

# **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**DEISE MARCELINO DA SILVA**

**ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI**

**VALMIR CÉSAR POZZETTI**

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

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Deise Marcelino Da Silva; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-751-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

---

#### **Apresentação**

A edição do VI Encontro Virtual do CONPEDI, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, como área disciplinar na produção acadêmica com representatividade de diversos Programas de Pós-Graduação do país. Os trabalhos apresentados enriqueceram e trouxeram avanços tecnológicos e humanísticos no âmbito de novas possibilidades de acessibilidade do espaço urbano de forma mais justa e equitativa. Dentro deste contexto, no Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I, constatou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala virtual.

O tema do VI Encontro Virtual do CONPEDI contou com apresentações que abordaram diferentes temáticas relativas a assuntos que apresentaram problemáticas e sugestões de crescimento humano, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida no âmbito da promoção das cidades. Dentro deste contexto, o presente relatório faz destaque aos trabalhos apresentados no dia 24 de junho de 2023, no GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, coordenado pelos professores doutores Deise Marcelino da Silva (Escola de Direito da Faculdade Londrina), Rosângela Lunardelli Cavallazzi (UFRJ e PUC Rio) e Valmir César Pozzetti (UEA/UFAM). Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são instigantes e constituem significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-Graduação em Direito, reunidos no CONPEDI.

Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição que compuseram o primeiro bloco de exposições. Os autores Bruno Soeiro Vieira, Larissa Lima Dias e Ozana Souza Moraes apresentaram o trabalho intitulado “A (IN) EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR DO PLANEJAMENTO URBANO: UM ESTUDO DE CASO” fazendo uma análise da Gênese da Democracia participativa que foi abarcada pelo Estatuto da Cidade de Belém/PA, onde foram estabelecidos princípios, diretrizes e instrumentos a serem aplicados na política urbana, sobretudo, em relação aos instrumentos de participação popular, em processos como os de elaboração e revisão de planos diretores municipais. Já as autoras Celyne da Fonseca Soares e Daniella Maria Dos Santos Dias, apresentaram o trabalho intitulado “A (IN)VISIBILIDADE DO DIREITO QUILOMBOLA E A DEMOCRACIA”, destacando a necessidade de se garantir o direito dos povos quilombolas ao território, respeitando seus elementos étnico-raciais de forma a efetivar a justiça de reconhecimento e

redistribuição de terras, como mecanismo de tornar visível esse grupo vulnerabilizado. Já a pesquisa intitulada “A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FERRAMENTA NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES NO BRASIL”, de autoria de Clovis Demarchi, Elaine Cristina Maieski, analisou em que medida a viabilização de cidades inteligentes alinhadas ao desenvolvimento urbano sustentável contribuem na redução da desigualdade, assegurando, a todas as pessoas, direitos e acesso igualitário aos benefícios e oportunidades que as cidades podem oferecer, tendo como ponto de partida a definição de Cidades inteligentes, definindo-as como meio para aprimorar a eficiência dos serviços urbanos, o seu aspecto colaborativo entre os múltiplos atores sociais na solução de problemas das cidades. Por outro lado, a autora Luiza Christina Mendo Schulz ao apresentar o trabalho intitulado “A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE ASSEGURAR O DIREITO À MORADIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE“, analisou a regularização fundiária como forma de se assegurar o direito à moradia e a função social da propriedade, destacando a necessidade de se cumprir as diretrizes do direito à propriedade privada estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB /1988). Já na pesquisa científica “A SOCIEDADE GLOBAL E AS CIDADES INTELIGENTES: NOVOS PARADIGMAS ORGANIZACIONAIS PARA UMA DEMOCRACIA DIGITAL NO ESPAÇO URBANO” os autores Ana Maria Foguesatto, Rafael Soccol Sobreiro e Elenise Felzke Schonardie destacam a importância de se construir uma sociedade global através das cidades inteligentes como fenômeno social e urbanístico da atualidade, analisando o fenômeno da globalização, a reconfiguração de territórios urbanos, nos quais o desenvolvimento através do uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs), passou a determinar novas formas de relações urbanas. Seguindo uma linha de raciocínio humanístico, o trabalho intitulado “ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL”, dos autores Paulo Afonso Cavichioli Carmona, Marcos André Alamy, analisaram a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, chamada de Novo Marco Legal do Saneamento, que fixou meta de universalização do acesso à água potável e à coleta e tratamento de esgoto para o ano de 2033, e destacaram a importância primordial do envolvendo a participação dos entes federativos. Buscando integrar o espaço urbano a uma “vida feliz dos cidadãos”, os autores Émilien Vilas Boas Reis, Stephanie Rodrigues Venâncio e Edmilson de Jesus Ferreira defenderam o trabalho “CIDADE: ESPAÇO DE DIÁLOGO E DESENVOLVIMENTO HUMANO”, onde destacaram a necessidade de se construir uma sociedade integradora, na implantação de políticas públicas eficazes na garantia do bem-estar de todos, com a participação ativa e informada da população. Na continuidade de raciocínios conexos, a autora Luciana Cristina de Souza, apresentou seu trabalho intitulado “COMPROMISSO DOS GESTORES PÚBLICOS NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES INCLUSIVAS”, onde faz destaques sobre os objetivos propostos pela NBR ISO nº 37.122, os quais devem ser cumpridos pelos Municípios brasileiros que

pretendam requerer a certificação de cidades inteligentes, considerando a necessidade de se realizar um planejamento urbano tecnológico, sem exclusão, com o objetivo de atender à normativa da ISO nº 37.122 e a certificação das cidades brasileiras, como smart city. Já os autores Valmir César Pozzetti, Samuel Hebron e Afrânio da Silva Ribeiro Junior defenderam o original trabalho com o título “DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL DOS BENS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE MANAUS/AM”, buscando investigar a contribuição do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Manaus/AM (REURBS) - instituído pela Lei Municipal nº 2.492/19 - para a dinâmica de efetivação e melhoria dos núcleos urbanos consolidados nas áreas públicas no município, sob a ótica da sustentabilidade ambiental.

