, ao desalojar, inconsequentemente desencadeia novos riscos: “morrer na rua, sofrer com a fome, com o desabrigo, sujeito a doenças, pobreza, ao desmantelamento de uma rede social de apoio” (Nogueira et al., 2023, p. 498).

Em paralelo às ações possessórias e ordens judiciais de remoção forçada, no âmbito de atuação do poder executivo, temos também diversas notificações, licenças, autorizações, fiscalizações e vistorias administrativas, que externam seu poder de polícia, manifestando uma forma autoritária e violenta a abordagem dos assentamentos informais em áreas de risco:

[...] vistorias feitas exclusivamente por técnicos, sem diálogo com moradores que serão diretamente atingidos por essas medidas; diagnósticos que exprimem graus de risco, algumas vezes mal interpretados [...], culminam na emissão de ordens administrativas de remoção, que, em nome da proteção da vida (segurança), da qualidade urbano-ambiental (salubridade e boa ordem dos espaços habitáveis) agem com urgência, muitas

¹⁶ O Observatório das Remoções é um projeto coordenado pelo Lab Cidades (FAU/USP) e desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa Transborda (UNIFESP). Os dados do mapeamento colaborativo das remoções e ameaças de remoção na região metropolitana de São Paulo foram coletados entre jan/2017 e jun/2023.

vezes sem controle judicial (autoexecutoriedade) e com uso da força (Nogueira et al., 2021, p. 497).

Vale enfatizar, aqui, o caráter primordial do elemento da segurança jurídica da posse, que garanta a proteção legal contra a remoção forçada, o assédio e outras ameaças para a garantia do direito à moradia adequada. Na 16ª sessão de 1997, o Comentário nº 7 da ONU ao PIDESC se ateve, justamente, a esse aspecto, entendendo que as remoções forçadas são uma grave violação de direitos humanos. De acordo com o Comentário nº 7, a remoção forçada é definida como:

[...] a remoção permanente ou temporária realizada contra a vontade dos indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam, sem o fornecimento e o acesso a formas adequadas de proteção legal ou de outro tipo. A proibição de realização de remoções forçadas não se aplica, no entanto, às remoções realizadas em concordância com o Direito e em conformidade com as previsões dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos (ONU, 1997).

Ainda segundo o Comentário nº 7, operações de evacuação deveriam ser realizadas pelo Estado tão somente quando conservação e reabilitação das pessoas no local não forem possíveis, devendo serem adotadas medidas de realocação, nunca o desalojamento. Por geralmente não seguirem essa lógica, as remoções relacionam-se à violência, por conflitos armados, disputas étnicas ou pela terra, em decorrência de projetos de infraestrutura de renovação urbana, parques energéticos, eventos esportivos, e da especulação imobiliária. O documento reitera que nem mesmo sob o pretexto do desenvolvimento, que pressupõe a garantia de direitos humanos, não se pode promover remoções forçadas (ONU, 1997).

A verificação das condições de risco não deveria significar, de pronto, a inevitabilidade de remoções contra a vontade das populações, ainda mais sem condições dignas de realocação e assentamento definitivo adequado¹⁷. Ou seja, mesmo em condições de risco, o primeiro passo é buscar a sua eliminação ou mitigação que permita a permanência das famílias. Ou seja: afastar os riscos das pessoas, não as pessoas da área classificada como de risco. Os Estados devem promover a proteção contra a remoção e a reparação judicial caso ocorra. E, quando o reassentamento for inevitável, garantir alternativas viáveis, nunca resultando em desalojamento, o que torna as pessoas ainda mais vulneráveis a violações de direitos humanos (ONU, 1997).

¹⁷ Nesse mesmo sentido, o Protocolo “Acesso à Justiça e Desastres: recomendações elaboradas para o Sistema de Justiça para atuação em casos de Desastres”, do Grupo de Pesquisa Acesso à Justiça, Desastres e Mudanças Climáticas da FGV Direito SP (NAJUPMESC, 2023), traz em sua Recomendação 03 a importância de se exigir e fiscalizar o mapeamento e monitoramento de áreas de risco, ponderando que essas medidas deverão embasar “estratégias preventivas e de resiliência” e a “a criação de normas e regulamentos que orientam a ocupação do solo e a construção de infraestruturas, de modo a minimizar a exposição a riscos”. O protocolo também enfatiza a excepcionalidade da remoção, sempre privilegiando medidas de mitigação e eliminação (Recomendação 07).

Apesar do risco ser algo incerto, anunciar essa possibilidade traz importantes efeitos subjetivos, independente da gravidade, já que surge uma pressão psicológica para que sejam tomadas medidas urgentes para sua eliminação. Mesmo que a resolução seja simples, uma vez pronunciado, o risco é uma palavra de grande impacto que, uma vez pronunciada, desencadeia reações de toda ordem. Inclusive, entre atores do sistema de justiça que, recebendo um laudo que enquadra territorialmente os níveis de risco, produzido pela Defesa Civil, peritos judiciais, ou outros técnicos, tendem a determinar medidas imediatas para o seu enfrentamento. Estas, entretanto, acabam reforçando a perspectiva de eliminação dos riscos, como se estes fossem desaparecer, embora seja impossível eliminar a exposição a riscos por completo. Embora seja compreensível, essa orientação é inadequada, segundo os autores, considerando o peso do ônus de conviver com o risco, depois que ele é explicitado (Moretti et al., 2019, p. 05).

3.2. O CARÁTER POLÍTICO DO “RISCO” E A NECESSIDADE INTRANSPONÍVEL DE JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL

Ulrich Beck (2011 [1986]) postula que a produção de riqueza é acompanhada pela criação de riscos, e que teria havido uma passagem da “sociedade da escassez” para uma “sociedade de risco”. Entendido dentro de uma construção social, o “risco” resulta do processo histórico de modernização que produz e distribui desigualmente os riscos, cada vez mais evidentes com a ocorrência de desastres mais frequentes e em maior escala, superando fronteiras e pondo em ameaça a própria civilização moderna. O autor associa esse potencial de ameaça ao potencial político de uma sociedade orientada pelos riscos, cuja prevenção e manejo envolvem a “reorganização do poder e da responsabilidade”, alertando para o “estado de exceção” que “ameaça converter-se em normalidade” (Beck, 2011 [1986], p. 28).

Essa modernidade reflexiva busca soluções para problemas sistematicamente criados por ela mesma, o que exige reflexão sobre seus pilares centrais: produção de riqueza e lógica da distribuição; desenvolvimento técnico-científico e verdade científica; trabalho e emprego, e futuro das profissões e das classes; dissolução das fronteiras políticas e reestruturação da democracia. O autor critica, aqui, as abordagens tecnocráticas e naturalistas dos riscos, que escamoteiam, por meio da técnica das ciências naturais, causas e consequências sociopolíticas das questões ambientais, usando-as como dispositivo para o exercício e justificação do poder de grupos dominantes (Beck, 2011 [1986], p. 32). Entretanto, para Henri Acselrad (2002), ao supor serem os riscos definidos pela técnica, Beck (1986) não incorporaria analiticamente as forças produtivas e lutas simbólicas inerentes ao capital (Acselrad, 2002).

