

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

DYULIANA RODRIGUES DOS SANTOS

**O USO DO DIREITO COMO FERRAMENTA PARA A REORGANIZAÇÃO
DOS AMBIENTES URBANOS**

**Sant'Ana do Livramento
2022**

DYULIANA RODRIGUES DOS SANTOS

**O USO DO DIREITO COMO FERRAMENTA PARA A REORGANIZAÇÃO DOS
AMBIENTES URBANOS**

Trabalho de Conclusão do Curso de Direito da Universidade Federal do Pampa, Campus Sant'Ana do Livramento, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Jair Pereira Coitinho

**Sant'Ana do Livramento
2022**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

S231u Santos, Dyuliana Rodrigues dos

O uso do direito como ferramenta para a reorganização dos ambientes urbanos / Dyuliana Rodrigues dos Santos.

53 p.

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)--
Universidade Federal do Pampa, DIREITO, 2022.

"Orientação: Jair Pereira Coitinho Coitinho".

1. Direito Urbanístico . 2. Direito à Cidade. 3. Desigualdade socioespacial. I. Título.

DYULIANA RODRIGUES DOS SANTOS

**O USO DO DIREITO COMO FERRAMENTA PARA A REORGANIZAÇÃO DOS
AMBIENTES URBANOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito da Universidade Federal do Pampa,
como requisito à obtenção do título de bacharel em
Direito pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Jair Pereira Coitinho
Orientador – Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA

Profa. Dra. Ângela Quintanilha Gomes
Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA

Prof. Dra. Deisemara Turatti Langoski
Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA

**Sant'Ana do Livramento
2022**

Dedico esta monografia a todos aqueles que se inquietam ao analisar a desigualdade socioespacial do Brasil e as suas consequências.

AGRADECIMENTOS

À minha avó Tereza Franconi por ter sido uma das primeiras pessoas a me apoiar quando eu decidi estudar distante de casa.

Aos meus pais, Adriana e Roni, por toda a dedicação que tiveram para tornar esta minha jornada mais fácil, por não terem medido esforços para que a minha única preocupação fosse com o meu aprendizado durante a graduação.

Aos meus irmãos, Anthony e Riquelme, por sempre terem me recebido de braços abertos na rodoviária quando eu ia visitá-los (sem importar a temperatura que estivesse lá fora).

Ao meu namorado Matheus Cassiano por toda a paciência e cuidado comigo nos dias mais exaustivos e angustiantes.

Ao Professor Jair por todas as palavras de apoio quando eu expunha os receios desta fase.

À Unipampa pelos cinco anos de experiências que me foram proporcionadas.

“Desigualdade social...

Um morava na Rua do Meio. O outro no meio da rua.”

Jessier Quirino

RESUMO

O presente trabalho aborda a temática da urbanização brasileira e a capacidade da legislação de ser uma ferramenta para a modificação de uma realidade histórica. Foram citadas as falhas no processo de expansão urbana, as consequências de uma sociedade que foi ordenada/disposta para excluir geograficamente as suas camadas mais pobres, e exploradas as ferramentas que existem na legislação brasileira e que podem ser utilizadas para reverter a desordem existente, buscando entender, através do método dedutivo, se há alguma lacuna legislativa no ordenamento jurídico brasileiro que justifique a perpetuação das desigualdades socioespaciais. Utilizou-se o tipo de pesquisa bibliográfica para que fossem analisados os fatos históricos, sociais e jurídicos relativos à urbanização. Ao final desta pesquisa, concluiu-se que o aparato legislativo possui ferramentas suficientes para organizar o espaço urbano-geográfico brasileiro, não sendo o aspecto jurídico o entrave para a reversão do cenário atual do país.

Palavras-chave: direito à cidade; urbanização excludente; direito urbanístico.

RESUMEN

El presente estudio busca abarcar la temática de urbanización brasilera y la capacidad de la legislación como herramienta para el cambio de la realidad histórica. Fueron planteadas las fallas en el proceso de expansión urbana, las consecuencias de una sociedad que fue ordenada para la exclusión geográfica de los más pobres, y utilizadas las herramientas que existen en la legislación brasilera y que pueden ser direccionadas para la reversión del desorden existente, buscando el entendimiento, por medio del método deductivo, si existe alguna laguna legislativa en el ordenamiento jurídico brasilero que justifique la perpetuación de la desigualdad socio-espacial. Fue utilizado el método de estudio bibliográfico para analizar los hechos históricos, sociales y jurídicos relacionados a la urbanización. Al final del estudio, se concluyó que el aparato legislativo posee herramientas suficientes para organizar el espacio urbano-geográfico brasilero, sin ser el aspecto jurídico un entrabe para la reversión del escenario actual del país.

Palabras llave: derecho a la ciudad, urbanización excluyente, derecho urbanístico.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Caricatura de Oswaldo Cruz publicada em 1907.....	22
Figura 2 – Tuca Vieira/Paraisópolis.....	30
Figura 3 – Montagem de fotos da invasão do Batuva.....	31

LISTA DE ABREVIATURAS

Art. – artigo

N. – número

LISTA DE SIGLAS

CAAR – Centro Acadêmico André Rocha
CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil
Fundéu BBVA – Fundação do Espanhol Urgente (Traduzido do original: Fundación del Español Urgente)
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
MPRS – Ministério Público do Estado Rio Grande do Sul
ONU – Organização das Nações Unidas
REURB - Regularização Fundiária Urbana
REURB-E – Regularização Fundiária Urbana de Interesse específico
REURB-S – Regularização Fundiária Urbana Social
RS – Estado do Rio Grande do Sul
TJBA – Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
VTA's – Veículos de tração Animal
VTH's – Veículos de Tração Humana

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA: OS ANOS FINAIS E SEGUINTE AO BRASIL IMPÉRIO	17
2.1 AS LEGISLAÇÕES PRECEDENTES À ABOLIÇÃO DA ESCRAVATURA.....	17
2.2 OS PRIMEIROS ANOS APÓS A ABOLIÇÃO NO CONTEXTO URBANÍSTICO BRASILEIRO	19
2.3 O BRASIL URBANO DO SÉCULO XX	22
3. O CENÁRIO URBANÍSTICO NO BRASIL DO SÉCULO XXI.....	25
3.1 ATUALIZAÇÃO QUANTITATIVA SOBRE AS FAVELAS BRASILEIRAS	25
3.2 URBANIZAÇÃO EXCLUDENTE: EXEMPLOS DE SEGREGAÇÃO URBANA E A APOROFOBIA	26
3.2.1 Vila dos Papeleiros e Vila Chocolateira	28
3.2.2 Paraisópolis x Morumbi.....	30
3.2.3 A área do Batuva, em Santana do Livramento/RS	31
3.3 AS MORADIAS IRREGULARES E SUAS IMPLICAÇÕES.....	33
4. O ELO ENTRE O DIREITO E A URBANIZAÇÃO	36
4.1 O DIREITO E A CIDADE	36
4.2 BREVE INTRODUÇÃO SOBRE O DIREITO URBANÍSTICO	38
4.3 O DIREITO E A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO APÓS A ERA IMPERIAL DO BRASIL.....	39
4.3.1 O advento do Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257/01	41
4.3.2 A desapropriação.....	43
4.3.3 A regularização fundiária	44
4.3.4 O plano diretor	46
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	48

1. INTRODUÇÃO

Depois da promulgação da Lei Áurea os escravos foram postos em liberdade, mas não foram auxiliados na inserção ao modelo industrial que ganhava força naquele período.

Do mesmo modo, coincidiu com o período em que ocorreu um grande fluxo migratório para o Brasil. A partir de então, as moradias precárias foram surgindo e se multiplicando nas áreas periféricas e mais isoladas dos centros industrializados. O crescimento desordenado e excludente das cidades brasileiras é um problema que persiste até os dias de hoje, sendo frequentemente percebida a existência de comunidades sem acesso aos serviços básicos encontrados em regiões mais nobres das cidades, restando os seus moradores tolhidos do direito à cidade.

É considerando essa histórica urbanização excludente que se faz necessária a busca por soluções para que a camada mais vulnerável da população tenha o direito de ter moradia digna e acesso aos serviços oferecidos aos moradores de regiões privilegiadas.

O interesse na realização desta pesquisa não é recente: desde criança, antes mesmo de estudar na escola a famosa disciplina de “estudos sociais”, e posteriormente, história e geografia, já sentia curiosidade em compreender o porquê de existirem grandes e luxuosas residências em determinados locais das cidades, enquanto que em outras regiões era percebida a existência de casebres aglomerados, muitas vezes feitos de materiais mistos e com grandes frestas nas paredes, visivelmente em condições miseráveis; outra inquietação que vinha à tona era como aquelas realidades poderiam ser transformadas.

A elaboração do presente trabalho se justifica também ao considerar que o direito é notoriamente importante na solução de diversos conflitos do cotidiano, existindo a necessidade de que sejam pesquisadas e difundidas as possibilidades desta ciência contribuir para a reorganização dos ambientes urbanos e dar um novo rumo para a estruturação das cidades, proporcionando dignidade a todos que nela habitam e distanciando a palavra “direito” do juízo popular de que este é apenas uma ferramenta punitivista.

Ainda, estudar o desenvolvimento das cidades e questionar as razões pelas quais problemas históricos de organização urbana continuam existindo, direcionando o questionamento para a suficiência ou não do ordenamento jurídico do país, é de relevância para que a comunidade acadêmica desperte interesse sobre a temática urbanística pois, conforme observei durante os meus cinco anos de graduação, o tema ainda é pouco explorado entre os discentes de direito. Nessa senda, a problemática impulsiona a sua visibilidade.

O objetivo é demonstrar as origens das desigualdades socioespaciais ainda existentes no Brasil e as consequências das moradias não regularizadas a fim de divulgar as principais premissas legislativas referentes à organização do espaço urbano para, ao final, deduzir se o aparato legal é falho ou se a perpetuação do problema social advém de outras razões que não sejam uma lacuna legislativa sobre o tema, conforme detalhado nos parágrafos posteriores.