No segundo bloco foram apresentados nove trabalhos, conforme se segue: “DESAFIOS DA GESTÃO URBANA PARTICIPATIVA PARA A EFICÁCIA SOCIOAMBIENTAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS”, das autoras Berenice Miranda Batista, Laíza Bezerra Maciel e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro. Nessa apresentação, tratou-se da necessidade de utilização de instrumentos que possibilitem o acesso à informação para a construção de uma política urbana e o alcance do ambiente ecologicamente equilibrado; “DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO URBANÍSTICO”, das autoras Laira Lobão Villas e Arianne Brito Cal Athias. O assunto desse trabalho é o direito fundamental humano ao desenvolvimento e a política pública regulatória urbanística como referenciais teórico-práticas para a recriação de cidades dirigidas às pessoas e com vistas à compatibilizar a atividade econômica e a inclusão social; “DIREITO À MORADIA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O AGRAVAMENTO DO CENÁRIO HABITACIONAL BRASILEIRO A PARTIR DAS MUDANÇAS NO CLIMA E AS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS A ESSA PROBLEMÁTICA”, das autoras Sabrina Lehnen Stoll, Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie. Analisou-se, nesse trabalho, o direito humano e fundamental à moradia a partir do recorte das mudanças climáticas e da situação de vulnerabilidade que o fenômeno gera à sociedade. “MULHERES NEGRAS, VIDA URBANA E A DISCRIMINAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CIDADE DE BELÉM-PA”, das autoras Larissa Costa Oliveira Lima, Celyne da Fonseca Soares e Luanna Tomaz de Souza. O texto contempla o estudo que avaliou em que medida as mulheres negras da periferia de Belém/PA, acabam enfrentando um cenário de exclusão e violação de seus direitos de acesso à cidade. “DIREITO À MORADIA: ENTRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O BIOCENTRISMO” da autora Kárisma Martins Araújo. Aqui, buscou-se compreender a relação dos direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir de sua incidência nos casos que envolvem áreas de proteção permanente, considerando ainda as decisões do judiciário quando do conflito desses direitos

fundamentais. “DIVERSIDADE E SMART CITIES: A NEURODIVERSIDADE SOB NOVAS PERSPECTIVAS”, autoria de Fabrício Diego Vieira. A pesquisa apresentada abordou a situação da neurodiversidade no contexto das cidades inteligentes, lançando luzes sobre a inserção de pessoas com neuroatipicidade e com diversidade física, considerando ainda, o uso de tais termos por serem mais apropriados para designar esse público. “ECO-APARTHEID: A SEGREGAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NA ORLA ATLÂNTICA DA CIDADE DE SALVADOR-BAHIA” de Silviane Ferreira de Jesus e Tagore Trajano De Almeida Silva. Esse estudo foi delimitado no espaço e no tempo ao identificar a segregação socioambiental na capital baiana impondo as desigualdades que ora afetam o bem-estar de todos. Os dois últimos títulos são de autoria da Mayara Rayssa da Silva Rolim. “ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA À LUZ DA LEI FEDERAL N. 13.465/2017” e “ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: FERRAMENTA CHAVE PARA O ACESSO À CIDADE” contemplam um antigo problema no Brasil. A irregularidade fundiária precisa ser enfrentada para se pensar na construção de cidades justas e democráticas.

O terceiro bloco reuniu trabalhos com temas atuais e importantes estudo de casos-referência. O primeiro da autoria de Paulo Afonso Cavichioli Carmona com o título FUNDAMENTOS DO CONCEITO E DA AUTONOMIA DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO destacou a natureza interdisciplinar da área a partir do art. 182 da Constituição Federal com o estudo de conceitos atinentes a matéria. A pesquisa sobre MULHERES NEGRAS, VIDA URBANA E A DISCRIMINAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CIDADE DE BELÉM-PA, com a autoria de Larissa Costa Oliveira Lima , Celyne da Fonseca Soares , Luanna Tomaz de Souza visibiliza a discriminação socioespacial das mulheres negras na vida urbana a luz do direito fundamental, com recorte espacial da cidade de Belém do Para. Também com o recorte temático da discriminação no espaço urbano o trabalho de Warley França Santa Bárbara aborda O DIREITO À CIDADE E O PARADIGMA DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL ressaltando a acessibilidade em contextos de mobilidade urbana, comerciais e trabalhistas relacionando com a insegurança em regiões específicas da cidade. O título ORÇAMENTO PÚBLICO INSENSÍVEL À POLÍTICA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO EM BELÉM-PA: UM ESTUDO DE CASO registra o estudo dos pesquisadores Bruno Soeiro Vieira, Alfredo de Oliveira Almeida, Iracema De Lourdes Teixeira Vieira. Concentram no direito ao transporte público a observação da dinâmica da mobilidade urbana municipal. O Direito à Cidade é considerado um pressuposto político-filosófico importante para a garantia de cidadania e uma vivência digna e democrática na urbe. Juliana Coelho dos Santos, Daniella Maria Dos Santos Dias destacam o tema OS FINS JUSTIFICAM OS MEIOS (?): AS CRÍTICAS DE RAWLS AO UTILITARISMO NO CONTEXTO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA. A questão central constitui

o direito 'a moradia. Adotam as críticas de Rawls e defendem a locação social como política pública e importante instrumento capaz de tornar a política de habitação social no Brasil mais inclusiva. O importante tema do Planejamento Urbanos é tratado no texto dos autores Warley França Santa Bárbara e José Claudio Junqueira Ribeiro. PLANEJAMENTO URBANO E OCUPAÇÕES IRREGULARES NO CONTEXTO BRASILEIRO: A DEMARCAÇÃO DAS ZEIS COMO ALTERNATIVA À IRREGULARIDADE. A abordagem prioriza a adoção das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em especial aos assentamentos e ocupações irregulares. Nesse sentido, a utilização das ZEIS se trata de uma das principais ferramentas encontradas na legislação para a habitação digna seja garantida. A questão da imigração foi objeto de análise dos autores Claudia Marilia França Lima Marques, Marco Antonio Compassi Brun, Tamara Cossetim Cichorski. O trabalho com o título POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À CIDADE: UMA ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL. O estudo percorre os conceitos que integram o direito à cidade e traz informações acerca da falta de acesso dos venezuelanos. Por fim, a pesquisa reflete acerca da necessidade de criação de políticas públicas para garantir o acesso à cidade aos venezuelanos. O Município de Parauapebas no Pará será o caso referência do trabalho de Ana Luísa Santos Rocha e Luly Rodrigues Da Cunha Fischer. REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO DE OCUPANTES DE ÁREAS PÚBLICAS EM RAZÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA FINANCIADOS PELO BID: SOLUÇÕES JURÍDICAS E A REGULAMENTAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS/PA PARA AS OBRAS DO PROSAP. Importante registrar a abordagem metodológica. Trata-se de uma pesquisa de vertente empírica, do tipo pesquisa-ação, com coleta de dados em fontes documentais descritos e analisados no âmbito de uma estratégia de revisão narrativa. As reflexões alcançam as soluções regulamentadas no Decreto Municipal nº. 1.416, de 18 de junho de 2021. TECNOLOGIAS NO ENTORNO DA SUSTENTABILIDADE, DA DIVERSIDADE E DO MELHOR USO E APROVEITAMENTO DE RECURSOS: POSSIBILIDADES EM SMART CITIES E CIDADES BRASILEIRAS, constituiu o título do trabalho de Fabrício Diego Vieira. Abraça as perspectivas em âmbito social, direito inclusão e diversidades humanas. Destaco entre as metas as perspectivas contemporâneas no entorno de inclusão de pessoas via contexto das cidades inteligentes, seja através da tecnologia, seja através do direito e acessibilidade a meios e recursos. Os autores Nelson Vicente Portela Pellegrino e Tagore Trajano De Almeida Silva fecham as apresentações com o tema UM ESTUDO DE CASO SOBRE O FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO PARA RECUPERAÇÃO E REVITALIZAÇÃO DO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR E A POSSÍVEL GENTRIFICAÇÃO DO ESPAÇO URBANO (2012-2014). Importante destacar este outro caso referência que situa o estudo no recorte espacial do centro antigo de Salvador. Ressaltam a dimensão da função social da cidade e registram o risco de aprofundamento de