De acordo com este autor, além de as escolhas técnicas serem subordinadas às dinâmicas de acumulação do capital, é preciso considerar a diversidade social na construção do risco, ou seja, não se trata de um debate exclusivamente técnico. A lógica política que promove a distribuição desigual dos

danos ambientais não é qualidade exclusiva da categoria risco, inserindo-se nas construções discursivas das disputas e alianças criadas nas lutas sociais. Daí a necessidade intransponível de alteração não só da distribuição das técnicas e tecnologias, mas do próprio poder sobre os recursos ambientais. Nesse ponto, a crítica ecologista denuncia a relação entre degradação ambiental e injustiça social, oferecendo a categoria analítica “justiça ambiental”, advinda das lutas de movimentos sociais que, sobretudo nos anos 1980, expuseram as relações entre desigualdade social e exposição aos riscos (Acselrad, 2002).

Essa desigualdade na distribuição de riscos extrapola a racionalidade abstrata das tecnologias, a falta de consciência ou confusão analítica: emerge das condições de produção e reprodução do capital. As dinâmicas de mercado levam à instalação de indústrias poluentes, despejo de resíduos tóxicos, entre outras atividades e usos que promovem degradação ambiental onde moram populações marginalizadas, há, ademais, a omissão ou aliança do Estado favorecendo a ação perversa do mercado. A prática discursiva dos movimentos não desconsideram essa confluência na categoria “justiça ambiental”, através da qual têm organizado as populações afetadas para exigir políticas públicas (Acselrad, 2002), legislação compatível e acesso à justiça, a fim de afastar práticas degradadoras e responsabilizar os agentes.

Os movimentos por justiça ambiental ganharam força na disputa pela agenda pública entre os anos 1980 e 2000, influenciando pautas políticas nacionais. Se nos EUA, entre 1980 e 1990, o conceito de justiça ambiental advém das insurgências contra a alocação de resíduos tóxicos em áreas próximas a comunidades negras (Acselrad, 2002), no Brasil, o socioambientalismo emerge da defesa da floresta de seringueiros e povos indígenas levadas à constituinte de 1986-1988, para o reconhecimento dos modos de vida tradicionais e das reservas extrativistas enquanto reforma agrária da Amazônia¹⁸ (Allegretti, 2002). O conceito de socioambientalismo no Brasil emerge da história do movimento extrativista que, pela primeira vez, reconheceu a floresta como parte integral de um modo de vida, no qual a organização da sociedade, a economia e a preservação ambiental são interdependentes. Essa abordagem foi inovadora, pois a luta ambiental não é só pela preservação em termos de conservação ecológica, mas incorpora uma dimensão social e econômica, aliando proteção ambiental à justiça social.

3.3. ABORDAGEM SISTÊMICA E PRIORIZAÇÃO DE AÇÕES PREVENTIVAS PELA PNPDEC

¹⁸ Os seringueiros reivindicavam uma nova política de desenvolvimento para a região, que não se limitasse a favorecer as grandes empresas, que “exploram e massacram trabalhadores e destroem a natureza”, afastadas as ingerências do INCRA e sendo reconhecidos como produtores de borracha e defensores da floresta. Em 1987, enquanto os trabalhos da Constituinte eram finalizados, os conflitos se intensificaram, sendo os empates a principal estratégia do movimento, liderado por Chico Mendes que, em 1988, dois meses após a promulgação da nova Constituição, foi assassinado (Allegretti, 2002).

Com o advento da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC (Lei n. 12.608/2012), os planos diretores dos incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações bruscas, processos geológicos ou hidrológicos, e correlatos, passaram a ser obrigados a prever, além do conteúdo mínimo estabelecido no Art. 42, do Estatuto da Cidade, requisitos previstos nos Arts. 42-A e 42-B. Além do mapeamento de áreas suscetíveis a desastres, apropriando-se das informações contidas em cartas geotécnicas; devem ser previstas medidas de mitigação de impactos de desastres, como de drenagem urbana e preservação de áreas verdes, evitando a impermeabilização da cidade, em observação aos planos de recursos hídricos; restringindo a expansão urbana e impedindo a urbanização em trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais.

Tais medidas mitigadoras são associadas a ações preventivas relativas à proteção ambiental e do patrimônio histórico; ao planejamento de ações de intervenção e realocação da população situada em áreas de risco de desastre; definição de diretrizes para a regularização fundiária, e previsão de áreas para HIS com a delimitação de ZEIS; como também para infraestrutura, sistema viário, equipamentos públicos e sociais; o planejamento integrado do transporte urbano, para melhorar a mobilidade; e parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo voltados à diversidade de usos e à geração de emprego e renda; além de outros mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público (Arts. 42-A e 42-B, Lei n. 10.257/2001).

A PNPDEC (Lei Federal n. 12.608/2012) fundamenta-se na continuidade das ações, sendo dever do poder público “adotar as medidas necessárias à redução de riscos de desastre” (Art. 2º), estimulando o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização (Art. 4º). Há grande ênfase no planejamento baseado em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres (Art. 4º, V). Pelo princípio da precaução, determina-se que a incerteza quanto ao risco de desastre não seja óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras de risco (Art. 2º, §2º), que devem ser priorizadas (Art. 4º, III). A prevenção é definida pela identificação e intervenção dos fatores de ameaça e das fragilidades que forneçam condições a um desastre, devendo ser observada uma abordagem sistêmica, relativa a ações de “prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação” (Art. 4º, II).

De acordo com a PNPDEC, o desastre é definido como o resultado de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis, que vem a causar significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais (Art. 1º, V)¹⁹. Já o

¹⁹ Na 1ª Conferência Mundial sobre Redução dos Desastres Naturais, em Yokohama, Japão (IDNDR, 1994) questionou-se a causalidade dos desastres. A 2ª Conferência Mundial sobre Redução de Desastres, em Kobe, Hyogo,

risco é a estimativa probabilística do desastre acontecer, assim definido como a “probabilidade de ocorrência de significativos danos sociais, econômicos, materiais ou ambientais decorrentes de evento adverso, natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis” (Art. 1º, p. único, XIII). Os danos causados, que caracterizam o desastre, referem-se a prejuízos sobre o ambiente natural ou sobre pessoas, tidos como “vulneráveis”. Essa vulnerabilidade, segundo definição legal, diz respeito à “fragilidade física, social, econômica ou ambiental de população ou ecossistema ante evento adverso de origem natural ou induzido pela ação humana” (Art. 1º, p. único, XV).