As pesquisas bibliográfica e documental foram utilizadas para estruturar este trabalho, os conceitos aqui apresentados foram encontrados mediante a leitura, além da referida literatura brasileira, também doutrina jurídica, estudos específicos sobre urbanização, artigos científicos que abordam temáticas sobre estas áreas e pesquisas quantitativas oficiais, ocorrendo a intersecção entre o direito e o urbanismo.

No primeiro capítulo será abordado o viés histórico da urbanização, abrangendo inclusive a literatura brasileira, que é uma fonte de estudo interessante sobre o Brasil que surgiu no final do século XIX, vez que através dela os escritores relataram a paisagem existente à época, ainda que de forma artística, servindo como apoio na visualização da desordem urbana existente desde a formação das cidades brasileiras.

Subsequentemente, no segundo capítulo serão observados os problemas decorrentes da forma pela qual ocorreu o processo de urbanização brasileira e exemplos de localidades que enfrentam dificuldades em razão da ilegalidade das suas formações ou de “pseudo” justiça social.

No terceiro capítulo serão abordados alguns dos aparatos legislativos que são encontrados no ordenamento jurídico brasileiro relativamente à temática da cidade, momento em que o viés jurídico do estudo ganhará destaque para que sejam elencadas as principais ferramentas existentes e, em conclusão, seja determinado se

estes formam um suporte eficiente e eficaz para a problemática da organização do espaço urbano.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA: OS ANOS FINAIS E SEQUENTES AO BRASIL IMPÉRIO

Este capítulo possui dois objetivos principais, o primeiro, introduzir ao leitor algumas particularidades da legislação nos anos finais da Era Imperial Brasileira, trazendo à tona o esclarecimento de alguns dispositivos legais que surgiram nos anos 1800 e que contribuíram para que a história do país tomasse os rumos que se sucederam após a abolição da escravatura; o segundo, elucidar os desdobramentos iniciais após esse evento no contexto da formação do espaço territorial urbano ocupado pelos ex-escravos e imigrantes.

2.1 AS LEGISLAÇÕES PRECEDENTES À ABOLIÇÃO DA ESCRAVATURA

A escravidão é uma mancha na história brasileira desde o início da sua colonização. A figura dos escravos trazidos da África era encontrada desde os grandes engenhos de açúcar e fazendas de gado, até os centros urbanos (FREITAS *et al*, 2020).

Cinco anos após a aprovação da Lei Bill Aberdeen, que dava poderes aos navios britânicos de interceptarem qualquer navio negreiro que fosse encontrado no mar, o Brasil cedeu à pressão inglesa, principalmente ao considerar os fatores político e econômico e as revoltas escravas que ocorreram no século XIX. Foi criada no dia 04 de setembro de 1850 a Lei Eusébio de Queirós, que punha fim ao tráfico internacional de escravos e considerou pirataria a importação de escravos (COSTA, 2008).

Outra norma publicada na mesma época, mais especificamente, 14 dias após a publicação da lei referida no parágrafo anterior, foi a Lei de Terras, assinada pelo Imperador Dom Pedro II e datada de 18 de setembro de 1850. Foi esta a lei que regulamentou a posse das terras aqui localizadas, passando a terra a possuir, desde então, um proprietário, quer fosse um cidadão que já tivesse direitos sobre o local e o regularizasse, quer fosse o Estado brasileiro, tornando-se proibido o apossamento de terras devolutas ou alheias (BRASIL, 1850).

Versa a Lei de Terras, Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, a seguinte redação: “*Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra*”, cabendo salientar que eram os senhores ricos da época

que ficavam com os direitos sobre grandes territórios, vez que eram os únicos capazes de realizar a compra das terras; com este contexto, continuou perpetuada a cultura de muita terra pertencente a poucos, causa de uma concentração fundiária no Brasil.

Com o possível fim da escravidão, o que poderia ser vislumbrado com o surgimento a poucos dias da Lei Eusébio de Queirós, ex-escravos e imigrantes pobres não poderiam adquirir propriedades rurais devido ao custo da aquisição, era esse o objetivo da Lei de Terras, dificultar a obtenção de propriedades por parte desta massa, sendo a criação desta lei uma garantia de que a mão de obra nos latifúndios não seria escassa (FREITAS *et al.*, 2020).

As primeiras transformações urbanísticas foram surgindo conforme o país foi ambicionando modernizar-se industrialmente. A primeira ferrovia brasileira foi inaugurada pelo, à época, Barão de Mauá, no dia 30 de abril de 1854, período ainda anterior à abolição, sendo que o avanço das estradas de ferro deu-se de forma consideravelmente rápida. Nas três décadas seguintes foram estreadas oito ferrovias, principalmente na região sudeste e nordeste:

Rapidamente, após a inauguração da primeira ferrovia, sucederam-se outras: Recife ao São Francisco, em 08/02/1858; D. Pedro II, em 29/03/1858; Bahia ao São Francisco, em 28/06/1860; São Paulo Railway, que ligou Santos a Jundiaí, em 16/02/1867; Estrada de Ferro de Recife à Olinda, em 1870; e Companhia Paulista, em 11/08/1872 (LIMA, 2003). No nordeste, mais duas estradas de ferro foram inauguradas ainda nesses primeiros tempos: a Central da Bahia, em 02/02/1875, e a Santo Amaro, também na Bahia, em 02/12/1880. (FREITAS *et al.*, 2020, p. 217).

Nessa senda são as premissas de Santos e Silveira (2006) ao referirem que as regiões nas quais ferrovias eram construídas tendiam ao crescimento industrial e, conseqüentemente, ao crescimento da população urbana, sobre essas evoluções ocorridas no passado, aduzem que o período de crescimento durou aproximadamente um século.

A abolição da escravatura aconteceu no Brasil no ano de 1888. A historiadora Emília Viotti da Costa (2008) esclarece no seu livro intitulado “A Abolição” que no dia 8 de maio de 1888 o ministro da agricultura à época encaminhou à Câmara dos Deputados a proposta feita pelo Executivo relativamente ao fim da escravatura no país,

proposta esta que no dia 13 de maio do referido ano foi aprovada pelo Senado, momento em que mais de 700 mil escravizados adquiriram o status de homens livres.

Após a assinatura da Lei Áurea os ex-escravos, não mais considerados propriedade de grandes senhores, simplesmente foram postos em liberdade, não tendo sido, entretanto, amparados através de políticas que os integrassem na sociedade e os adaptassem ao período industrial que estava surgindo à época (COSTA, 2008). Na obra supracitada, Costa (2008, p.12) realizou a seguinte afirmação sobre o tema

O Brasil era o último país do mundo ocidental a eliminar a escravidão! Para a maioria dos parlamentares, que se tinham empenhado pela abolição, a questão estava encerrada. Os ex-escravos foram abandonados a sua própria sorte. Caberia a eles, daí por diante, converter sua emancipação em realidade. Se a lei lhes garantia o *status* jurídico de homens livres, ela não lhes fornecia os meios para tornar sua liberdade efetiva. A igualdade jurídica não era suficiente para eliminar as enormes distâncias sociais e os preconceitos que mais de trezentos anos de cativeiro haviam criado. A lei Áurea abolia a escravidão mas não o seu legado. Trezentos anos de opressão não se eliminaram com uma penada.

Dessa Forma, entende-se que o lapso formado entre os ex-escravos e os demais cidadãos que integravam a sociedade à época seria diminuído com a oferta de capacitação aos libertos, assim, não seria defasada a mão de obra desses ex-escravos e os mesmos não ficariam tão à margem como foram postos.

2.2 OS PRIMEIROS ANOS APÓS A ABOLIÇÃO NO CONTEXTO URBANÍSTICO BRASILEIRO

Como uma consequência da falta de políticas integradoras à sociedade para os ex-escravos, rapidamente pode ser observado o surgimento de moradias periféricas e precárias; somando-se a isso, no período da abolição, o Brasil passava por um salto de desenvolvimento industrial – foi no século XIX que as fábricas começaram a se popularizar no país e, nessa época, ocorreu uma grande imigração de europeus para o Brasil, fazendo com que a densidade demográfica sofresse grandes modificações desde então.

Nessa senda, Macedo (2008, p. 398) afirma, tratando da realidade carioca, que

O crescimento rápido e desorganizado verificado em fins do século XIX determinou uma realidade bastante problemática no alvorecer dos anos 1900.

Com o declínio da escravidão, a cidade passou a receber grandes contingentes de imigrantes europeus e de ex-escravos, atraídos pelas oportunidades que ali se abriam ao trabalho assalariado, aumentando seus problemas de habitação e higiene.

Mota e Mendes (2008) afirmam que as hierarquias urbanas foram fomentadas a partir da revolução industrial, tendo como consequência deste fenômeno a segregação socioespacial. Os autores trazem que é percebida a existência de uma particularidade no Estado brasileiro, por exemplo, ao alegarem que essa realidade, no âmbito brasileiro “não é essencialmente discriminatória, como nos Estados Unidos, onde existem guetos raciais; é, antes de tudo, reflexo da imensa desigualdade socioeconômica” (p.14)

O escritor brasileiro Aluísio de Azevedo publicou no ano de 1890 uma obra através da qual se é possível obter uma visualização da paisagem urbana encontrada no Brasil durante este período que compreende o final do século XIX e o início do século XX. No livro intitulado “O Cortiço” Aluísio de Azevedo retrata uma moradia coletiva na cidade do Rio de Janeiro. Na referida obra, encontra-se no capítulo XIII a retratação da pobreza e superlotação que se verificava nas habitações compartilhadas da época:

À proporção que alguns locatários abandonavam a estalagem, muitos pretendentes surgiam disputando os cômodos desalugados. Delporto e Pompeo foram varridos pela febre amarela e três outros italianos estiveram em risco de vida. O número dos hóspedes crescia, os casulos subdividiavam-se em cubículos do tamanho de sepulturas (...). (AZEVEDO, [1890], p. 99)

Conforme o dicionário online Michaelis, favelização é o “*Ato, efeito ou processo de transformar(-se) em favela*”,¹ sendo “favela” compreendida como “*Área de povoamento urbano, formada por moradias populares, onde predominam pessoas socialmente desfavorecidas.*”². A origem do nome “favela” advém do Morro da Providência, desde então, o termo é utilizado para designar os locais “desorganizados” (BAUTES, 2008).