gentrificação no espaço urbano e de racismo ambiental com a população negra e mais pobre.

A compreensão dos trabalhos apresentados no GT denota que cidades sustentáveis, direito à cidade, direito à moradia, participação popular, vulnerabilidade e habitação irregular constituem algumas palavras-chave comuns aos trabalhos desenvolvidos. Nesse bloco, a coordenação do GT comentou sobre o papel de exercício da cidadania na sociedade da era digital. As apresentações abordaram temas atuais e a relação dos conceitos jurídicos com casos concretos vividos no ambiente das cidades brasileiras constituindo relevante contribuição para as reflexões acadêmicas.

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

25 de junho de 2023.

Profa. Dra. Deise Marcelino da Silva - Escola de Direito da Faculdades Londrina

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi -UFRJ / PUC -Rio

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - UFAM/UEA



**DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: IMPLEMENTAÇÃO DO  
PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL DOS  
BENS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE MANAUS**

**DEMOCRATIZATION OF URBAN SPACE: IMPLEMENTATION OF THE LAND  
REGULARIZATION PROGRAM OF SOCIAL INTEREST OF PUBLIC GOODS IN  
THE MUNICIPALITY OF MANAUS**

**Valmir César Pozzetti <sup>1</sup>**

**Samuel Hebron <sup>2</sup>**

**Afrânio da Silva Ribeiro Junior <sup>3</sup>**

**Resumo**

O objetivo desta pesquisa foi o de investigar a contribuição do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Manaus (REURBS), instituído pela Lei Municipal nº 2.492/19, para a dinâmica de efetivação e melhoria dos núcleos urbanos consolidados nas áreas públicas no município de Manaus, sob a ótica da sustentabilidade ambiental. O método utilizado foi o hipotético-dedutivo, com a formulação de hipóteses generalistas para a obtenção de respostas que foram consideradas potencialmente válidas, a serem testadas. Quanto aos meios, a pesquisa foi bibliográfica, com o uso da legislação, doutrina e jurisprudência; quanto aos fins a pesquisa foi qualitativa. Chegou-se a conclusão de que a regularização fundiária deve ser executada, no âmbito das políticas públicas no município de Manaus, com a implementação do REURBS - Lei Municipal nº 2.492/19 - uma vez que há uma limitação na capacidade da intervenção do Poder Judiciário neste tema, que não é capaz de assegurar a melhoria das condições de sustentabilidade ambiental da área ocupada em seus aspectos urbanístico, ambiental e social.

**Palavras-chave:** Bens públicos, Cidadania urbana, Interesse social, Programa de regularização fundiária do município de manaus (reurbs), Sustentabilidade ambiental

**Abstract/Resumen/Résumé**

The objective of this research was to investigate the contribution of the Land Regularization Program of Social Interest in the Municipality of Manaus (REURBS), instituted by Municipal Law nº 2.492/19, for the dynamics of effectiveness and improvement of the

---

<sup>1</sup> Pós-Doutor em Direito pela Univerità degli di Salerno/Itália; Doutor e Mestre em Dir. Ambiental pela Università de Limoges/França. Professor Adjunto da UFAM e e da UEA.

<sup>2</sup> Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA/UEA)

<sup>3</sup> Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental – PPGDA, da Universidade do Estado do Amazonas – UEA. Bacharel em Direito

consolidated urban centers in the areas in the city of Manaus, from the perspective of environmental sustainability. The method used was hypothetical-deductive, with the formulation of generalist hypotheses to obtain answers that were considered potentially valid, to be tested. As for the means, the research was bibliographic, with the use of legislation, doctrine and jurisprudence; as for the purposes, the research was qualitative. It was concluded that land regularization must be carried out, within the scope of public policies in the municipality of Manaus, with the implementation of REURBS - Municipal Law No. on this topic, which is not able to ensure the improvement of the environmental sustainability conditions of the occupied area in its urban, environmental and social aspects.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public goods, Urban citizenship, Social interest, Land regularization program of the municipality of manaus (reu

## 1. INTRODUÇÃO

A origem da cidade de Manaus remonta ao século XVII, a partir do atendimento da finalidade de combater a invasão da região. Até meados do século XIX, a cidade contava com uma população pequena, majoritariamente formada por índios, negros e caboclos. Há, porém, dois períodos subsequentes e grande expansão do tecido social, com desenvolvimento econômico e urbano.

O primeiro desses períodos consistiu no Ciclo da Borracha, cujo auge é datado de 1879 a 1912. Esse período corresponde à ascensão das atividades de extração e comercialização do látex, extraído da floresta Amazônica para o atendimento de demandas do mercado externo. Manaus se tornou uma das mais desenvolvidas cidades brasileiras, a ponto de que o período de crescimento restou assinalado como a *Belle Époque*, dadas as características recém-vistas das cidades francesas da época na capital amazonense.