Na prática, privilegia-se uma leitura técnica e unilateral da realidade, baseada em laudos de risco que setorizam trechos de residências e locais potencialmente afetados, resultando num mapa com classificação do grau de risco, indicando-se obras e outras medidas genéricas para a RRD; uma forma de levantamento que “tem levado, infelizmente, ao foco na remoção das pessoas das áreas de risco, e não à eliminação da condição de risco”. Apesar de objetivar a identificação de situações críticas e definir ações preventivas, a tendência é simplesmente remover a exposição ao risco, removendo as pessoas, gerando novos riscos tão graves quanto os existentes anteriormente (Moretti et al., 2019).

3.4. A PREVISÃO LEGAL DE REMOÇÃO FORÇADA EM RAZÃO DO RISCO E A CRIAÇÃO DE NOVAS VULNERABILIDADES

Não obstante a adoção de uma abordagem sistêmica e preventiva preconizada pela PNPDEC, e das previsões que buscam exercitar uma gestão participativa de redução de desastres, no dia a dia da gestão pública, as políticas institucionais de GRD seguem o enfoque dominante nas ações de resposta aos desastres e atendimento emergencial. As ações preventivas são restritas ao ordenamento territorial, via licenciamentos e outras ainda muito dependentes do exercício do poder de polícia (Nogueira et al., 2021). Essa contradição aparece no próprio diploma legal, explicitada no tratamento dado às populações afetadas por desastres ou em situação de alto risco. Sobre as remoções forçadas, a problemática aparece na PNPDEC com as definições de “desabrigado” e “desalojado”, para se referir à quem foi obrigado a abandonar sua habitação, distinguindo-se apenas pela necessidade ou não de abrigo, a ser provido pelo SINPDEC ou pelo empreendedor causador do desastre (Art. 1º, p. único, III e IV, Lei n. 12.608/2012).

Japão, realizada em 2005, propôs a meta de criação de uma cultura de segurança e resiliência para melhorar a capacidade de as sociedades lidarem com os eventos extremos, tendo como resultado o Marco de Ação de Hyogo 2005-2015 (UNDRR, 2005). Na 3ª Conferência Mundial sobre a Redução de Risco de Desastres (UNDRR, 2015), que produziu o Marco de Ação de Sendai, reitera a maior visibilidade aos fatores subjacentes que causam vulnerabilidades, tanto nas análises e diagnósticos quanto nas medidas práticas, apontando como sendo estratégicas a governança e a participação social (Sulaiman; Nogueira, 2021).



Trata-se de “pessoa que foi obrigada a abandonar sua habitação de forma temporária ou definitiva em razão de evacuações preventivas, de destruição ou de avaria grave decorrentes de acidente ou desastre” (Art. 1º, III, IV). Enquanto o desabrigado necessita de auxílio, a ser promovido pelo Estado ou pelo particular responsável pelo dano, o desalojado “não necessariamente carece de abrigo”, não sendo clara essa condição, tampouco a garantia de novas condições de moradia dignas. Para todos os efeitos, a lei admite a possibilidade de desalojamento, ou seja, a saída forçada de sua habitação, sem assegurar alternativas não só temporárias, como também definitivas. Reitera-se que o desalojamento é incompatível com a garantia de direitos humanos, conforme art. 17, §1º, do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, que prevê o direito de não ser forçadamente removido sem proteção (ONU, 1997). Ademais, ante a abordagem sistêmica e integral a que se propõem medidas de gestão de riscos e prevenção de desastres, o desalojamento também significa a instauração de novas vulnerabilidades.

Nesse âmbito, a Lei 12.608/2012 alterou a Lei 12.304/2010, que dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades da administração pública, em todos os níveis federativos, “para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres”, bem como “de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres”. Sobre a primeira hipótese, enquanto ação preventiva, vale o destaque para a exigência aos municípios da adoção de providências para redução de riscos frente à constatação de “ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”. São elencadas as seguintes medidas: “a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro” (Art. 3º-B, caput, Lei n. 12.304/2010).

Essa última alternativa é detalhada nos parágrafos do mesmo artigo. É previsto procedimento a ser observado antes da remoção (§1º), qual seja a “realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros” (inciso I); a “notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico e, quando for o caso, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo poder público para assegurar seu direito à moradia” (II); e a “disponibilização pelo poder público de transporte e armazenamento de móveis e pertences da população removida das áreas de risco, sempre que houver tempo hábil” (III). Se for o caso de demolir edificações, devem ser “adotadas medidas que impeçam a reocupação da área” (§2º) e, por fim, aqueles que tiveram suas moradias removidas devem ser “abrigados, quando necessário” e, além disso, “cadastrados pelo Município para garantia de atendimento habitacional em local definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social” (Art. 3º-B, §3º).

Importa destacar que o conteúdo legal da PNPDEC e legislação correlata é um exemplo brasileiro de hipótese legal de remoção forçada “realizada em concordância com o Direito”, por ser uma remoção

contra a vontade das pessoas, em condições excepcionais de “destruição ou avaria graves decorrentes de acidente ou desastre” ou “em razão de evacuações preventivas” (Art. 1º, III e IV, Lei n. 12.608/2012). Entretanto, há uma lacuna legislativa, e/ou no desenho institucional que operacionaliza essa intersecção entre as políticas para a garantia da proteção da vida e de condições dignas de moradia. Ou seja, a norma não está “em conformidade com as previsões dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos” (ONU, 1997). Lembrando que se a casa numa encosta representa risco de desmoronamento para seus moradores, ela também é o abrigo de uma família, e acesso a outros direitos e serviços, como redes sociais, emprego, escola, sistema de saúde etc. Não é aceitável eliminar a exposição ao risco de deslizamento, provocando riscos de desagregação familiar, desemprego, ou submissão à violência urbana (Moretti et al., 2019).

Apesar de, num momento emergencial, a retirada de famílias das áreas mais expostas a perigos, de fato, possa evitar a perda de vidas, o desalojamento não pode ser configurado, sob pena de serem propiciadas novas condições de risco combinada a inúmeros outros problemas de ordem social. A despeito disso e do fato de a abordagem sistêmica e integrativa das políticas públicas ser uma diretriz e pressuposto das ações estatais, na prática a PNPDEC acaba direcionando a atuação de proteção e defesa civil do Estado no sentido de promover a despossessão de famílias, sobretudo, de baixa renda. Não só em razão da precariedade urbanístico-ambiental ser maior nesses casos, como já visto, como também pela ausência de titularidade dos imóveis, o que as deixa numa situação de muito maior vulnerabilidade, em relação a alternativas para o seu reassentamento de forma definitiva, ou mesmo a indenizações. O cadastro habitacional, nesse aspecto, é mera promessa futura, que não atende à moradia adequada.