É dos cortiços, locais em que no século XIX moravam um grande número de trabalhadores pobres, que deriva o surgimento das favelas. A primeira delas, oriunda do

¹MICHAELIS. Favela. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/favela/>. Acesso em 26 fev. 2022

²MICHAELIS. Favelização. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/faveliza%C3%A7%C3%A3o/>. Acesso em 26 fev. 2022.

chamado “Cabeça de Porco”, teve como primeiro nome “Morro da Favela”, passando depois a ser chamada de morro da Providência.

Nesse sentido, Nicolas Bautes faz a seguinte afirmação

O Morro da Providência, antigo Morro da Favela, foi inicialmente ocupado por portugueses e franceses, aparentemente para desenvolver atividades de venda e compra de escravos. No início do século XX, tornou-se um lugar de ocupação de população pobre, antigos escravos libertos e imigrantes desalojados dos cortiços da cidade. (BAUTES, 2008, 266.)

Existe uma ligação direta entre este morro e a guerra de Canudos: muitos soldados retornaram das batalhas e construíram casebres nele, fenômeno também percebido no chamado “Morro de Santo Antônio”, todos no Rio de Janeiro (PRETEICELLE; VALLADARES, 2000).

Segundo os dizeres de Campos (2010), além de ex-escravos, estes aglomerados também eram ocupados por imigrantes e brancos pobres, afirmando o autor que a favela é uma transmutação do quilombo e continua, até os dias de hoje, sendo ilegal diante da sociedade.

No mesmo sentido, o escritor e sociólogo brasileiro Gilberto Freyre também relata na obra “Sobrados e Mucambos” o processo inicial da transformação das senzalas e dos quilombos em favelas. Na obra, o estudioso refere-se ao assunto ao afirmar que “enquanto as senzalas diminuía de tamanho, engrossavam as aldeias de mucambos e de palhoças, perto dos sobrados e das chácaras. Engrossavam, espalhando-se pelas zonas mais desprezadas das cidades.”. (FREYRE, 2013, p. 373).

Concatenando os dizeres dos autores estudados no capítulo, pode-se dizer que as favelas que existem hoje são o resultado do processo abolicionista que aconteceu “para inglês ver”, sem planejamentos de reinserção da população na sociedade. Elas representam o que nos séculos passados eram os quilombos e cortiços: os únicos locais em que a população vulnerável e marginalizada conseguia se abrigar.

.2.3 O BRASIL URBANO DO SÉCULO XX

Com um salto de aproximadamente 3 décadas desde a abolição da escravatura e a introdução do país em sua era Republicana chega-se ao período em que ocorreram diversos desmanches dos morros que existiam até então. Os moradores das regiões onde se instalaram comunidades que ficaram conhecidas como morros ficavam desamparadas após as expulsões que ocorriam para que o espaço urbano fosse utilizado de acordo com os interesses das classes dominantes (CAMPOS, 2010).

As classes mais abastadas utilizaram as questões sanitárias como justificativa para que os cortiços fossem removidos para regiões cada vez mais afastadas das áreas centrais das cidades. No ano de 1920, por exemplo, enquanto o Rio de Janeiro encontrava-se sob a gestão do prefeito Carlos Sampaio, o Morro do Castelo foi desmontado sob a justificativa de que a área central precisava ser mais higiênica e moderna mediante a realização de “melhoramentos” no local (CAMPOS, 2010).

Nesse sentido, a reforma urbana que foi realizada no século XX tinha como premissas “saneamento, abertura de ruas, embelezamento” (MACEDO, 2008, p. 398). Com a adoção de um sistema arquitetônico-urbanístico semelhante ao das metrópoles europeias, objetivava-se atrair capital estrangeiro para o Brasil (MACEDO, 2008).

Roberto Lobato Correa faz menção a essas justificativas de modernização das cidades como pretexto para a remoção dos pobres das áreas centrais, vejamos:

Através de política conjugada de renovação urbana – abertura de modernas vias de tráfego – abertura de modernas vias de trafego – o Estado capitalista viabiliza simultaneamente vários interesses. De um lado, via expulsão dos pobres residentes em cortiços junto ao centro da cidade, redireciona a segregação residencial e viabiliza o capital imobiliário que tem oportunidade de realizar bons negócios em áreas onde o preço da terra é, pela proximidade do centro, bastante elevado: é a renovação urbana (CORREA, 2004, p.28).

Figura 1 – Caricatura de Oswaldo Cruz publicada em 1907



Fonte: Wikimedia Commons³

Na figura acima se observa uma charge em que há uma caricatura que representa Oswaldo Cruz passando um “pente fino” no Morro da Favella. Na ilustração está escrito na parte superior os dizeres “Uma limpeza indispensável. A hygiene vai limpar o Morro da Favella, do lado da Estrada de Ferro Central. Para isso intimou os moradores a se mudarem em dez dias.”, sendo uma representação das políticas que estavam sendo empregadas na cidade do Rio de Janeiro. Nesta época, a gestão da cidade, por meio de um decreto que data de 17 de agosto de 1920, efetivamente demoliu o referido Morro para que ocorresse a abertura da Avenida Central da cidade.

A favela se forma sob a justificativa de ser um meio de sobrevivência ao modo excludente com o qual a cidade se desenvolve, sobre isso, Roberto Lobato Correa menciona o seguinte:

È na produção da favela, em terrenos públicos ou privados invadidos, que grupos sociais excluídos tornam-se, efetivamente, agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço, na maioria dos casos independentemente e a despeito de outros agentes. A produção deste espaço é, antes de mais nada, uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência. Resistência e sobrevivência às adversidades impostas aos grupos sociais recém expulsos do campo ou provenientes de áreas urbanas submetidas às operações de renovação, que lutam pelo direito à cidade (CORREA, 2004, p.30).

³ Disponível em:

https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Oswaldo_Cruz_passa_o_pente_fino_da_%E2%80%9CDelegacia_da_Higiene%22_no_Morro_da_Favela.jpg.

A urbanização brasileira acelerou consideravelmente a partir da segunda metade do século XX: enquanto que até a década de 1950 a população habitava predominantemente em áreas caracterizadas como espaços rurais, a partir da década de 1960 ocorre uma intensa migração interna, principalmente em direção à região Sudeste do país, chegando essa localidade a passar de um percentual de 57% de população urbana para uma taxa de urbanização equivalente a 73% do total populacional em 1970 (SIMÕES, 2016).

Conforme exposto no capítulo, é possível sintetizar que as movimentações político-sociais indicativas de um aumento de força dos ideais abolicionistas movimentou o legislativo brasileiro para que fosse evitada uma tomada de terras legítima pelos ex-escravos. Ainda, o processo de ocupação das cidades após o período escravocrata do Brasil, que teve início há mais de 150 anos, resultou em desigualdades socioespaciais devido aos preconceitos e entraves jurídicos.

3. O CENÁRIO URBANÍSTICO NO BRASIL DO SÉCULO XXI

No presente tópico, visando introduzir o leitor à situação em que se encontra o cenário geográfico brasileiro, será apresentado um breve relato estatístico sobre a expansão urbana e o crescimento populacional das comunidades marginalizadas a partir da virada do século XX para o século XXI, e, continuamente, será feita uma exposição dos problemas percebidos em diversas esferas do cotidiano, que podem ser agravados pelas moradias irregulares e afetam não somente os moradores destas localidades.

3.1 ATUALIZAÇÃO QUANTITATIVA SOBRE AS FAVELAS BRASILEIRAS

Diversos autores relatam em suas obras a desigualdade socioespacial que persiste na sociedade brasileira. Várias passagens retratam as causas de uma urbanização desordenada e o movimento que mantém a população mais pobre segregada geograficamente. Rocha (2010) trata sobre a desigualdade socioespacial ao aduzir que

Calabar em Salvador, Morro da Babilônia no Rio de Janeiro e Paraisópolis em São Paulo são exemplos da situação habitacional no Brasil, que possui uma maior concentração urbana nas regiões metropolitanas onde a morfologia urbana é marcada pelas desigualdades socioespaciais com um crescimento da população favelada a cada ano, os filhos saem da casa dos pais para ir morar em outro barraco, em outra invasão e as famílias não conseguem sair do ciclo da submoradia (ROCHA, 2010, p.11).

A urbanização acelerada tem como uma de suas consequências o surgimento de centros urbanizados desordenados; dados estatísticos demonstram que a taxa de urbanização brasileira cresceu consideravelmente. Costa (2008) exprime sobre a expansão do espaço urbano a seguinte premissa:

A distribuição espacial das favelas e assemelhados acompanha o padrão de desenvolvimento urbano brasileiro e continua sendo muito associada à expansão urbana e ao processo de crescimento das metrópoles brasileiras, das capitais dos estados e das principais aglomerações urbanas [...] a favela é um dos símbolos mais fortes da segregação residencial e das contradições do espaço urbano(COSTA, 2008, p. 383).

Carvalho (2009) exibiu números que evidenciam essa afirmação: o filósofo apresentou em suas obras dados que informam que na década de 1940 a população urbana aproximava-se de 13 milhões de habitantes, representando uma taxa de 31,24% do total populacional brasileiro, enquanto que nos anos 2000 foi identificada a existência de quase 138 milhões de habitantes moradores de regiões urbanizadas, totalizando um percentual de 81,25% da população.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, conhecido pela sigla IBGE, apresentou no ano de 2020 um mapeamento dos chamados “Aglomerados Subnormais” como uma antecipação de resultados para o Censo Demográfico de 2020, adiado pelo prazo de 01 ano em razão da pandemia de Covid-19 que atingiu o mundo.