O Ciclo da Borracha atraiu forte migração externa para a formação da mão de obra, em um processo que ocorre sem o suporte das forças políticas federais. Muitos trabalhadores vieram do Nordeste, o que leva ao incremento demográfico da região amazônica como um todo, bem como da cidade de Manaus. Todos os aspectos de modernização da cidade, durante o período áureo, foram destinados para a elite.

A proeminência de Manaus não foi caracterizada por desenvolvimento urbano de forma ordenada. O excedente da economia da borracha foi utilizado, principalmente, para ostentação por parte dos barões da borracha e incremento do ponto de vista estético. Então houve aprofundamento da lógica de desigualdade, de distribuição e usufruto dos recursos públicos. E neste contexto está incluso o descaso com políticas públicas habitacionais.

O período áureo do ciclo da borracha, no entanto, é sucedido por vultoso declínio. A Inglaterra começa a investir no cultivo de borracha (*Hevea brasiliensis*), que era feito direto da floresta, com árvores esparsas não mais compensava, pois a Inglaterra e a Malásia passaram a fazer o plantio de forma ordenada, obtendo um rendimento bem maior e oferecendo o produto por um preço bem mais barato, provocando queda da competitividade da borracha amazonense.

Como os investimentos públicos, na cidade de Manaus, foram voltados à reprodução do estilo de vida europeu, em benefício da elite manauara, houve o aprofundamento da crise habitacional, pois a criação de infraestrutura e de condições habitacionais adequadas não chegaram à classe média e pobre.

O fluxo migratório aumentou a pressão sobre o precário modelo habitacional. Com a dependência do segmento seringueiro, a sociedade local não foi capaz de sustentar a coesão

social. Enquanto a economia não se recuperava, acontecia o fenômeno do crescimento do número de habitantes e, conseqüentemente, da força de trabalho, sem que esses trabalhadores encontrassem ocupação.

Por décadas, após o período da economia da borracha, a cidade de Manaus contou com pouco desenvolvimento, até o advento do Regime Militar. A partir de sua estratégia de integração do país, foi idealizada a Zona Franca de Manaus. Então são implementadas indústrias incentivadas na cidade de Manaus, em um processo que origina o embrião do atual Polo Industrial. A implementação da Zona Franca de Manaus leva à radical transformação da capital do Amazonas.

A taxa de urbanização do município de Manaus então experimenta trajetória crescente, tendência essa que se perpetua durante as últimas cinco décadas. Manaus, inclusive, se torna o maior núcleo urbano regional, posto que historicamente é ocupado pela capital do estado do Pará, Belém. O processo de urbanização é especialmente expressivo durante as décadas de 1970 e 1980. A expansão se deu, principalmente, a partir do desmatamento e da ocupação das zonas leste e norte.

Esse crescimento populacional acelerado e acentuado, sem o comprometimento de políticas públicas com o estabelecimento de infraestrutura adequada, levou ao estabelecimento do maior déficit habitacional observado entre as capitais. Essa deficiência do estoque de moradias leva em consideração tanto as habitações de condições precárias, quanto a ausência de acesso a habitações.

O objetivo desta pesquisa será o de analisar a contribuição do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Manaus (REURBS), instituído pela Lei Municipal nº 2.492/19, para a dinâmica de efetivação e melhoria dos núcleos urbanos consolidados nas áreas públicas no município de Manaus, sob a ótica da sustentabilidade ambiental.

A problemática que envolve essa pesquisa é: de que modo se poderá garantir moradia digna aos cidadãos, especialmente os mais pobres, diante de todo o déficit habitacional e desigualdade social presentes na cidade de Manaus? A pesquisa se justifica uma vez que há muitos cidadãos que vivem sem moradia, ou, quando a possuem, residem em áreas não regularizadas, ficando impossibilitados de participar do sistema bancário e imobiliário. Logo, é preciso utilizar as ferramentas disponíveis para a regularização fundiária, trazendo segurança jurídica e moradia aos habitantes.

A análise proposta leva em consideração, inclusive, a hipótese de intervenção do Poder Judiciário na implementação de tal política pública habitacional, pois o Tribunal de Justiça do

Estado do Amazonas já fora provocado a se manifestar e a determinar medidas concretas em matérias relacionadas. Importa, portanto, compreender o impacto que tal intervenção teria, com suas consequências positivas e negativas sob as óticas dos distintos atores envolvidos.

A metodologia que se utilizará nesta pesquisa será a do método hipotético-dedutivo, com a formulação de hipóteses generalistas para a obtenção de respostas que foram consideradas potencialmente válidas, a serem testadas. Quanto aos meios, a pesquisa será bibliográfica; quanto aos fins, qualitativa.

## **2. A OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO DA CIDADE DE MANAUS E A PRECARIEDADE HABITACIONAL**

A origem da cidade de Manaus remonta ao século XVII, mais precisamente ao ano de 1669, bem antes do vislumbre da ascensão dos ciclos econômicos da borracha. Becker (2013, p. 24) conclui que à essa época Manaus “(...) não passara de mero povoado”. Então os principais recursos naturais extraídos eram as chamadas drogas do sertão, a exemplo das citadas por Becker e Stenner (2009, p. 13) “canela, cravo, anil, cacau, raízes, sementes oleaginosas e salsaparrilha”.

Segundo Oliveira, Pozzetti e Silva (2018, p. 3):

O meio ambiente urbano é um meio ambiente artificial, transformado pelo homem, para **atender às necessidades de locomoção, habitação e acesso a bens e serviços que a sociedade moderna impõe.**

Dessa forma, as cidades se transformaram em centros onde residem a maior parte da população planetária. Assim sendo, onde há grandes concentrações sociais, os problemas surgem, naturalmente. (gn)

O domínio da Amazônia, da floresta, precede qualquer iniciativa de planejamento urbano ou de ocupação racionalizada. O acesso à região era dificultado, o que leva Guerra (2011, p. 2) ao registro de que por volta do século XVII “a navegação da costa Leste-Oeste era muito difícil, de modo que a região Norte do Brasil tinha comunicação marítima mais fácil com Lisboa do que com Salvador”. Esse cenário só muda no século XIX, com a introdução da navegação a vapor.