Podemos compreender, nos casos de assentamentos informais urbanos de baixa renda, que a mitigação dos riscos, ou intervenções que corrijam ou evitem a instalação de vulnerabilidades, podem estar relacionadas, por exemplo, à implantação de obras de infraestrutura urbana para a resolução das precariedades urbanísticos-ambientais, bem como a prestação de serviços essenciais, como saneamento básico, e medidas de recuperação ecossistêmica. Logo, mesmo que a área seja caracterizada como “de risco”, uma abordagem sistêmica não deve levar a uma remoção imediata dos ocupantes, mas sim à implementação de propostas continuadas e integradas às demais políticas setoriais visando a promoção do desenvolvimento sustentável (Art. 3º, p. único, PNPDEC), como, por exemplo, a conjugação à política urbana, à política nacional de regularização fundiária e aos programas de habitação de interesse social.

4. DEVIDO PROCESSO LEGAL E A HIPÓTESE PREVENTIVA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

4.1. A REURB-S COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL



No âmbito judicial, caso não haja apoio do Ministério Público e da Defensoria Pública para o ingresso de uma Ação Civil Pública, por exemplo, são bastante inviáveis as alternativas mais imediatas que restam aos moradores enquanto legitimados ativos, qual seja o ajuizamento de Usucapião Coletiva (ou individual), cuja natureza da ação tem média de duração de 10 a 15 anos, depende do cumprimento de diversos requisitos que não tão facilmente as ocupações atendem e juntada de provas bastante contundentes; ou, ainda mais temerária, ajuizar Ação de Manutenção de Posse, cuja natureza dúplice se apresenta, de forma sucinta, um tiro no pé. Além da Administração Pública, e dos agentes do Sistema de Justiça supramencionados, os moradores, diretamente ou por associações formalmente constituídas, podem requerer a abertura de um processo administrativo de Reurb (Art. 14, II, Lei n. 13.465/2017).

Feito o pedido, o Município tem o dever de analisá-lo em 180 dias, manifestando-se sobre o seu deferimento ou indeferimento, este que deve ser fundamentado (art. 30, §2º, Lei 13.465/2017 c.c. art. 50, Lei n. 9.784/1999) sendo, portanto, passível de questionamento. Passado o prazo acima referido sem manifestar-se, há uma espécie de deferimento tácito e automático prosseguimento do processo, com a classificação da modalidade de Reurb (de interesse social “S” ou de interesse específico “E”) indicada pelo legitimado no pedido, podendo ser revisado mediante estudo técnico posterior (art. 30, §3º, Lei 13.465/2017). Mais além, a solicitação de abertura da Reurb, ainda que apenas em áreas públicas, já impõe a preservação dos moradores no local até o arquivamento definitivo do processo (art. 31, §8º, Lei n. 13.465/2017). O mero protocolo do pedido já acautela a continuidade da Reurb em áreas públicas, suspendendo eventuais conflitos judiciais sobre a posse ou a propriedade até sua conclusão.

Se é necessário esforço hercúleo de defesa em ações possessórias envolvendo assentamentos de baixa renda, com indispensável mobilização social e pressão política, para tornar possível cogitar-se uma interpretação judicial sistêmica do Direito Civil e Processual Civil em conformidade com o Direito Constitucional e o Direito Urbanístico; assim como os Tratados de Direitos Humanos, a sua combinação com os esforços de abertura de processos administrativos de Reurb-S têm sido uma alternativa mais exitosa para a garantia do devido processo legal. Mesmo para áreas de risco mais grave, a racionalidade do procedimento da Reurb-S inverte a lógica da remoção para mais que a permanência, a sua fixação definitiva no local, sendo o reassentamento condicionado à constatação técnica do risco físico-natural, nos termos do Art. 39 c.c. Art. 35, VII, da Lei Federal nº 13.465/2017.

A Política Nacional de Regularização Fundiária determina que o Estudo Técnico para Situação de Risco deve ser realizado nos núcleos urbanos informais, frisa-se, “ou de parcela deles”, as quais estejam situadas em áreas de risco. Essa obrigação legal tem por fim examinar a possibilidade de, além de indicar medidas para a eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela afetada, indicando rol exemplificativo (riscos geotécnicos, de inundações) aberto a definições legais de outros riscos (Art. 39,



caput). A implantação de tais medidas é elevada à maior importância, sendo, inclusive, “condição indispensável” para a aprovação da Reurb pelo Município (Art. 39, §1º), ato que encerra a fase administrativa com expedição da Certidão de Regularização Fundiária (Art. 33 c.c. 41), e encaminha o processo à fase cartorária (Art. 42 e ss.). Para as porções do território “que não comportem” tais medidas, o Município deverá proceder à “realocação dos ocupantes” (Art. 39, §2º, Lei 13.465/2017).

Apesar desses avanços, persiste a falta de regramento sobre o reassentamento dos ocupantes, isto é, para os casos de riscos que não possam ser mitigados ou afastados, nos quais não seria possível proceder à fixação das famílias no território. Nem a Lei nº 13.465/2017, nem a PNPDEC e legislação dela derivada endereçam de modo adequado os casos de populações de baixa renda em áreas de exposição extrema ao risco, o que tende a ser cada vez mais frequente, à medida que as ocupações em áreas de risco representam um número expressivo dentre os assentamentos informais brasileiros. Daí importa ser retomada e revista a ideia de uma política de regularização fundiária plena, paradigma que supera a ideia estreita de escrituração, para uma abordagem integrada com foco na promoção da segurança da posse e eventual titulação dos moradores (“legalização”) e melhoria das condições de urbanização dos assentamentos informais (“integração socioespacial”) (Rolnik et al., 2007; Alfonsin et al., 2017).

Segundo Alfonsin et al. (2017), a “Regularização Fundiária Plena” refere-se a uma experiência muito própria do Brasil, referente à compreensão do movimento da Reforma Urbana das causas da informalidade fundiária na produção do espaço urbano e das correspondentes formas de abordá-la institucionalmente. O paradigma foi estabelecido à luz dos marcos da nova ordem jurídico-urbanística e seus novos contornos para o direito de propriedade, em observância à proteção do direito à cidade, ou seja, compreendido a partir do bem-estar coletivo e de sua função socioambiental (Alfonsin, 2017). A construção do que significa essa ideia foi espelhada na Lei Federal n. 11.977/2009, atualmente revogada e substituída pela Lei n. 13.465/2017. Nas palavras de Betânia de Moraes Alfonsin (1997), trata-se de:

[...] 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 fins 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, 1997).