Aglomerado Subnormal é o nome técnico pelo qual este Instituto se refere à ocupação de terrenos que ocorrem de forma irregular. Esses locais são conhecidos principalmente como favelas, invasões e comunidades; observando dados do IBGE é possível concluir que essas áreas cresceram consideravelmente desde a primeira década do século XXI.

O número de aglomerados subnormais passou de 6.329 unidades, conforme o Censo Demográfico do ano de 2010, para um total de 13.151 no ano de 2019. Observando os dados obtidos através das pesquisas da entidade é possível perceber que quantidade de localidades irregulares dobrou nos últimos 10 anos (IBGE, 2020).

3.2 URBANIZAÇÃO EXCLUDENTE: EXEMPLOS DE SEGREGAÇÃO URBANA E A APOROFOBIA

A existência de desigualdade socioeconômica no Brasil é um fato do qual se há pleno conhecimento pela população. A entidade pública do Governo Federal mais conhecida nacionalmente e que é responsável por registrar diversas características da nossa sociedade é o IBGE.

A população, se não foi capaz de perceber a discrepância da qualidade de vida entre as classes através da observação do cotidiano das cidades, por meio das pesquisas realizadas pelo instituto tem a chance de tomar ciência sobre a desigualdade social brasileira com a leitura dos resultados das consultas oficiais do governo.

De acordo com Correa (2004), a parcela populacional que é excluída socialmente possui apenas algumas opções de moradias, todas defasadas estruturalmente: cortiços superlotados em regiões mais centralizadas e que antigamente pertenciam às famílias ricas, as casas construídas em loteamentos periféricos, os conjuntos habitacionais que o governo constrói e as favelas.

As consequências dessas desigualdades são muitas, mas atendo-se especificamente à questão da desigualdade socioespacial, diversos conflitos de classes ocorrem diariamente em variadas regiões do país e os debates e embates destes problemas tornam-se de conhecimento principalmente entre os envolvidos no conflito e aqueles que se interessam sobre a temática.

Corroborando com o parágrafo anterior são as palavras do jurista Hugo Nigro Mazzilli, que menciona em uma de suas obras as sequelas da urbanização desorganizada. Sobre o tema, Mazzilli refere que:

O êxodo rural e a concentração desordenada nas cidades intensificaram-se nas últimas décadas, o que tem provocado problemas extremamente graves. Afora os aspectos econômicos desse desequilíbrio, ainda avultam conflitos sociais intensos decorrentes do crescimento das favelas, do desemprego, da invasão de áreas de preservação permanente, da poluição das nascentes de água potável, do parcelamento e do loteamento irresponsáveis do solo (MAZZILLI, 2011, p. 719).

A Academia Brasileira de Letras define que aporofobia significa “Repúdio, aversão ou desprezo pelos pobres ou desfavorecidos; hostilidade para com pessoas em situação de pobreza ou miséria. [Do grego á-poros, ‘pobre, desamparado, sem recursos’ + -fobia.]”. Essa palavra foi considerada “a palavra do ano de 2017 pela Fundación del Español Urgente (Fundéu BBVA)”⁴.

O termo foi empregado inicialmente pela filósofa espanhola Adela Cortina. A estudiosa relata na obra “Aporofobia, a aversão ao pobre: Um desafio para a democracia” que o termo por ela definido foi importante para que fosse explicada a violência sofrida por pessoas sem teto, “Carecer de um lar supõe uma ruptura relacional, laboral, cultural e econômica com a sociedade, é uma clara situação de

⁴ ABL. Aporofobia. Disponível em: <https://www.academia.org.br/nossa-lingua/nova-palavra/aporofobia#:~:text=Rep%C3%BAdio%2C%20avers%C3%A3o%20ou%20desprezo%20pelos,recursos%20%2B%20%2Dfobia.%5D>. Acesso em 06 de julho de 2022.

exclusão social. O sem-tetismo é a expressão de uma suprema vulnerabilidade.” (CORTINA, 2020, p.45).

3.2.1 VILA DOS PAPELEIROS E VILA CHOCOLATÃO

Rebatizada com o nome de Loteamento Santa Terezinha, a antiga Vila dos Papeleiros é o primeiro exemplo de conflito urbano-geográfico a ser abordado neste estudo. Localizado próximo à Rua Voluntários da Pátria, uma das principais ruas da Cidade de Porto Alegre/RS, cujo endereço privilegiado abriga locais como o estádio do clube Grêmio Foot-Ball Porto Alegrense, o loteamento Santa Terezinha é um exemplo que não pode deixar de ser observado. A antiga Vila dos Papeleiros era assim chamada em razão das atividades laborais que eram desenvolvidas pela maioria dos moradores daquela região: coleta de materiais recicláveis, principalmente de papel (SANTOS; STROHAECKER, 2019).

A prefeitura de Porto Alegre instituiu a Lei Ordinária 10531/2008, conhecida pelo nome de “Lei das Carroças”. O objetivo da referida Lei foi reduzir gradativamente a quantidade de carroças na Capital, mas não tratando somente daquelas movidas por meio de tração animal, o programa de redução também vislumbrou reduzir a circulação de veículos de tração humana, a exemplo dos carrinhos utilizados pelos catadores de material reciclável, a base do sustento de muitas famílias moradoras da referida Vila dos Papeleiros (PORTO ALEGRE, 2008).

Para além da questão unicamente habitacional, mas emitindo reflexos neste campo, a Lei das Carroças causou (e ainda causa) preocupação nos moradores daquela região. O Instituto Humanistas Unisinos publicou no ano de 2017 uma reportagem realizada pela Sul 21 em que Alex Cardoso, integrante do Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis, relatou que o projeto é preconceituoso com os atuantes da coleta de materiais recicláveis⁵. Ademais, Fenalti (2014) alega que a moradia destas pessoas naquela localidade é estratégica para que seja realizada a

⁵ IHU, Instituto Humano Unisinos. Lei ameaça deixar 6 mil catadores de lixo reciclável sem trabalho em Porto Alegre. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/186-noticias-2017/565176-lei-ameaca-deixar-6-mil-catadores-de-lixo-reciclavel-sem-trabalho-em-porto-alegre>. Acesso em 06 de julho de 2022.

coleta nas áreas centrais, razão pela qual a proibição dos veículos acarretaria em mudanças de endereço ao longo do tempo.

Entre os anos de 2003 e 2004 ocorreram incêndios na região. Em 2004 os moradores tiveram que ser removidos às pressas da vila. O local foi consumido pelo fogo em razão de um incêndio de grandes proporções que atingiu a comunidade. Os seus moradores perderam o pouco que tinham e mais de 200 famílias foram abrigadas temporariamente em uma casa de passagem da Capital (CABALLERO, 2008).

Em sua dissertação de mestrado, Caballero (2008) aduz que a Prefeitura Municipal de Porto Alegre realizou um projeto para que a Vila dos Papeleiros fosse transformada em um conjunto habitacional. Indira Caballero informou que o projeto foi realizado com o objetivo de melhorar a paisagem da região, vez que além da construção das casas para os habitantes da Vila, previa também que outras localidades da região passassem por um processo de renovação urbana.

A Vila Chocolatão, outro conjunto de habitações irregulares situado na Capital gaúcha, foi removida da região central de Porto Alegre/RS no ano de 2011. Assim como no exemplo referido nos parágrafos anteriores, os moradores da Vila Chocolatão tinham como atividade econômica principal a coleta de materiais recicláveis na região central. Antes da realocação a comunidade ficava situada próxima ao prédio da Justiça Federal, em um bairro tradicional porto alegreense, o bairro Praia de Belas, atualmente, as famílias habitam um residencial localizado próximo à cidade de Viamão. (SANCHES, 2016).

O CAAR, Centro Acadêmico André Rocha, é uma entidade que representa os estudantes da Faculdade de Direito da UFRGS. Ao noticiar sobre a Vila do Chocolatão após o primeiro ano da remoção da comunidade da Região dos Tribunais em Porto Alegre/RS, esclareceu que

Com a remoção da comunidade, muitas pessoas que moravam no centro não puderam mudar-se para a Nova Chocolatão. Isso porque o projeto realizado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre -e de acordo com o Termo de Compromisso firmado por essa perante o MPF- não contemplava as famílias que vivessem na Vila há menos de um ano e um dia. Assim, muitos/as moradores/as tiveram que abandonar suas casas, seus parentes, seus amigos/as e sua comunidade, tendo de submeter-se ao auxílio do aluguel social, que, no entanto, durou apenas seis meses. Hoje, ao caminharmos pelas ruas de Porto Alegre encontramos, facilmente, antigos/as moradores/as vivendo na rua (CAAR, 2012).

Diferentemente do exemplo da Vila dos Papeleiros (atual Loteamento Santa Terezinha), que enfrenta problemas para a manutenção da subsistência em razão da proibição de circulação de VTA's e VTH's na região urbana porto alegreense, mas que permaneceu na área que ocupou irregularmente em sua formação, os moradores da Nova Chocolateira foram realocados à região do Bairro Mário Quintana, na cidade de Porto Alegre, e precisam conviver com o problema de deslocamento até a região centralizada da cidade. Apesar das diferenças entre essas duas localidades loteadas, ambas são exemplos do fenômeno da aporofobia.

3.2.2 PARAISÓPOLIS X MORUMBI

Considerada a segunda maior favela da cidade de São Paulo/SP, a favela de Paraisópolis encontra-se situada ao lado de um contrastante bairro nobre da cidade, o bairro do Morumbi (ALMEIDA; ANDREA; LUCCA, 2008). Casa de locais internacionalmente conhecidos, como a sede oficial do São Paulo Futebol Clube, o bairro nobre demonstrou recentemente atitudes tipicamente aporofóbicas para com os vizinhos moradores da favela, conforme será demonstrado.