Sousa (2019, p. 80) destaca que “As circunstâncias de difícil acesso, no entanto, não diminuíram o interesse pela região, pois o interesse na abundância dos recursos naturais é uma “(...) especificidade da região amazônica que terá papel determinante no seu desenvolvimento.” Nesse sentido, sempre houve a expectativa de que na região seriam encontradas inúmeras riquezas, a partir da exploração dos recursos naturais, rios, fauna, floresta e toda a diversidade de espécies presentes no solo e no subsolo (minério). Sousa (2019, p. 81) comenta:

Apesar disso, há certo predomínio da visão sobre a Amazônia como região que mescla imensidão territorial com “vazio demográfico”. Em interessante reflexão sobre a baixa composição populacional da Amazônia, Reis (1953) destaca que a região foi sendo esvaziada ao longo do tempo. Dentre outros motivos, esse autor aponta a política colonial de ocupação do território que promoveu a redução sistemática da população indígena por meio de matança, nas guerras e na escravização, contaminação por doenças trazidas pelo homem branco, sem imunidade por parte dos povos indígenas.

O crescimento demográfico também é desordenado e inconstante, sem políticas públicas que enderecem a temática de iniciativas habitacionais. A cidade de Manaus, de fato, só ganha a sua autonomia no ano de 1848, momento em que, de acordo com Becker (2013, p. 25) “Manaus organiza sua estrutura administrativa e judiciária, e, em 1848, a Assembleia da Província do Pará eleva a Vila de Manaus à categoria de cidade, com o antigo nome de Barra do Rio Negro”.

O ganho dessa autonomia, em um contexto de desenvolvimento mais linear da região, ou pelo menos de modo mais continuado, coincide com o Ciclo da Borracha, que compreende diversos períodos de intenso crescimento. Sousa (2019, p. 83) destaca que no período conhecido como Ciclo da Borracha: “a Amazônia e o Amazonas incluíram-se na dinâmica dos ciclos econômicos marcando a inserção do país na condição de uma economia primário-exportadora no quadro mundial”.

Em um ambiente longínquo, na Europa, observa-se o início da Revolução Industrial, que se contrasta com as características regionais. De acordo com Santos (2019, p. 184) “por essa época, a região amazônica constituía uma subzona periférica do que poderia chamar o capitalismo mundial em expansão”.

É nesse contexto que a borracha se torna de extrema importância para o desenvolvimento da economia regional e, conseqüentemente, da cidade de Manaus. Há uma relação entre o crescimento da demanda com o aprimoramento da produção automotiva, que demandara o insumo para a confecção dos pneus. Então houve forte incremento dos investimentos americanos e britânicos na região.

Sobre esse fenômeno de aumento da demanda, Becker e Stenner (2008, p. 16) comentam que “no final da virada do século, a indústria – sobretudo a automobilística norte-americana – elevou a demanda da borracha a preços estratosféricos, gerando um intenso surto de povoamento na Amazônia”. Nasceram dessa efervescência social dois grandes fluxos migratórios que envolvem a Amazônia: a migração para a cidade de Manaus e aquela para o interior, dedicada à exploração da borracha.

Dias (2019, p. 36) sintetiza que todo o domínio urbano da cidade de Manaus estava limitado ao “(...) oriente pelo igarapé da Cachoeirinha, ao ocidente pelo igarapé da Cachoeira

Grande, ao norte pelas matas que tinha denominação de Campinas, correndo na linha este-oeste, da cabeceira do igarapé de São Vicente até encontrar-se com o dos Remédios”. E ao sul havia o Rio Negro.

A cidade de Manaus passou a controlar os fluxos de entrada e saída dos vales produtores da borracha, de modo que também possuía os estabelecimentos responsáveis pela exportação. A proeminência de Manaus, porém, não foi caracterizada por desenvolvimento urbano de forma coordenada. O excedente da economia da borracha foi utilizado, principalmente, para ostentação por parte dos barões e incremento do ponto de vista estético.

Brianezi (2018, p. 71) está entre os autores que relatam esse deslumbre, ao comentar que se tornam “(...) célebres as imagens de comerciantes vestidos à moda parisiense, apesar do calor local, fumando charutos feitos com notas de dólares, no largo de São Sebastião, em frente ao requintado Teatro Amazonas”. O sistema econômico, no entanto, mantinha-se mercantil-extrativista, baseado em um sistema desigual de pagamentos e na exploração dos seringueiros, dependentes do fornecimento de uma estrutura mínima de vida que lhes custara demasiadamente caro.

Nesse sentido, Tocantins (2020, p. 182) destaca que “é evidente que não houve distribuição harmoniosa de riqueza por todo o território amazônico, ao longo do qual permaneceram condições existenciais primitivas”. Na década de 1920, o *boom* econômico, que mascarou toda a complexa e difícil dinâmica social de exploração e manutenção de mão de obra pobre, é substituído por uma maior concorrência do oriente na oferta da borracha. Pereira (2006, p. 85) comenta que os “planos e projeto de valorização e defesa da borracha brasileira no mercado internacional foram tímidos e não tiveram resultados porque tinham foco na situação do mercado e não nos condicionantes da produção”.

No período da borracha, segundo Oliveira (2008, p. 67), “embora tenha sido construída uma importante infraestrutura urbana de transporte, energia e de saneamento (...) a maioria da população não teve acesso a elas e, nem mesmo, teve suas necessidades básicas atendidas”. A dependência e a ligação de toda a economia de Manaus ao segmento seringueiro expôs a fragilidade da população, das empresas e do governo, que resultou na incapacidade de sustentar serviços públicos, a despeito do crescimento do número de habitantes e da força de trabalho.

Quando há a estagnação do comércio da borracha devido à concorrência, há um profundo declínio econômico da capital manauara. E os investimentos se demonstraram insuficientes para existir uma ocupação urbana adequada. O remanescente do período áureo da borracha também não legou infraestrutura adequada, com fuga de capitais e de indivíduos.