Todavia, a autora alerta para o fato de que a adoção dessa abordagem ampla e integrada pela administração pública depende de como o ordenamento jurídico harmoniza o direito de propriedade com os direitos e deveres ligados à ordem urbana - e, acrescento, também ao equilíbrio ambiental e à gestão de riscos de desastres -, especialmente o direito à cidade e à moradia adequada. Nesse âmbito, além das ambiguidades e contradições legais que demonstramos anteriormente, há mais um agravante: as

alterações promovidas pela Lei n. 13.465/2017. De acordo com a jurista, o novo diploma legal teria subvertido o paradigma vinculado ao direito à cidade consubstanciado na lei anterior, com ênfase na titulação da propriedade e incorporação do lote à ordem urbanística, aproximando ao ideário retrógrado desvinculado dos interesses públicos e direitos socioambientais, que produziu consideráveis implicações na forma de se compreender e praticar o instituto da regularização fundiária (Alfonsin et al., 2017).

A Lei n. 13.465/2017 dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para facilitar os procedimentos de alienação de imóveis da União, e altera enorme gama de normas que versam sobre a questão da terra no Brasil. Seu traço mais marcante, ainda conforme Alfonsin et al. (2017, p. 188), “parece ser a supervalorização da dimensão econômica dos bens fundiários e imobiliários, facilitando-se a aquisição e a transação de seus títulos de propriedade”, viabilizando “a conversão da terra urbana em ativo financeiro sem maiores entraves jurídicos”. Dentro de uma série de reformas jurídicas profundas e ultra liberais aprovadas pelo Congresso Nacional após o impeachment de 2016, a Lei n. 13.465/2017 estabelece, segundo os autores, verdadeira “Reforma no Marco Legal da Terra”, que facilita a financeirização da terra e da moradia no Brasil, alinhada com o cenário internacional dos mercados imobiliários de outros países (Alfonsin et al., 2017).

Contrariando a nova ordem jurídico-urbanística, a centralidade passou a ser no valor econômico da terra. Fazemos coro à necessidade de revisão do atual Marco da Terra, e retomada dos princípios e valores constitucionais. No bojo das revisões legislativas indispensáveis para o enfrentamento profundo da questão fundiária no Brasil, a Lei n. 13.465/2017 está, com certeza, dentre tais diplomas legais. No entanto, seja por falta de melhor amparo legal, ou por ser uma alternativa muito melhor às possessórias, fazer uso do processo de Reurb-S tem sido uma estratégia jurídico-política útil não apenas para viabilizar o contraditório e a cogitação da viabilidade de fixação dos moradores no território mediante adequações urbanístico-ambientais necessárias, mas também para possibilitar um (re)planejamento do território em bases mais democráticas e populares. Por mais debilitante dos mecanismos de participação dos moradores no processo de Reurb-S em relação à lei anterior, ainda, a lógica da permanência, mesmo que em fase de mera cogitação do Município, representa ganho estratosférico em comparação à mentalidade de remoção das ações possessórias e procedimentos administrativos voltados à eliminação do risco.

4.2. A HIPÓTESE DE USO DO INSTRUMENTO DE REURB-S COMO AÇÃO PREVENTIVA

Buscamos demonstrar que a insegurança jurídica da posse é também um fator de risco que tanto antevê um cenário desolador de escombros de antigos lares pela remoção forçada via ações possessórias, quanto aumenta a vulnerabilidade e obstaculiza a resiliência de tais famílias. Antes mesmo de falar-se em



“risco” ou em “desastre”, a precariedade da posse já representava grave ameaça à lesão de direitos, e causava enormes prejuízos sociais, econômicos e ambientais. Conforme as definições da PNPDEC, os conflitos fundiários e o risco de remoção forçada e desposseção, já se configurava como *desastre* para as populações urbanas de baixa renda, vulnerabilizadas pelo processo de apropriação desigual do espaço e dos recursos ambientais.

Tais tragédias não provocam comoção social como as catástrofes “ambientais”, em razão da sua proporção mas também do estigma social, respaldo jurídico-social e validação do Estado, que representa grave problema para atingir-se cidades democráticas, sustentáveis e resilientes. Nesse contexto, importa resgatar o entendimento formulado pelo movimento da reforma urbana, dos anos 2000, de que uma política de Regularização Fundiária significa tanto uma ação “curativa” quanto uma ação “preventiva”. A primeira corresponde à promoção da regularização fundiária plena dos assentamentos de baixa renda consolidados, de modo a reconhecer plenos direitos às moradias já constituídas nas cidades. Já a segunda evitaria a formação de novos assentamentos precários, usos do solo predatórios do patrimônio cultural e ambiental e apropriações indevidas dos investimentos coletivos (Rolnik et. al., 2007, p. 24).

O processo de Reurb-S possibilita a abertura de uma arena técnico-política - embora truncada e difícil - para a compreensão das condições que se apresentam naquele território de fixação das famílias. Para além do debate de documentos e títulos, ou (in)observância de procedimentos formais, o raciocínio é baseado no diagnóstico das desconformidades urbanísticas e ambientais, e num prognóstico que irá orientar propostas de solução, mais passíveis de tensionamento, bem como o significado e extensão das melhorias ambientais e de adequação da infraestrutura, entre outros interesses públicos. São maiores as condições de participação das comunidades e outros atores envolvidos, feita a gigantesca ressalva de que isso depende, na atual configuração do procedimento previsto na Lei n. 13.465/2017, de um esforço perseverante de mobilização social, organização comunitária e *advocacy* realizado pelos moradores, movimentos de moradia, advogados populares, assessorias técnicas, extensões universitárias etc.

A Reurb-S pode ser vista como ferramenta preventiva e pluridimensional para a GRD em áreas vulneráveis, à medida que se afasta o risco de desposseção promovendo inclusão social ao mesmo tempo em que a mitigação de riscos urbanísticos e ambientais, desde que orientada pelos elementos do direito à moradia adequada e justiça ambiental²⁰. O instrumento legal precisa ser alterado para assegurar o

²⁰ Os elementos são: 1) **Interdisciplinaridade/Transdisciplinaridade**: considerar aspectos visíveis e subjacentes (vulnerabilidade, resiliência, governança), envolvendo os moradores na coprodução do diagnóstico, integrando conhecimentos técnico-científicos com os saberes das comunidades e da gestão pública; 2) **Multiescalaridade**: o uso de instrumentos em diferentes escalas para entender a distribuição socioespacial dos riscos, com observação detalhada em campo para definir o grau de risco e intervenções de forma personalizada; 3) **Estágio de evolução do**

envolvimento plural da sociedade civil e garantir o protagonismo dos moradores, criando mecanismos concretos para operacionalizar a participação social, hoje deficientes tanto na política de Reurb quanto na PNPDEC. A hipótese subjacente é que a regularização fundiária, ao ser implementada de forma abrangente e integrada com outras políticas públicas (plena), pode servir como um instrumento eficaz na redução de riscos e na promoção do desenvolvimento sustentável de comunidades marginalizadas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os marcos legais de reconhecimento dos pobres urbanos como sujeitos de direito, a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, inovam na previsão de instrumentos de política urbana que incidem sobre o uso e ocupação do solo, visando redistribuir os ônus e benefícios da urbanização e promover o acesso à terra, almejando a garantia da função social da propriedade e a promoção das funções sociais da cidade. Todavia, segue praticamente inalterado, material e operacionalmente, o regime civil-processual da propriedade e da posse, que segue sendo aplicado de modo alienado da discussão da função social e do debate acerca dos direitos humanos e da necessária reparação histórica que com frequência se encontra subjacente aos conflitos fundiários.