No ano de 2020 moradores do bairro do Morumbi, integrantes da Associação dos Amigos do Jardim Vitória Régia, pediram permissão à Prefeitura da Cidade de São Paulo para que fosse construído um muro entre o bairro de padrões nobres e a Favela de Paraisópolis. Na época estava sendo construído um atrativo denominado "Parque Paraisópolis"; os moradores do Morumbi reivindicavam, além da construção do muro de 3 metros ao longo da divisa do parque, o fechamento dos portões do parque pelo acesso Morumbi, restando apenas a entrada pelo acesso pertencente à favela, uma manifestação clara de intolerância e aporofobia (QUEIROZ, S; QUINTELLA, G; 2020).

Figura 2 – Tuca Vieira/Paraisópolis, 2004



Fonte: Revista Zum (2019)⁶

Na figura acima, de autoria do fotógrafo Tuca Vieira, que choca e faz o leitor acreditar até mesmo tratar-se de uma montagem com duas imagens distintas, em verdade é um registro feito do alto que retrata o abismo social existente entre as localidades em estudo nesse subcapítulo denominado “Paraisópolis x Morumbi”.

3.2.3 A ÁREA DO BATUVA, EM SANTANA DO LIVRAMENTO/RS

O processo de expansão urbana nas cidades de fronteira no Rio Grande do Sul, especificamente as fronteiras sul e sudoeste também denotam a existência de episódios de segregação urbana, ainda que em proporções mais tímidas se comparadas às metrópoles. Mesmo com a cultura e economia pautadas na vida campeira, os municípios fronteiriços gaúchos encontram-se em processo de evasão populacional do campo em direção às cidades (SCHÄFFER, 1992).

Nessa senda, Schaffer (1992) menciona que em decorrência do referido êxodo surgem populações de baixo poder aquisitivo que desencadeiam o surgimento de favelas. O Jornal A Plateia (2021) noticiou que a área compreendida pela região do

⁶ Disponível em: <https://revistazum.com.br/radar/paraisopolis>.

Lago do Batuva, localizado na Vila Real, começou a ser ocupada irregularmente desde os últimos meses do ano de 2020 na cidade de Santana do Livramento/RS.

Conforme informado por esse veículo de notícias da região, no local já é percebida a existência de algumas edificações e terrenos cercados, sendo até mesmo os imóveis numerados informalmente, conforme verificado na montagem de imagens da figura a seguir. Ademais, o jornal também evidenciou o fato de que no local não há sequer o suporte de serviços básicos das redes pluvial e elétrica⁷

Figura 3 – Montagem de fotos da invasão do Batuva



Fonte: Jornal A Plateia (2021).

Na figura acima, extraída do referido veículo jornalístico, é percebida a existência das primeiras moradias irregulares na localidade, bem como a mencionada numeração que foi adicionada às casas informalmente, sob responsabilidade de seus moradores e sem a regularização devida.

⁷ A PLATEIA. Invasão da área do Batuva cresce nos últimos meses. Disponível em: <https://www.aplateia.com.br/2021/02/20/invasao-da-area-do-batuva-cresce-nos-ultimos-meses/#>. Acesso em 08 de julho de 2022.

3.3 AS MORADIAS IRREGULARES E SUAS IMPLICAÇÕES

Conforme extraído do site de notícias da Organização das Nações Unidas - ONU⁸ (2020), o fenômeno da urbanização acelerada, recuado transitoriamente enquanto durou a pandemia de Covid-19, deve retornar a ocorrer nos anos seguintes, atingindo um crescimento de mais de 2 bilhões de habitantes até o ano de 2050. Ademais, o Relatório Mundial das Cidades que foi publicado no ano de 2022 indica que, até essa data, quase 70% da população mundial estará classificada com população urbana⁹.

O urbanismo é uma ciência que, dentre as suas funções, estuda o modo como se desenvolveu e continua sendo desenvolvido o espaço urbano, sendo uma ciência que faz críticas às consequências de uma urbanização desregulada. Popularmente conhecidos como “problemas urbanos”, as sequelas de uma cidade que cresce acelerada e desordenadamente atingem não somente àqueles que residem nas áreas menos privilegiadas, mas também os seus demais habitantes, como será abordado a seguir, afetando, inclusive, o funcionamento da máquina pública. Mirandola e Macedo (2014) aduzem que o aumento contínuo das áreas consideradas de risco se deve, dentre outros fatores, à urbanização acelerada e mal organizada.

Em diversas cidades brasileiras foram realizadas pesquisas que, compiladas nesse presente estudo, evidenciam a vasta gama de problemas decorrentes de uma ocupação irregular. Problemas ambientais e econômicos figuram em destaque nesse aspecto, mas também cabe mencionar que estes loteamentos clandestinos colocam em risco a saúde dos habitantes e o erário público. Em matéria para o *site* Consultor Jurídico, o Promotor de Justiça Marcos Paulo Miranda (2019) indica que, dentre as consequências de um loteamento clandestino está, além dos referidos anteriormente, o perigo da ocorrência de desastres¹⁰.

Uma cartilha produzida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (2014) para uma campanha gaúcha contra os loteamentos irregulares ilustra alguns dos

⁸ONU. População mundial deve crescer em 2,2 bilhões até 2050. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/06/1794212>. Acesso em 06 de julho de 2022.

⁹ONU. ONU-Habitat: população será 68% urbana até 2050. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/188520-onu-habitat-populacao-mundial-sera-68-urbana-ate-2050>. Acesso em 06 de julho de 2022.

¹⁰ MIRANDA, Marcos Paulo. Responsáveis por loteamentos clandestinos podem ter bens sequestrados. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-27/ambiente-juridico-responsavel-loteamento-clandestino-bens-sequestrados>. Acesso em 10 de julho de 2022.

riscos relacionados às ocupações não regularizadas. A campanha, que teve como título “Morar em loteamento irregular não é legal” indicou que um dos riscos é que, como nessas localidades é comum a existência de ligações clandestinas na rede elétrica, as chances de ocorrer um desastre relacionado a incêndio são maiores.

Ademais, agravando a situação, soma-se a isso o fato de que nessas localidades os terrenos são construídos de modo que a largura das vias para a circulação e a área mínima dos lotes não são respeitadas, o que dificultaria a chegada do Corpo de Bombeiros para auxiliar na contenção das chamas.

Ainda tratando-se da cartilha que foi lançada com o apoio da Secretaria da Habitação e Saneamento do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, ela demonstra que riscos ao meio ambiente também são potencializados no momento em que ocorrem ocupações irregulares. É possível observar na cartilha que o MPRS alerta que loteamentos irregulares tendem a não respeitarem as áreas de preservação ambiental, aumentando as chances de enchentes.

Dessa inobservância relatada no material produzido é possível deduzir a origem de diversos desastres que ocorrem todos os anos no Brasil durante a época das fortes chuvas. Foi de notoriedade internacional que no ano de 2022 o elevado número de desastres como enchentes e desmoronamento de encostas dizimou centenas de vidas no país. A imprensa argentina noticiou os desastres do período chuvoso do Rio de Janeiro: o Jornal Clarín informou sobre as consequências dos desastres ocorridos na região, dando destaque ao número de mortos da tragédia, que totalizava 94 até o fechamento da reportagem¹¹.

Nesse sentido, Oliveira, Moreira e Lyra (2005) mencionam em seus estudos a cidade de Vitória, capital do estado do Espírito Santo, como exemplo da potencialidade de ocorrência de desastres ambientais em decorrência da ocupação irregular do solo. Nos anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, os autores expõem que, devido ao intenso fluxo migratório entre os anos 1960 e 1970, áreas de manguezal foram ocupadas em maior intensidade.

¹¹ Disponível em: https://www.clarin.com/mundo/tragedia-petropolis-lluvias-torrenciales-dejan-58-muertos-cerca-rio-janeiro_0_49pH5pW76N.html. Acesso em 11 de julho de 2022.

Além dos manguezais, encostas também foram exploradas na cidade para que servissem de território para moradia humana. Em decorrência disso, os autores citam como consequência dessa ação a degradação do solo, conforme verificado na seguinte premissa:

Processos contínuos de erosão, de consequências gravíssimas, com deslizamentos de terra, matacões e lixo, colocando em risco a população residente. As regiões ao nível do mar também foram afetadas com transbordamentos e enchentes causadas pelo entupimento das galerias pluviais (OLIVEIRA, MOREIRA E LYRA, 2005, p. 10934).

O ano de 2011 ficou marcado como o período em que ocorreu o maior desastre ambiental do século XXI. Dados indicam que cerca de 900 pessoas perderam a vida e, somente no estado do Rio de Janeiro, aproximadamente 300 mil pessoas foram atingidas pelos fenômenos climáticos enfurecidos. Especialistas definem que a proporção de um desastre natural está diretamente correlacionado, dentre outros, com os fenômenos sociais e demográficos (IBGE, 2018).

Outro tópico importante a ser mencionado é que, além destes prejuízos à população, a arrecadação de impostos é prejudicada com as moradias que não são regularizadas. Sobre o tema, é especificado por Bacelar (2022) que após a formalização de uma propriedade, a arrecadação de IPTU é facilitada aos municípios, arrecadação essa que é destinada em prol da comunidade posteriormente.

No capítulo que se sucedeu foram abordados os riscos que são ocasionados pelas ocupações irregulares e as projeções estatísticas sobre crescimento populacional, sendo demonstrado que a ocupação do solo feita de maneira irresponsável pode ocasionar diversos desastres, a exemplo de grandes tragédias como o desmoronamento de moradias

No capítulo seguinte serão abordadas quais ferramentas legais existem e podem contribuir para a transformação da caótica realidade encontrada nos centros urbanos brasileiros, a fim de concluir, ao final do estudo, se a perpetuação deste cenário se deve a falta de suporte legislativo suficiente ou o ordenamento legal possui bons instrumentos e a permanência da desigualdade socioespacial brasileira se deve a outros fatores.

4. O ELO ENTRE O DIREITO E A URBANIZAÇÃO

4.1 O DIREITO E A CIDADE

Para Émile Durkheim (apud SILVA, 2017), considerado popularmente como fundador da sociologia, o direito se justifica na manutenção da vida coletiva, estando a ciência jurídica presente sempre que é percebida a existência de vida organizada em sociedade.