Expressivo crescimento populacional é observado novamente com a instalação da Zona Franca de Manaus, que cria um polo industrial na capital amazonense. Loureiro (2003, p. 39) explica que os “habitantes multiplicam-se, chegando a 1,6 milhão de pessoas ao final de 2002. Com o perfil de uma cidade-estado, nela concentram-se 53% da população estadual. Produzindo mais de 90% da economia e da arrecadação”. Silva e Scudeller (2022, p. 7) comentam:

Nesse sentido, a migração para a cidade que esvaziou o interior revelou uma nova face do capitalismo que precisava de mão de obra no interior das fábricas, atrás das linhas de montagens, nessa situação a cidade de Manaus ficou dependente dos produtos primários e alimentícios, no entanto, essa situação foi resolvida com abastecimentos por meios dos investimentos vindos de capital nacional com a instalação de redes de supermercados e posteriormente Shopping Centers recebendo produtos e gêneros de primeira necessidade vindo principalmente da região Sudeste e do Sul do país. A ZFM/PIM, com o comércio de produtos eletroeletrônicos e com abastecimentos de produtos diversificados vindo das regiões mais desenvolvidas do país colocou Manaus dentre os 62 municípios que compõe o Estado do Amazonas como um caso atípico quanto ao seu crescimento populacional, expansão do sítio urbano e à grande oferta de serviços e emprego, tornou-se forte polo atrativo de mão de obra barata principalmente quando atingiu seu ápice no período registrado no censo de 1970 e 1980, neste último a população em Manaus dobrou a um cenário de “explosão demográfica” (...).

O desenvolvimento econômico decorrente da implementação da Zona Franca de Manaus impulsionou o desenvolvimento da cidade de Manaus sob diversos aspectos. Há ganho de capital humano, níveis de escolaridade, qualificação de mão de obra e maior oferta de empregos. Então Manaus se torna uma das principais cidades do país. Melo e Moura (1990, p. 87-88) comentam:

Acresce que, pelos dados censitários, a proporção dos não naturais na população manauara apresenta-se substancialmente maior nos anos imediatamente anteriores ao de 1980 [...]. Esse número mais elevado de não naturais naquela fase, combina com o fato de ter a grande cidade passado por um largo período de estagnação econômica, quando não possuía maiores forças de atração de fluxos migratórios – período seguido por uma fase de notável dinamismo cujo advento ocorreu a partir da instituição, em 1967, dos incentivos da Zona Franca de Manaus.

Manaus é o segundo município com maior déficit habitacional, de acordo com dados formulados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2013. Essa constatação reproduz, em certa medida, os indicadores também encontrados no Estado do Amazonas, que possui o maior déficit habitacional da Região Norte. E, no Brasil, o estado do Amazonas só está atrás do Maranhão. Reis (1982, p. 10) menciona o seguinte sobre a natureza da ocupação realizada na Amazônia:

Ao estudar as relações do homem e do meio, devemos subtrair a noção de indivíduo para admitir o conceito de sociedades humanas. O que constitui realmente o elemento humano é a sociedade. Os homens só valem pela associação. O isolamento, a segregação, o afastamento, a que são eles condenados pela dispersão ou pela



disseminação, tiram-lhe os predicados e as características. (...) não se pretende anular o fator meio, ao qual jamais se poderá subtrair inteiramente, mas sim investir contra a credence nas fatalidades geográficas, que na suposição de espíritos supersticiosos, esmagariam o homem, inerte e passivo, pela brutalidade de golpes indesviáveis.

Sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Estado brasileiro apresenta nas últimas décadas iniciativas para o fomento da construção de habitações populares, destinadas a camadas com renda menor. Exemplo disso é o Programa Minha Casa, Minha Vida, que conta com aportes da Caixa Econômica Federal e com a utilização de recursos públicos para a execução. Estados e municípios seguem a tendência.

Essa precariedade habitacional está relacionada com aspectos de desigualdade que são estruturais. Meciel (2010, p. 260) pontua que: “os rendimentos por zonas em Manaus (gráfico 2) revelam o elevado grau de contraste na distribuição de renda”. Embora a cidade seja muito rica, a média da população não apresenta renda elevada, o que evidencia a desigualdade estrutural, que impacta no acesso a moradias. A habitação precária, de acordo com Meciel (2010, p. 262), é a:

Na definição do IBGE (2011), aglomerado subnormal é “um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (...) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa”. Por sua vez, o Centro de Estudos da Metrópole (CEM) considera o termo assentamento precário como: conjuntos habitacionais invadidos, loteamentos irregulares ou clandestinos, cortiços, prédios ocupados, e favelas etc. Comumente, esses assentamentos diferem-se entre si (Cardoso, 2008). É importante ressaltar que a cidade de Manaus, a partir da produção de moradia em áreas urbanas, requer uma investigação empírica, por meio da qual será possível desvendar com precisão o fenômeno dos assentamentos precários. O que existe de fato são invasões próximas aos cursos d’água que possuem características de favelas; semelhantemente algumas invasões em áreas de platôs e moradias flutuantes com algum grau de pobreza identificados empiricamente, mas sem registro oficial de sua existência. Portanto conceituar os assentamentos precários em Manaus requer um estudo pormenorizado da realidade empírica.

Sob essa perspectiva, importa destacar a necessidade do estudo das políticas públicas do Município de Manaus. E a pesquisa dá ênfase para o Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Manaus (REURBS), instituído pela Lei Municipal nº 2.492/19, no contexto de interação da sua implementação com os direitos fundamentais de acesso à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dá-se ênfase à dinâmica de intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, para se avaliar o modo e a pertinência da sua implementação no caso concreto.

### 3. O REURBS, OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

O direito à moradia, intrinsecamente ligado à uma vida digna, é um direito fundamental assegurado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, contido também na Declaração Universal dos Direitos Humanos. com a implementação de políticas públicas adequadas à realidade urbana, econômica, social e ambiental, causando inúmeras consequências positivas para a sociedade, com externalidades que refletem na qualidade de vida e na saúde da população.

No caso da cidade de Manaus, o Estado precisa intervir no contexto de determinadas relações que são criadas. Do contrário haverá um nível de desorganização prejudicial à própria manutenção da pacificação na sociedade, em detrimento dos fundamentos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Afinal dispõe o artigo 5º que haverá a garantia do exercício “(...) dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna.”

Aos direitos e garantias fundamentais foi conferido o *status* de cláusula pétrea, na forma do artigo 60, § 4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O direito à moradia, sob essa perspectiva, é um direito social. Para Sarlet (2001, p. 50), pode ser considerado uma “(...) densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem às reivindicações das classes menos favorecidas”. E o conceito de moradia adequada pode ser extraído da Ficha Informativa sobre Direitos Humanos nº 21 da Organização das Nações Unidas (2009, p. 3):

Moradia adequada deve prover mais do que quatro paredes e um teto. Várias condições têm que ser observadas para que tipos específicos de abrigo possam ser considerados como “moradia adequada”. Esses elementos são tão fundamentais quanto o suprimento e disponibilidade de moradias

A Organização das Nações Unidas então define quais são as características pertinentes ao que é moradia adequada. O primeiro elemento é a segurança legal da ocupação. Significa dizer, portanto, que deve ser assegurado o direito de posse, com segurança jurídica e garantias contrárias a hipóteses de abuso de poder ou arbítrio para o exercício de despejos forçados, assédios e ameaças ao direito de residir.