Podemos afirmar, aliás, que a insegurança jurídica da posse é um dos fatores de risco que aumenta a vulnerabilidade e obstaculiza a resiliência das comunidades. Antes mesmo de falar-se em “risco” ou em “desastre”, a precariedade da posse e sua confluência com as demais precariedades urbanístico-ambientais já representa grande ameaça à lesão de direitos, causadora de prejuízos sociais, econômicos e ambientais. Em conformidade com as definições de proteção e defesa civil, podemos concluir que o conflito fundiário e a despossessão dos mais pobres da qual sempre tende a resultar, já se configurava como *desastre* para as famílias de baixa renda e um grave problema para atingir-se cidades democráticas, sustentáveis e resilientes. Desastres reiterados para os quais o Estado e o Direito brasileiros vêm historicamente concorrendo.

Desse paradigma decorre uma prática institucional reiterada de que remoções forçadas em conflitos fundiários e/ou em áreas de risco são tidas como necessárias e perfeitamente legais. As arbitrariedades e eventuais atrocidades só poderiam ser atribuídas à forma de cumprimento da ordem judicial ou à “infeliz conjuntura” de falta de unidades de HIS disponíveis, e não à decisão judicial ou

risco: avalia o estágio e a extensão do perigo, e a capacidade dos moradores para enfrentá-lo, diagnosticando tendências de resiliência ou vulnerabilidade física, social, ambiental, econômica e institucional; 4) **Aderência entre causalidade e intervenção:** quanto mais completa a compreensão das causas do risco, mais efetivas as intervenções para mitigá-lo e promover a segurança local; 5) **Ética profissional:** ter consciência de que as análises e intervenções impactam diretamente a segurança, os bens e a vida comunitária (Moura et al., 2020).



administrativa em si. Ou, antes ainda, ao procedimento legal que vem desenhado para a remoção, ao arrepio dos compromissos internacionais e do Estado de Direito instituído pós-1988. Essa contradição reitera e demonstra a história de usurpação e concentração de terras no Brasil, nos levando à reflexão de que são, sim, necessárias alterações legais mais drásticas sobre o Direito Civil e Processual Civil, bem como uma amarração mais robusta da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil com a Política Nacional de Regularização Fundiária, sobretudo no que diz respeito ao procedimento para o reassentamento dos ocupantes, caso este seja inafastável.

Se hoje é necessário um esforço hercúleo de defesa em ações possessórias envolvendo assentamentos de baixa renda, com indispensável mobilização social e pressão política, para tornar possível cogitar-se uma interpretação judicial sistêmica do Direito Civil e Processual Civil conforme com o Direito Constitucional e o Direito Urbanístico; a sua combinação com os esforços de abertura de processos administrativos de regularização fundiária de interesse social têm sido uma alternativa mais exitosa para a garantia de um devido processo legal. Mesmo para os casos de famílias assentadas em áreas de risco, à medida que a racionalidade do procedimento é direcionada à fixação das famílias no local onde estão, em princípio, sendo a realocação condicionada à constatação técnica do risco físico-natural.

A regularização fundiária, além de uma via procedimental para o acesso à terra urbanizada, mediante uma Reurb plena, também se apresenta como um instrumento jurídico-político que hoje é acionado pelo campo popular e democrático para afastar o risco de despossessão via remoção forçada judicial ou administrativa (ou autotutela nos casos mais extremos, algo que o Código Civil também prevê), ao mesmo tempo em que se objetiva, ao final, a legalização da posse dos ocupantes e a sua integração socioespacial à cidade. Não é só um mecanismo de defesa, é também um contra-ataque.

A despeito de seus avanços, a Lei 13.465/2017 conforma um modelo de regularização fundiária ainda limitado, especialmente se analisado em relação aos marcos normativos de direitos humanos aplicáveis ao direito à moradia e à proteção de pessoas em situação de risco. Se o capítulo da política urbana da CF/88 e o Estatuto da Cidade que correspondem a um sopro de inovação democrática, a estrutura fundiária e as forças políticas em disputa manifestam um longo processo social de um país com um passado colonial e de formação econômica dependente da extração de lucros via renda da terra.

Para uma efetiva adaptação às emergências climáticas pelo Estado Brasileiro, tomando medidas eficazes nas cidades, é preciso desenvolver um percurso legal e jurídico-institucional que responda adequadamente aos casos de reassentamento em áreas de risco inafastável e, por que não, que este seja integrado à política de regularização fundiária. Para além de novos parâmetros legais e da formulação de políticas públicas que imponham novos paradigmas de conduta ao sistema de justiça e aos governos locais, em qualquer das vias, é indispensável a garantia da participação dos ocupantes em todo o processo,



ressaltando suas iniciativas e diversidade cultural, fortalecendo sua autonomia sobre o território e uma gestão democrática das cidades, em acordo às diretrizes de política urbana e ambiental.

Para tanto, não se pode perder de vista que, quando o conflito pela terra é deflagrado, pela via do litígio possessório ou pelo acionamento do Estado sob o argumento do risco/dano ambiental, o que emerge é o próprio processo de produção do espaço urbano e de acesso à terra no Brasil em toda a sua potência e contradição. A resposta dos mais pobres aos conflitos fundiários passou a ser a organização comunitária para fazer frente às disputas judiciais, para o acesso a programas de HIS e para o desenvolvimento de mecanismos próprios de apropriação do espaço ocupado para o atendimento às suas necessidades e de adaptação às condicionantes ambientais mediante novos arranjos sociais e relação com o meio ambiente.

O argumento da resiliência não pode legitimar a negligência de todas as demais ações preventivas a tal ponto que reste a tais populações apenas a evacuação forçada e o desalojamento, temporário ou *permanente*. E, embora a lei preveja o estímulo à participação social, não oferece meios mais objetivos para tanto. Essa inocuidade pode ser, em parte, atribuída ao entendimento que embasa a proteção e defesa civil no Brasil, ligado à de gestão de desastres e reconstrução de nova estabilidade que escamoteia a realidade, cujas contradições são mais explícitas nas condições materiais que encontramos em países periféricos e coloniais, como o Brasil.