A sociologia é uma ciência que estuda o comportamento dos humanos diante do meio social. Ainda que jurista, sobre o comportamento humano cabe mencionar uma passagem de Paulo Dourado de Gusmão em que o autor afirma que “Os grupos sociais e as relações sociais sofrem a influência de fatores sociais (demográficos, geográficos, econômicos, religiosos, éticos, políticos, etc).” (GUSMÃO, 2011, p.37).

Neste sentido, ao ensinar sobre fatores sociais e direito o autor afirma que o universo jurídico sofre influência das condições encontradas nas sociedades e que mudanças que eventualmente venham a ocorrer nelas podem ocasionar o surgimento de legislações específicas sobre os temas em debate. Para esclarecer esta premissa o jurista exemplificou fenômenos que ocasionaram o estabelecimento de novas normas regulamentadoras:

O aumento, por exemplo, da população pode acarretar empobrecimento ou enriquecimento, crise no abastecimento, crise de habitação e de meios de comunicação etc. Tais problemas conduzem, como conduziram, às leis de congelamento de alugueres, leis de tabelamento de preços de gêneros de primeira necessidade etc (GUSMÃO, 2011, p. 37).

Conforme os ensinamentos de Bourdin (2011, apud LOUREIRO, 2020, p. 22-24), os direitos urbanos devem necessariamente ser aplicados para que seja fortalecida a coesão social nas cidades. O autor destaca alguns direitos que devem ser explorados principalmente nas áreas urbanas, a exemplo do direito à mobilidade e o direito ao ambiente satisfatório, cujos preceitos são que a população deve disfrutar de ambientes acessíveis e saudáveis.

Nessa senda, Ghizzo, Mota e Rocha (2008, p. 198) aduzem a seguinte afirmativa relativamente ao bem-estar “Se a qualidade de vida é uma das grandes causas de mobilidade física da população, entendemos que nesse apreço também estejam

incluídas as questões da moradia, da infra-estrutura, da família e do acesso a bens e serviços”.

Através da operacionalização dos direitos é que se torna possível fazer a cidade. O direito à mobilidade e ao acesso são premissas importantes para permitir que pessoas com deficiência e também aquelas em situação econômica vulnerável possam usufruir plenamente da igualdade; esses direitos urbanos devem ser aplicados primeiramente àqueles que se encontram mais vulneráveis (BOURDIN, 2011).

O autor refere que outro direito importante a ser exercido na sociedade e que possui conexão com o urbanismo é o direito ao ambiente satisfatório, exprimindo ele em sua obra a seguinte afirmativa:

Através dele, afirma-se a subida em importância da consciência ecológica, exprimindo exigências que dizem respeito à qualidade do ar (nomeadamente no interior das habitações) e da água, da alimentação (e o acesso aos recursos alimentares que apresente garantias ambientais) (BOURDIN, 2011,pag.)

O direito é dividido em duas vertentes: uma delas é chamada de direito público, a outra, direito privado. Conforme os ensinamentos de Gusmão, o direito público é subdividido entre direito público interno e internacional, sendo o interno aquele que abrange matérias do Estado, suas funções e o modo pelo qual ele deve ser organizado. Abrangidos por essa categoria de direito público interno pode-se encontrar o Direito Constitucional e o Direito Urbanístico. Mazzilli (2011, p.47) ensina que interesse público é uma expressão utilizada para definir “o interesse de proveito social ou geral, ou seja, o interesse da coletividade, considerada em seu todo”.

Outro estudioso sobre o tema é Henri Lefebvre. O filósofo e sociólogo francês escreveu em seu livro “O Direito à Cidade” a seguinte afirmação

No seio dos efeitos sociais, devidos à pressão das massas, o individual não morre e se afirma. Surgem direitos; estes entram para os costumes ou em prescrições mais ou menos seguidas por atos, e sabe-se bem como esses “direitos” concretos vêm completar os direitos abstratos do homem e do cidadão inscritos no frontão dos edifícios pela democracia quando de seus primórdios revolucionários: direitos das idades e dos sexos (a mulher, a criança, o velho), direitos das condições (o proletário, o camponês), direitos à instrução e à educação, direito ao trabalho, à cultura, ao repouso, à saúde, à habitação (LEFEBVRE, 2001, p. 117).

Nessa senda, o sociólogo também declara que “entre esses direitos em formação figura o direito à cidade (não à cidade arcaica mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.)” LEFEBVRE (2001, p. 139) .

4.2 BREVE INTRODUÇÃO SOBRE O DIREITO URBANÍSTICO

O surgimento do direito urbanístico é fruto de uma necessidade diante de todas as demandas decorrentes da urbanização, a exemplo da concentração populacional em conjunto com a escassez de espaço. A partir da década de 1930 os temas que englobavam o planejamento urbano, para além daquelas observadas pelos direitos civil e administrativo, ganharam notoriedade, desde então, as demandas jurídicas sobre essa temática concretizaram-se na expressão “direito urbanístico” (SUNDFELD, apud BRASIL, 2016).

No mesmo sentido, Silva (2010) afirmou em uma de suas obras céleres, intitulada “Direito Urbanístico Brasileiro”, que a referida área é considerada consequência das transformações pelas quais a sociedade passou e continua a passar. Conforme seus entendimentos, esse ramo do direito permeia pelas outras ramificações jurídicas existentes, sendo encontrados dispositivos referentes ao direito urbanístico, por exemplo, nas matérias de direito constitucional e direito administrativo, dentre outras.

Sobre a interdisciplinaridade do direito urbanístico, além das referidas áreas citadas no parágrafo anterior, nota-se a existência do assunto em estudo no ramo do direito tributário: a Constituição Federal de 1988 atribuiu em sua redação, no título referente à Ordem Econômica, um capítulo abordando especificamente a política urbana. Também podem ser encontradas diversas normas sobre direito urbanístico no âmbito civilista, vez que a este cabe a regulamentação do direito de propriedade (SILVA, 2010).

4.3 O DIREITO E A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO APÓS A ERA IMPERIAL DO BRASIL

Foi no início do século XX que a situação da ordenação geográfica das cidades ganhou novas propostas em diversos países. Ribeiro (2001) cita em “Brasil: Um Século de Transformações” o momento em que a organização do espaço urbano passa a ser objeto de maior atenção por parte dos governos ao aduzir que:

O urbanismo é constituído quando se identifica a organização territorial como um novo campo a ser reformado, normalizado e jurisdicionado. Para tanto, foi necessária a produção de novas representações que articulassem na explicação da questão social a relação entre ordem social e ordem territorial, concepções organicistas ganham centralidade no diagnóstico dos “problemas urbanos”. O “problema da congestão urbana”, oriundo da superpopulação e do uso irracional do território da cidade, tem como modelo de ação a regulação pública do uso e ocupação do solo urbano, baseada na criação de índices e padrões de zoneamento, e passa a ser uma função pública sob a responsabilidade dos governos locais (RIBEIRO, 2001, p. 136).

Através do decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938, que foram determinadas disposições acerca da divisão territorial do Brasil, como forma de atender o que estava disposto no artigo 15 da então Constituição dos Estados Unidos do Brasil, que data de 10 de novembro de 1937. A citada Constituição, que se encontrava vigente naquele ano de 1938, dispunha em seus incisos III e X que competia privativamente à União a resolução de questões referentes à definição dos limites do território nacional e a realização do recenseamento populacional. Percebe-se que foi no ano de 1938 que ocorreu a regulamentação das definições, relativamente a limites geográficos, do conceito de município, bem como as subdivisões desse.

No ano de 1988, cem anos após a abolição da escravatura, surge a Constituição que vige até os dias de hoje. Este diploma é conhecido como a Constituição Cidadã e legitimou diversos direitos, bem como afirmou a obrigação do Estado em assegurá-los, conforme extraído da página da Escola Superior do Ministério Público da União¹².

A matéria é encontrada formalmente em várias fontes do ordenamento jurídico brasileiro. Brasil (2016) menciona que a principal fonte formal do ramo é a Carta Magna

¹² ESMPU. 30 anos da Constituição Cidadã e 70 aos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/h/constituicao-cidada/constituicao-cidada>. Acesso em 08 de julho de 2022.

Brasileira, conferindo ao assunto a qualidade de direito fundamental ao mencionar no *caput* de seu artigo 6º o direito social à moradia. Abaixo se verifica a extração do que versa a Constituição Brasileira sobre o tema:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)
(BRASIL, 1988)

Conforme o referido, denota-se a importância que o direito ao ambiente urbano de qualidade tornou-se, com o decorrer dos anos e, principalmente com o advento da Constituição Federal, um tema relevante e que deve ser promovido em sua plenitude aos cidadãos.

A CF88 já afirma em seu preâmbulo que o exercício dos direitos sociais e os valores de bem-estar, desenvolvimento e igualdade devem ser assegurados pelo Estado. O artigo 1º define no inciso III que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República brasileira.

Ainda aduzindo sobre o assunto, a Constituição menciona na redação de seu artigo 21º, inciso XX, que a União possui competência para instituir instruções que versem sobre o desenvolvimento urbano e abranja temas como saneamento e habitação, bem como aduz no artigo 24 que a matéria de direito urbanístico é legislada concorrentemente entre os Entes da Federação, com exceção dos Municípios.

Relativamente a esses últimos, a Carta Magna Brasileira atribui-lhes a responsabilidade, por força do artigo 30, inciso VIII, para promoverem “no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Ademais, o capítulo que versa sobre a política urbana dispõe no artigo nº 182 a seguinte premissa:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016) § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua

função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (BRASIL, 1988)

Assim, entende-se que os municípios, por força do disposto acima, também possuem responsabilidades relativamente à organização dos espaços urbanizados.