Outro importante elemento é a necessidade de disponibilidade de recursos. De acordo com Spink *et al.* (2020, p. 7), este conceito refere-se “(...) às condições mínimas de permanência dos ocupantes na habitação, como acesso à água potável, saneamento adequado, energia para cozinhar, aquecimento, armazenamento de alimentos e descarte de lixo”. Todas essas

características demandam a acessibilidade econômica, para que se torne viável o aspecto da universalização do acesso a moradias adequadas. A seguir os demais elementos mencionados por Spink *et al.* (2020, p. 7):

**Habitabilidade.** Refere-se às garantias de segurança física e proteção contra calor, chuva, frio e riscos decorrentes de problemas estruturais e vetores de doenças.

**Facilidade de acesso a grupos vulneráveis.** Refere-se à facilidade de acesso por pessoas idosas, crianças, doentes crônicos, vítimas de catástrofes naturais, entre outros.

**Localização.** Refere-se à possibilidade de acesso aos locais de trabalho e oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais. Além disso, habitações localizadas em locais poluídos ou áreas perigosas não são consideradas adequadas, de acordo com esse critério.

**Respeito ao ambiente cultural.** Refere-se ao projeto arquitetônico que deve ser formulado para expressar a identidade e diversidade da cultural dos ocupantes. (grifo do autor)

Ao contrastar essas características com a realidade habitacional de Manaus, percebe-se o nível de precariedade em que grande parte da população é obrigada a viver por ausência de políticas estatais que tenham sido efetivadas. E o que se tem a partir dessa constatação é a conclusão de que não há uma efetivação ao direito de acesso ao meio ambiente sadio, ecologicamente equilibrado. Isso porque por “meio ambiente” devem ser entendidas outras esferas para além da vegetação, dos recursos naturais. Esse é o teor do artigo 216 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Milaré (2011, p. 157) defende que “cada indivíduo do gênero humano tem direito à qualidade ambiental, a um ‘ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida’, como reza a Constituição Federal de 1988”. Então não é possível a dissociação entre o direito à moradia e o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que está relacionado a dimensões culturais, artificiais e sociais. Então é necessário enfrentar as falhas históricas de urbanização e acesso à moradia.

Dentre essas falhas, destaca-se, especificamente, a ocupação irregular de bens públicos, trazendo inúmeros danos urbanísticos e socioambientais. No âmbito nacional, esse cenário ganha uma nova cor com o advento da Lei n.º 13.465/17, regulamentada pelo decreto 9.310/2018, que institui no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Busca-se a individualização e a titulação imobiliária para a área ocupada por um núcleo urbano informal. E a partir daí que se daria a manutenção comunidade estabelecida,

dando à propriedade, em toda a sua extensão, a sua função social, permitindo que os ocupantes passem a ser considerados nas políticas urbanas.

O Município de Manaus instituiu a Lei Municipal n.º 2.492/2019, que trata sobre a utilização de imóveis públicos para a promoção de regularização fundiária de interesse social (REURBS). O objeto dessa regularização abrange os núcleos urbanos informais consolidados, predominantemente formado por população de baixa renda, ou seja, famílias com renda familiar mensal não superior a três salários-mínimos (art. 3, V e VIII), nos casos em que ocupem a área de forma mansa, pacífica e duradoura já pelo menos cinco anos e desde que o beneficiário não seja proprietário de outro imóvel (art. 4). A seguir os dispositivos legais:

**Art. 1º** Fica instituído o Programa de Regularização Fundiária no município de Manaus, com a finalidade de disciplinar, normatizar e organizar o conjunto de ações e iniciativas voltadas à adequação dos núcleos urbanos informais com ocupação consolidada até 22 de dezembro de 2016, nos termos do artigo 9º, § 2º, da Lei Federal nº [13.465](#), de 11 de julho de 2017, que institui normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb).

**Art. 3º** As ocupações irregulares do solo para fins urbanos, existentes no município de Manaus, poderão ser objeto de regularização fundiária de interesse social ou específico, desde que obedecidos os critérios fixados nesta Lei.

(...) *omissis*

V - Regularização Fundiária de Interesse Social: aquela em que haja a predominância de ocupação pela população de baixa renda, sujeita a regras específicas, cujos parâmetros urbanísticos se sobrepõem àqueles definidos pelo zoneamento da área e Plano Diretor Municipal;

(...) *omissis*

VIII - População de Baixa Renda: famílias com renda familiar mensal não superior a três salários mínimos; e

(...) *omissis*

**Art. 4º** A Regularização Fundiária de Interesse Social consiste na regularização de núcleos urbanos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que houver ocupação da área de forma mansa, pacífica e duradoura há pelo menos cinco anos, até 22 de dezembro de 2016, e desde que o beneficiário não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (MANAUS, 2019)

Como se depreende da legislação, existem três modalidades de regularização que são diferenciadas pelo critério financeiro: a de interesse social (Reurb-S), acima descrita e que será objeto do presente estudo; a de interesse específico (Reurb-E) com caráter residual, isto é, para os casos nos quais a população não se enquadre como de baixa renda; e, por fim, a mista, quando, em uma mesma área, houver a ocupação parcial por população de interesse social e específico.

Para realização da regularização, faz-se necessária a instrução de inúmeros documentos técnicos estabelecidos no rol do art. 26, os quais, notadamente na REurb-S, seriam de difícil elaboração por parte dos beneficiários. Por isso, a importante previsão no §2º acerca da possibilidade de a própria comuna elaborar os documentos sem custos aos beneficiários.

Por sua vez, caberá ao Município a análise e aprovação dos projetos visando à Regularização Fundiária de Interesse Social, responsabilizando-se, ainda, direta ou indiretamente, pela infraestrutura essencial, equipamentos comunitários e áreas verdes, se definidos no projeto de regularização e melhorias habitacionais, bem como a manutenção dessa estrutura (arts. 5º e 06º). Há ainda outras facilidades à regularização para a população de baixa renda, como a gratuidade dos atos necessários à aquisição de direitos reais (art. 8º).