Reitera-se, nesse âmbito, não apenas a necessidade de ampliação dos pares e democratização do processo de construção social dos riscos, como também a urgência de garantia do devido processo legal que vede o desalojamento vinculando a eventual necessidade de relocação a um reassentamento em condições dignas, como por exemplo, a articulação efetiva com política de HIS e instrumentos de política urbana de recuperação de mais-valias e desapropriação de imóveis ociosos. Ações preventivas referem-se, nesse contexto, à reversão da precariedade urbana, à recuperação ambiental e à proteção da posse, oferecendo condições para melhorias habitacionais, acesso a serviços essenciais, articulação com planos de mobilidade urbana, de promoção de cultura e lazer, entre outros aspectos do direito à moradia adequada. Nos parece proveitoso explorar o procedimento da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, a fim de superar o paradigma da remoção, viabilizando a prevenção de desastres e a mitigação dos riscos sem criar novas situações de risco, pela via da qualificação da segurança.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. (2002). Justiça Ambiental e Construção Social do Risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Ed. UFPR. n. 5., jan./jun., 2002. p. 49-60. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/22116> . Acesso em: 18 out. 2024.



ALFONSIN, Betânia de Moraes (1997). **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE GTZ – IPPUR/UFRJ, 1997.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. A construção do Direito Urbanístico Brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores In: Alfonsin, B. M.; Fernandes, E.. (coord.) **Coletânea de legislação urbanística**: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ALFONSIN, Jacques Távora (2021) A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. **R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU**. Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 219-244, jul./dez. 2021.

ALLEGRETTI, Mary. (2002). **A construção social de políticas ambientais**: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. [Doutorado] CDS/UNB, Desenvolvimento Sustentável – Gestão e Política Ambiental, 2002.

AMMANN, Safira Bezerra (1991). **Movimento Popular de Bairro**: de frente para o Estado, em busca do Parlamento. São Paulo: Cortez, 1991.

Aparecida, Geralda Dias. A Constituição Mexicana de 1917. **Correio Braziliense**, Brasília, nº 8553, p. 4-5, 06 set. de 1986. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/117562> . Acesso em 11 out. 2024.

BECK, Ulrich. (1986) **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011.

CATALÁ, Larissa Souza; CARMO, Roberto Luiz do. O conceito de aglomerado subnormal do IBGE e a precariedade dos serviços básicos de infraestrutura urbana. **Revista brasileira de estudos populacionais**. nº 38, 2021. p. 01-24. Disponível em: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0154> . Acesso em: 20 out. 2023.

CANO, Wilson. Da Década de 1920 à de 1930: Transição Rumo à Crise e à Industrialização no Brasil. Sessão Especial “80 Anos Da Revolução De 1930: Seu Significado Para A Economia Brasileira”. 38º Encontro Anual da ANPEC. **Revista EconomiA**. Set/Dez 2012. Disponível em: https://www.anpec.org.br/revista/vol13/vol13n3bp897_916.pdf . Acesso em 15 out. 2024.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COSTA, Susana Henriques; EBERHART, João Francisco. “Uma Hipótese de *Defendant Class Action* no CPC? O Papel do Ministério Público na Efetivação do Contraditório nas Demandas Possessórias Propostas em Face de Pessoas Desconhecidas”. **Revista de Processo**: RePro, São Paulo, v. 40, n. 250, p. 315-337, dez. 2015.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO - DPESP. Núcleo Especializado de Segunda Instância e Tribunais Superiores. **Relatório Semestral de Atividades - 2º sem. 2018**. São Paulo: DPESP, 08 de março de 2019. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/7b609787-b4bc-2fe1-3b68-8a6fdf1aad16> . Acesso em 24 out. 2023.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU. Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários. Publicação “Conheça Seus Direitos” da página institucional. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/gt-moradia-e-conflitos-fundiarios/> . Acesso em: 11 dez. 2023.



DERANI, Cristiane. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. In: PURVIN DE FIGUEIREDO, Guilherme José (org.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, 1998. p. 97

DIAS PAES, Mariana Armond. **Escravos e terras entre posses e títulos: a construção social do direito de propriedade no Brasil (1835-1889)**. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2018. 200 p. Tese de Doutorado em Direito.

EDEPE - Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2019). Conflitos fundiários, direito à cidade e à moradia: reflexões a partir dos 20 anos do Estatuto da Cidade. **Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. v. 1, n. 1 (2019). São Paulo: EDEPE, 2019. Disponível em: <https://ojs.defensoria.sp.def.br/index.php/RDPSP/issue/view/4/Edi%C3%A7%C3%A3o%20completa> . Acesso em: 04 nov. 2024.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural**. Porto Alegre: Ed. Fabris, 1988.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil República: Sociedade e Política (1930-1964)**. São Paulo: Bertrand Brasil, 1996.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: o legado da “raça branca” [1964]**. Volume I. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2008.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GOMES, Orlando. **Raízes históricas e sociológicas do Código Civil Brasileiro**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GORELIK, Adrián. O moderno em debate: cidade, modernidade, modernização. In: MIRANDA, Wander Melo (Org.). **Narrativas da modernidade**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HOLSTON, James. Legalizando o ilegal: propriedade e usuração no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 80, fev. 1993.

IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado Brasileiro**. 2ª. ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2004.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022). Censo 2022. **De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões**. Editoria: IBGE. Texto de UMBERLÂNDIA CABRAL. Arte de BRISA GIL. Publicado em 28/06/2023. Atualizado em 27/10/2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes> . Acesso em 09 out. 2024.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2024). **Favelas e Comunidades Urbanas: IBGE muda denominação dos aglomerados subnormais**. Agência IBGE Notícias. Editoria: IBGE, redação Carmen Nery e Vinícius Britto, de 23/01/2024, atualizada em 08/02/2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38962->



[favelas-e-comunidades-urbanas-ibge-muda-denominacao-dos-aglomerados-subnormais](#) . Acesso em 09 out. 2024.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil**: CNJ, 2021.

LABCIDADE, FAU/USP. **Novo painel do Observatório de Remoções e as principais dinâmicas em curso na Região Metropolitana de São Paulo**. Site oficial do LabCidade, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Artigo publicado em 10 de outubro de 2023. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/observatorio-de-remocoes-dinamicas-regiao-metropolitana-sao-paulo/> . Acesso em: 26 out. 2023.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. **Direito ambiental brasileiro**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

LOUBACK, A.; LIMA, L. **Quem precisa de justiça climática no Brasil**. Gênero e Clima, 2022.