4.3.1 O ADVENTO DO ESTATUTO DA CIDADE: LEI N. 10.257/01

Mazzilli (2011) ensina sobre a defesa da ordem urbanística e aduz que a Lei nº 10.257/01, conhecida popularmente como Estatuto da Cidade, é um dispositivo no qual normas regulamentam o que está disposto na Constituição Federal relativamente à política urbana, cuidando para que o uso da propriedade nesse ambiente atenda à necessidade de manter-se saudável para os cidadãos, tanto no sentido de bem-estar individual, quanto no sentido de manter o ambiente saudável e equilibrado.

José Afonso da Silva ensina que essa ferramenta é a chave para a solução de todas as intempéries citadas nos capítulos anteriores, o autor afirma que o Estatuto da Cidade

Fornece um instrumental a ser utilizado na ordenação dos espaços urbanos, com observância da proteção ambiental, e a busca de solução para problemas sociais graves, como moradia, o saneamento, que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da população (SILVA, 2010, p. 67).

Com essa premissa o autor afirma que o Estatuto possui ferramentas necessárias para a promoção do melhor aproveitamento do ambiente urbano.

Nesse sentido são os ensinamentos de Meirelles. Ao abordar as questões urbanísticas, discorreu sobre a referida lei e aduziu que esse dispositivo jurídico compila formas para que a ordem socioespacial seja alcançada, indicando que existem normas que permitem que seja efetivada a função social da propriedade, conforme segue:

[...] (no art. 1º, parágrafo único), institucionalizou, como normas gerais de Direito Urbanístico, um conjunto de meios e instrumentos expressamente vocacionados para a intervenção urbanística, possibilitando ao Poder Público uma atuação vigorosa e eficaz nesse setor, viabilizando a concretização do princípio da função social da propriedade (MEIRELLES, 2005, p. 157).

Com a premissa acima é possível dizer que o Estatuto da Cidade possui ferramentas necessárias para a promoção do melhor aproveitamento do ambiente urbano.

BRASIL (2016) aponta que o direito urbanístico possui como objetivo principal atuar na construção de cidades que sejam saudáveis. Nesse sentido, expressou a premissa a seguir, a qual é consoante ao artigo 2, inciso I, da Lei nº 10.257/01.

[...] a meta principal do ordenamento jurídico-urbanístico é a construção de cidades sustentáveis, nas quais ocorra efetivamente a universalização do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2016, p. 104).

O Estatuto da Cidade define no seu artigo 2., especificamente no inciso VI, diversos itens que devem ser evitados por meio de políticas urbanas, envolvendo cuidados com o meio ambiente e a qualidade de vida da população urbana, conforme se verifica a seguir:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – **garantia do direito** a cidades sustentáveis, entendido como o direito à **terra urbana, à moradia, ao saneamento** ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

[...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a **evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente**;

[...]

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a **evitar**:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

[...]

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012) grifo nosso (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, o advento desse aparato legal surge como uma ferramenta importante para regulamentar o uso do território urbano, garantir premissas constitucionais que são consideradas direitos fundamentais e, inclusive, por meio da promoção do meio ambiente urbano saudável, evitar os desastres exemplificados no capítulo anterior.

4.3.2 A DESAPROPRIAÇÃO

O instituto da desapropriação é aquele pelo qual o Estado intervém na propriedade privada. Conforme Meirelles (2005) é possível que o Poder Público, em especial o Município, valha-se dessa ferramenta garantida constitucionalmente para que sejam instituídos novos núcleos urbanos. Silva (2010) relata em seus estudos que foram as desapropriações as primeiras normas referentes ao direito urbanístico no Brasil.

A primeira Constituição brasileira republicana foi publicada no dia 24 de fevereiro do ano de 1891. Essa Carta em quase nada legislava sobre o tema em estudo no presente trabalho, com exceção de apenas um artigo que fazia alusão ao direito de desapropriação nos casos de necessidade ou utilidade pública:

Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 17. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)
(BRASIL, 1891)

A Constituição Federal de 1988, que vige até os dias de hoje, ampara a desapropriação através do art. 5º, no qual constam os direitos e garantias fundamentais. É através do inciso XXIV do referido artigo que a Carta Magna dispõe que “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;” (BRASIL, 1988).

Diversos são as obras que abordam o direito administrativo e aludem à desapropriação. Oliveira (2020) leciona que essa ferramenta se define quando o Estado, respeitado o devido processo legal, intervém na propriedade alheia. O fenômeno da desapropriação acontece quando há uma “transferência compulsória da propriedade ao Poder Público ou seus delegados” (MEIRELLES, 2005, p.177). A desapropriação urbanística, caracterizada pela possibilidade de desapropriar um imóvel urbano que não atenda à função social, e refere que o artigo 5. do Estatuto da Cidade

garante, mediante edição de lei municipal específica, a aplicação desse dispositivo (OLIVEIRA, 2020).

Observando as premissas referentes ao instituto da desapropriação é plausível considerar que o Estado, através de desapropriação de imóveis que estejam indo na direção contrária ao do exercício da função social da propriedade, promova moradia àqueles que se encontram sem um teto ou com uma moradia em condições precárias de segurança e salubridade.

4.3.3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária compreende um apanhado de iniciativas utilizadas com o fim de regularizar áreas que se encontram em situação de ocupação irregular. Invasões a terrenos e loteamentos construídos de modo irregular, sem a devida autorização, são exemplos de situações não regularizadas que podem ser beneficiadas com a procura pela regularização fundiária (SILVA, 2010).

Nesse sentido as pontuações de Meirelles (2005) ao aduzir que esse instrumento possui este fim, referindo que:

Regularização fundiária não corresponde a um determinado instrumento de atuação urbanística, mas compreende a utilização de uma pluralidade de iniciativas destinadas a promover a regularização de áreas ocupadas irregularmente [...] visando a conferir segurança jurídica aos adquirentes de boa-fé e obter padrões mínimos aceitáveis de urbanização (MEIRELLES, 2005, p. 170-171).

A regularização fundiária urbana é conhecida pela sigla REURB. A lei deste dispositivo é a de número 13.465, que foi publicada no ano de 2017. No título II da referida legislação têm-se o aparato necessário para que haja a regularização das comunidades informais existentes. As medidas englobam os aspectos jurídicos, urbanísticos, disposições relativas ao âmbito social e também referentes à questão ambiental.

O artigo 10 da lei referida acima elenca os objetivos da REURB, sendo que estes devem ser respeitados e observados por todos os entes da federação. Dentre os dispostos na legislação, merece especial destaque os incisos I, III, IV, VI, esses, dispõem sobre medidas tanto para que sejam regularizados os aglomerados

subnormais, quanto para que seja proporcionado emprego e renda à população, conforme segue:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

[...]

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

[...]

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; (BRASIL, 2017).

A lei que regulamenta a regularização fundiária define em seu artigo 13 que a Reurb é dividida em duas categorias: Reurb Social e Reurb de Interesse específico, identificadas, respectivamente, pelas siglas Reurb-S e Reurb-E. A redação da norma afirma que a primeira será aplicada nos casos em que a ocupação é, em sua maioria, composta por população de baixa renda.

Nesse sentido, algumas isenções são feitas aos contemplados pela Reurb-S, tais quais as verificadas no § 1º do artigo 13 da Lei nº 13.465/17. O incentivo presente na lei oferece a realização de etapas burocráticas, a exemplo dos registros cartorários necessários, sem que haja a cobrança de custas e emolumentos, conforme segue:

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo. (BRASIL, 2017).

Essas isenções permitem facilitar a realização da Reurb pela população mais vulnerável, assim, as questões de ordem econômica não se tornam um empecilho às famílias de renda mais baixa e instiga a atitude de regularizar os lotes.

4.3.4 O PLANO DIRETOR

José Afonso da Silva (2010) define que o plano diretor é uma ferramenta fundamental na política de desenvolvimento e expansão urbana. O autor ensina que esse instrumento é obrigatório para cidades que possuam mais de 20.000 habitantes e também àquelas que integrem regiões classificadas metropolitanas, conforme o artigo 40 do Estatuto da Cidade. O referido instrumento “estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados [...], as atividades a serem executadas e quem deve executá-las” (SILVA, 2010, p.138).

Meirelles (2005) define o plano diretor como “o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo” (MEIRELLES, 2005, p. 115). O autor ainda menciona sobre o tema que o instrumento não estabelece projetos a serem executados, mas sim estabelece metas norteadoras para as futuras iniciativas municipais.

O estatuto da Cidade menciona no art. 42-A que o plano diretor de cada município cuja sua existência seja obrigatória e, ao mesmo tempo, esteja registrado cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, deverá conter alusão a:

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014) (BRASIL, 2001).

Acima foram elencadas as principais premissas do Estatuto da Cidade relativamente ao plano diretor dos municípios, insta salientar que, ao observar a Lei 10.257/01, essa não mais possui previsão expressa tratando sobre sanções aos descumprimentos das metas do plano diretor das cidades.

Embora o direito urbanístico e toda a temática existente sobre as cidades sejam pautas pouco exploradas pelos universitários, o assunto é vastamente abordando entre estudiosos não só da área jurídica, mas também filósofos e sociólogos, conforme explorado no capítulo transcorrido.

Considerando os autores abordados é possível notar a dimensão que possui o estudo sobre o direito à cidade e entender a importância que a ciência jurídica tem relativamente à ordenação dos núcleos urbanos, de modo que se encontra presente desde as legislações federais até às premissas elaboradas pelos municípios na criação de medidas para promover a ordenação de seu território.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa objetivou-se elencar as ferramentas jurídicas existentes relativamente à organização do espaço urbano e verificar se elas são capazes de contribuir para a reorganização dos ambientes urbanizados, proporcionando maior segurança e bem-estar aos moradores das cidades.

Para tanto, inicialmente foi abordado o período que precedeu a abolição da escravatura para entender como a legislação da época se comportava com relação à política do território brasileiro, etapa na qual já se identificava desde o advento da Lei de Terras a manutenção de poder e título de propriedade aos homens ricos. É somente a partir do ano de 1930 que o espaço urbano passa a ser enxergado como um objeto digno de estudos e que os assuntos referentes à divisão geográfica começam a surgir em textos legais com maior expressividade.

A política legislativa que ordena o uso e a divisão do solo brasileiro passou a ser melhor explorada, no aspecto da promoção de políticas sociais, a partir do surgimento da Constituição Cidadã, vez que essa menciona diversas premissas básicas e fundamentais a todos os cidadãos. É com essa preocupação com direitos e garantias fundamentais que se observa um maior interesse em assegurar que todos possuam direito à moradia digna, com a mobilidade urbana e o meio ambiente saudáveis.

No estudo, foram elencados dispositivos jurídicos para além da Constituição Federal que, em conjunto, são capazes de permitir um ambiente artificial completamente saudável e pacífico, no qual saúde da população, da natureza e habitação se equilibram e garantem um espaço urbano bem explorado, sendo assim possível responder um dos primeiros questionamentos ao afirmar que o direito é uma ferramenta importante para a reorganização dos ambientes urbanos e dispõe o país de aparatos legislativos essenciais para tal.

Parece incongruente que tantos problemas sociais graves sejam percebidos ainda nos dias atuais mesmo com a existência de diversos dispositivos jurídicos capazes de assegurar a experiência de um dia-a-dia urbano harmônico, partindo dessa reflexão a origem do questionamento sobre o porquê de não ter se resolvido ainda o cenário de desigualdade socioespacial do Brasil.

É, pois, partindo das impressões extraídas durante a elaboração da monografia que se conclui a seguinte premissa: o processo de expansão urbana no Brasil ocorreu sem a proteção jurídica adequada nos séculos pretéritos, entretanto, o país possui atualmente legislações que asseguram o bem-estar urbano e estimulam a ocupação consciente do solo, ou seja, as falhas que ainda são percebidas na ordenação do espaço não são decorrentes de ausência do jurídico nas cidades, pois, caso fosse, a situação precária que se percebe diariamente nos núcleos urbanos já estaria sanada com o simples advento de legislações referentes ao tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Ronaldo de; ANDREA, Tiarajú D'; LUCCA, Daniel de. Situações periféricas: etnografia comparada de pobrezas urbanas. **Novos Estudos - Cebrap**, [S.L.], n. 82, p. 109-130, nov. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-33002008000300006>

AZEVEDO, Aluisio. **O cortico**. 8.ed. São Paulo, SP: Martin Claret, 2012. 228 p. (Colecao Obra- prima de cada autor; v. 72). ISBN 9788572323604.

BACELAR, Pedro. Cartilha de regularização fundiária urbana (REURB). Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2022/06/Manual-Reurb-1.pdf>. Acesso em 11 de julho de 2022.

BAUTES, Nicolas. Modalidades de visibilidade e contradições de uma política de requalificação urbana na favela Morro da Providência (Rio de Janeiro). In: VALENÇA, Márcio Moraes; CAVALCANTE, Gilene Moura (org.). **Transformações Urbanas**. Natal: Edufrn, 2008. p. 261-270.

BOURDIN, Alain. **O Urbanismo Depois da Crise**. Lisboa: Livros Horizonte, Lda, 2011. Tradução de: Margarida Sousa Lôbo.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL, Luciano de Faria. DO CONTEÚDO DO DIREITO URBANÍSTICO: notas exploratórias sobre o plano disático da disciplina. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 2, p. 19-29, abr. 2016. Quadrimestral

BRASIL. **Lei n. 601**. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em 15 mar. 2022

BRASIL. **Lei Nº 10.257**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 20 fev 2022

BRASIL. **Lei Nº 13.465**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em 20 fev 2022

CAAR (org.). **Um ano de remoção da Vila do Chocolate: o que há pra comemorar?** 2012. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/caar/um-ano-de-remocao-da-vila-do-chocolatao-o-que-ha-pra-comemorar/>. Acesso em: 07 jul. 2022.

CABALLERO, Indira Nahomi Vianna. **O Trabalho no Papel”: Uma Etnografia com Papeleiros**. 2008. 145 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://paineira.usp.br/cema/images/ProducaoCEMA/IndiraNahomiVianaCaballero/O-Trabalho-no-Papel-Uma-Etnografia-com-Papeleiros.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2022

CAMPOS, Andreilino. **Do Quilombo À Favela: a produção do "espaço criminalizado" no rio de janeiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 210 p

CORREA, Roberto Lobato. Quem produz o espaço urbano? In: CORREA, Roberto Lobato. **O espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 2004. p. 11-31

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. São Paulo: Contracorrente, 2020. Tradução de: Daniel Fabre.

COSTA, Emília Viotti da. **A abolição**. 8 ed. São Paulo: Unesp, 2008.

FENALTI, Cristina. **Os papeleiros e seus trajetos pela cidade com carrinhos: novos cenários de exclusão e a produção política da repugnância**. 2014. 68 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/105104/000940765.pdf?sequence=1&isAllowed=y%20%20Cristina%20fenalti>. Acesso em: 06 jul. 2022.

FREITAS, Eduardo Pacheco *et al.* **História do Brasil Império**. Porto Alegre: Sagah, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556900124/pageid/1>. Acesso em: 15 maio 2022.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e Mucambos**. São Paulo: Global, 2013. 1ª edição digital. Disponível em: <https://pt.scribd.com/read/455749197/Sobrados-e-mucambos#>. Acesso em: 01 jun. 2022.

GHIZZO, Márcio Roberto; MOTA, Adeir Archanjo da; ROCHA, Márcio Mendes. A mobilidade na contradição da globalização : integração e segregação em Maringá. In: VALENÇA, Márcio Moraes; CAVALCANTE, Gilene Moura (org.). **Transformações Urbanas**. Natal: Edufrn, 2008. p. 197-208

GUSMÃO, Paulo Dourado de. **Introdução ao Estudo do Direito**. São Paulo: Forense, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População em áreas de risco no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101589.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2022

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados Subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/1d84b79d30c50c71e372ede086cb516c.pdf. Acesso em: 07 jul. 2022

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. Tradução de: Rubens Eduardo Frias.

LOUREIRO, Vicente de Paula. **Prosa Urbana**. Rio de Janeiro: Outras Letras, 2020. 260 p.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente consumidor, patrimônio cultural**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. 481 p.

MIRANDOLA, Fabrício Araújo; MACEDO, Eduardo Soares de. Proposta de classificação do tecnógeno para uso no mapeamento de áreas de risco de deslizamento. **Quaternary And Environmental Geosciences**, [S.L.], v. 5, n. 1, p. 66-81, 2 out. 2014. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/abequa.v5i1>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/abequa/article/view/34764/23282>. Acesso em: 10 jul. 2022.

MOTA, Adenir Archanjo da; MENDES, Cesar Miranda. Considerações sobre as contradições socioespaciais na produção do espaço aglomerado urbano de Maringá/PRS - Brasil. In: VALENÇA, Márcio Moraes; CAVALCANTE, Gilene Moura (org.). **Transformações Urbanas**. Natal: Edufrn, 2008. p. 11-34.

MPRS. Campanha contra loteamentos irregulares será lançada neste sábado. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/urbanistico/37201/>. Acesso em 10 de julho de 2022

OLIVEIRA, Eldon Gramlich; MOREIRA, Georgina Xavier; LYRA, Regina de Marchi. **CARACTERIZAÇÃO DAS OCUPAÇÕES DESORDENADAS NOS MUNICÍPIOS DE VITÓRIA E VILA VELHA - ES: UM ESTUDO DAS FAVELAS E LOTEAMENTOS IRREGULARES**. São Paulo: [S.N.], 2005. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Ordenamientoterritorial/34.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2022.

PORTO ALEGRE. **Lei Nº 10.531**. Porto Alegre, Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph->

brs?s1=000030011.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT. Acesso em: 06 jul. 2022.

PRETEICELLE, Edmond; VALLADARES, Lícia. A Desigualdade Entre Os Pobres - Favelas. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **O Futuro das Metr6poles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 200. p. 459-485. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/499760713/A-desigualdade-entre-os-pobres-favelas>. Acesso em: 06 maio 2022

QUEIROZ, S; QUINTELLA, G. Muro pedido em Paraisópolis evidencia rejeição a pobres em área nobre. Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/muro-proposto-por-moradores-entre-paraisopolis-e-morumbi-e-negado/>. Acesso em 07 de julho de 2022.

ROCHA, Altemar Amaral. A produção do espaço, segregação residencial e desigualdades sociais na morfologia urbana das cidades brasileiras. Simpósio Cidades Médias e Pequenas- Rede CMP. 2011. Disponível em: <http://anais.uesb.br/index.php/ascmpa/article/view/3653>. Acesso em 06 jul. 2022

SANCHES, Nanashara D' Ávila. **A desterritorialização da Vila Chocolate no contexto de fragmentação do espaço urbano de Porto Alegre/RS**. 2016. 147 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/142141?locale-attribute=pt_BR. Acesso em: 08 jul. 2022.

SANTOS, Emilio Luis Silva dos; STROHAECKER, Tânia Marques. PROCESSOS E PRÁTICAS SÓCIO-ESPACIAIS NO LOTEAMENTO SANTA TEREZINHA EM PORTO ALEGRE/RS. **Para Onde!?**, [S.L.], v. 13, n. 1, p. 111-131, 6 jul. 2020. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://dx.doi.org/10.22456/1982-0003.98963>

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. . 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SCHAFFER, Neiva Otero. **SANT'ANA DO LIVRAMENTO – PRODUÇÃO DE ESPAÇO URBANO EM CIDADE DE FRONTEIRA**. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal3/Geografiasocioeconomica/Geografiaespacial/04.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2022.

SCHÄFFER, Neiva Otero. **Produção de espaço residencial em cidade de fronteira: a expansão recente de sant'ana do livramento**. 1992. 251 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1992. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/148804/000049605.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 08 jul. 2022.

SILVA, José Afonso da. **DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. 468 p.

GLOSSÁRIO

Apud. – citador por, conforme, segundo

Et al. – e outros