MACHADO, Maria Helena. **O Plano e o Pânico**: os movimentos sociais na década da abolição. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, EDUSP, 1994.

MAP BIOMAS. **Mapeamento anual de cobertura e uso da terra no Brasil entre 1985 a 2022**. Coleção 8. Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/2023/10/31/cidades-crescem-mais-em-areas-de-risco-a-desastres-climaticos/> . Acesso em: 07 out. 2023.

MARICATO, Ermínia (2009). Informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada. In: WANDERLEY, L. E. W.; RAICHELIS, R. (Ed.). **A cidade de São Paulo**: relações internacionais e gestão pública. São Paulo: Educ, 2009. p. 269-294.

MICHILES, Carlos; WHITAKER, Fábio; COELHO, José G. L.; VIEIRA FILHO, Edson G.; VEIGA, Maria da Graça Martins; PRADO, R. P. S. (orgs.) (1989). **Cidadão constituinte**: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MENDES, Gilmar Ferreira (2012). **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**: estudos de direito constitucional. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORETTI, Ricardo de Souza; CANIL, Kátia; CARVALHO, Celso Santos (2019). A abordagem de qualificação de segurança como contraponto ao enquadramento de risco. BRCidades, 2019. Disponível em: https://www.brcidades.org/files/ugd/9fc67a_83dde4ede63c44229825ae3e2ebd2c16.pdf . Acesso em: 30 out. 2024.

MOURA, Rodolfo Baêso; GONSALES, Talita Anzei; NOGUEIRA, Fernando Rocha; COMARU, Francisco de Assis; BARBOSA, Benedito Roberto; ALHO, Isabela Berloff (2020). Remoções em áreas de risco: repensando práticas de mapeamento com base na justiça territorial e nos saberes da comunidade. In: MOREIRA, Fernanda Accioly Moreira; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire (Org.). Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares: observatório de remoções - relatório bianual 2019-2020. São Paulo: Raquel Rolnik, 2020.

NAJUPMESC FGV. **Protocolo Acesso à Justiça e Desastres: recomendações elaboradas para o Sistema de Justiça para atuação em casos de desastres**. São Paulo, 2023. Disponível em:



<https://repositorio.fgv.br/bitstreams/a4a579ee-3459-4e01-bec2-5395de322462/download>. Acesso em 10/07/2024.

NOGUEIRA, Fernando Rocha. (2008). A curta história da gestão de riscos ambientais urbanos. Resumo dos trabalhos apresentados na semana do AIPT, 18 a 21 de junho de 2008. **Revista Geociências**, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 125-126. Disponível em: https://www.revistageociencias.com.br/geociencias-arquivos/27_1/AIPT_Resumos.pdf . Acesso 31 out. 2024.

NOGUEIRA, Fernando Rocha; Campos, F. S., SULAIMAN, Samia Nascimento; ALHEIROS, M. M. (2021). Cenários de risco: um panorama atualizado sobre a diversidade nacional. In: SULAIMAN, Samia Nascimento. GIRD+10: Caderno técnico de gestão integrada de riscos e desastres. Brasília, DF: MDR/SEDEC, p. 52-87. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/Caderno_GIRD10_.pdf . Acesso em: 26 out. 2024.

NOGUEIRA, Fernando Rocha; MOURA, Rodolfo Baesso; Moretti, Julia Azevedo; COMARÚ, Francisco de Assis (2023). Capítulo 21 - Em busca da qualificação da segurança: olhando para o horizonte da gestão de riscos e desastres. In: **Riscos ao Sul** [livro eletrônico] : diversidade de riscos de desastres no Brasil. IWAMA, Allan Yu; AGUILAR-MUÑOZ, Viviana; SELEGUIM, Fabiana Barbi (orgs.). VIAND, Jessica; BRENES, Alonso (coord.). Ubatuba - SP: Isso dá um livro, 2023. Disponível em: <http://www.riesgosalsurbrasil.org/conteudo.html> . Acesso em: 28 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU (1991). **Comentário Geral nº 4 ao Art. 11 do PIDESC**. Comentários gerais dos comitês de tratados de direitos humanos da ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comitê de Direitos Humanos. Nova Iorque, 1991. In: RAMOS, André Carvalho de (coord.). Comentários gerais dos comitês de tratados de direitos humanos da ONU. 2018. Disponível em: <https://www2.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf> . Acesso em: 15 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU (1997). **Comentário Geral nº 7 ao Art. 11 do PIDESC**. Comentários gerais dos comitês de tratados de direitos humanos da ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comitê de Direitos Humanos. Nova Iorque, 1997. In: RAMOS, André Carvalho de (coord.). Comentários gerais dos comitês de tratados de direitos humanos da ONU. 2018. Disponível em: <https://www2.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf> . Acesso em: 15 set. 2023.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Gênese do Racismo no Brasil e na América Latina**: O papel da escravidão e da colonização. São Paulo: Editora UNESP, 2017.

POUPART, J. et al (2012). **A Pesquisa Qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Ed. Vozes.

PRADO Jr., Caio (1942). **Formação do Brasil Contemporâneo**. 23ª ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

ROLNIK, R.; FERNANDES, E. (coord.); et. al. (2007). **Regularização fundiária sustentável**: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

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



SILVA, José Afonso da (1997). **Direito ambiental constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, José de Souza Martins (2008). **O cativo da terra**. São Paulo: Contexto, 2008.

SULAIMAN, Samia do Nascimento; MOURA, Rodolfo Baesso; NOGUEIRA, Fernando Rocha (2021). Da geotecnia para a gestão participativa: uma análise crítica de projetos de extensão universitária com foco na redução de risco de desastre. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.14, e20210118. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210118> . Acesso em: 04/11/2024.

WOLKMER, Antônio Carlos; MORATO LEITE, José Rubens (orgs.). **Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2003.

Sobre os autores:

Maria Cecília de Araujo Asperti

Professora da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP). Co-coordenadora do Grupo de Pesquisa Acesso à Justiça, Desastres e Mudanças Climáticas (NAJUPMESC), da FGV Direito SP. Graduação (2008), Mestrado (2014) e Doutorado (2018) pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - FDUSP.

Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5945-9455>

URL: <http://lattes.cnpq.br/2747366362565297>

E-mail: maria.asperti@fgv.br

Ana Cláudia Mauer dos Santos

Advogada e assessora jurídica popular atuante na defesa e promoção do direito à moradia adequada, consultora jurídica em projetos de regularização fundiária. Membro fundadora da Maitá ATHIS. Graduação (2015) e Mestrado (2018) pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – FDRP/USP e graduanda pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo – IAU/USP (2020-)

Maitá ATHIS

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-0895-4991>

URL: <http://lattes.cnpq.br/2759014664835963>

E-mail: ana.mauer.santos@gmail.com