Para concretizar a regularização em área pública, o Município deverá seguir os procedimentos estabelecidos em lei (arts. 28 ao 38), observando, ainda, quando se tratar de bens públicos, os artigos 39 a 45, e poderá lançar mão dos seguintes instrumentos: a) legitimação fundiária, b) concessão de direito real de uso; c) concessão de uso especial para fins de moradia; d) doação; e e) compra e venda. Destaca-se, nesse ponto, que a legitimação fundiária só poderá ser usada para REURB-S, objeto do presente estudo.

Há, no entanto, o necessário enfrentamento do fato de que o Município de Manaus ainda não efetivou nenhuma das modalidades previstas de regularização fundiária, nem mesmo os procedimentos de demarcação urbanística. E há ações judiciais que demandam a intervenção por outro poder em matéria de políticas públicas. Barroso (2009, p. 14) enfrenta este tema sob a ótica do ativismo judicial:

A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.

A atuação do Poder Judiciário, no entanto, não é garantia de efetivação da política pública. Daí a constatação da existência de um dilema entre a inafastabilidade da jurisdição e os efeitos da intervenção da ação dos juízes em atos que são de competência do Poder Executivo. Streck (2004,, p. 19-20) explica o ativismo judicial como um movimento de “deslocamento do centro de decisões do Legislativo e do Executivo para o plano da jurisdição constitucional, no Estado Social e Democrático de Direito”. Então os juízes são fortalecidos pela Carta Magna, que garante esse poder de intervenção.

Os poderes não são distanciados a ponto de não haver conexão entre suas ações. Segundo Grinover (2008, p. 12) é desejável que “(...) além de independentes, devem ser harmônicos entre si para que os objetivos fundamentais do Estado sejam alcançados”. Não raro,

porém, são atuações do Poder Judiciário para intervir em questões como vagas de creches, ações individuais e coletivas de distribuição de medicação, regulação fundiária e concretização de políticas públicas em geral.

É possível, é claro, condenar a demora da Prefeitura de Manaus na execução do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Manaus (REURBS). O ponto principal é a constatação de que é necessário um senso crítico a respeito da intervenção do Poder Judiciário sobre o tema, que pode ter consequências limitadas para o fim que se propõe ou, ainda, indesejadas, diante da própria atipicidade da atuação deste poder na determinação de políticas públicas.

O Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, sob a questão específica da regularização fundiária e do acesso à moradia, lidou com esse dilema no julgamento do Recurso de Apelação nº 071977-22.2012.8.04.0001. Na oportunidade foi consignada a excepcionalidade da medida. Vide a ementa:

EMENTA: APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÁREAS DE RISCO. NULIDADE DA SENTENÇA. CITAÇÃO DOS MORADORES. DESNECESSIDADE. LOCALIDADE SUJEITA A INUNDAÇÃO DESMORONAMENTO. **OMISSÃO DO PODER PÚBLICO CONFIGURADA. MEDIDAS ASSECURATÓRIAS. POSSIBILIDADE. DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA E À MORADIA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INOCORRÊNCIA.** SENTENÇA MANTIDA.

1. Sendo a decisão favorável aos moradores, no sentido de efetivar garantias constitucionais – infraestrutura básica e moradia digna, não há falar em litisconsórcio passivo necessário, logo, não se impõe a citação de todos eles para a eficácia da sentença.

2. Quanto à comprovação dos riscos existentes no local, o acervo probatório revelou-se suficiente, tanto que a municipalidade não se insurgiu contra os perigos de inundação e de desmoronamento, seja porque os relatórios e vistorias foram elaborados por seus próprios órgãos, seja porque limitou-se a suscitar a impossibilidade de execução administrativa das medidas assecuratórias em razão da legislação em vigor.

3. O caso dos autos **não viola o postulado constitucional da separação de poderes, uma vez que o c. Supremo Tribunal Federal firmou entendimento sobre a possibilidade de intervenção excepcional do Poder Judiciário para determinar à Administração Pública omissa a adoção de medidas assecuratórias de direitos constitucionais reconhecidos como essenciais.** (grifo nosso).

Apesar da excepcionalidade alegada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas para atuar na política de regularização fundiária do Poder Executivo, da Prefeitura de Manaus, é necessário o olhar para a manifestação subsequente da Procuradoria do Município. Foi apresentada manifestação para requerer a majoração do prazo para 12 (doze) meses para elaborar e aprovar um Projeto de Regularização Fundiária. E a principal justificativa consiste na necessidade de elaborar um projeto compatível com a demanda.

O caso judicial supra está relacionado à ausência de políticas públicas efetivas com enfoque habitacional, que possibilitam a democratização do espaço urbano. O Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Manaus (REURBS) não foi implementado. E não há um plano para concretizar as suas diretrizes.

O primeiro capítulo reconstitui o histórico de desinteresse público na democratização do espaço urbano. Há o desenvolvimento da cidade, com o crescimento de sua população, sem a criação de um ambiente adequado, com moradias e condições suficientes para acomodar todos os seus habitantes de forma digna.

Esse déficit, que inclui a ausência da concretização das ferramentas disponibilizadas nas legislações abordadas, viola direitos e garantias fundamentais, impedindo que o cidadão possua titulação sobre sua terra ocupada e, por consequência, dignidade e segurança para si e para sua família. Com isso, o Poder Judiciário é provocado a intervir.

As próprias particularidades processuais são bem peculiares às políticas públicas. O Ministério Público apresentou o cumprimento de sentença e, após manifestação da Procuradoria Geral do Município, pugnou pela imediata execução da sentença. Então se põe em contraste a busca por executar um comando judicial de modo acelerado, em contrapartida a um plano ainda não elaborado pelo Município de Manaus, embora a legislação tenha sido aprovada há aproximadamente 04 (quatro) anos.

Então a intervenção do Poder Judiciário não é necessariamente benéfica e a mais adequada. E a atuação em casos isolados não supre a necessidade de políticas públicas bem definidas, executadas pelo Poder Executivo em conformidade com o planejamento necessário. Há ainda o risco de distorção, com uma alocação de recursos que não esteja alinhada com as diretrizes e com um olhar mais abrangente sobre o que precisa ser feito.

#### **4. CONCLUSÃO**

A problemática que motivou essa pesquisa foi a de se verificar de que modo se poderá garantir moradia digna aos cidadãos, especialmente os mais pobres, diante de todo o déficit habitacional e desigualdade social presentes na cidade de Manaus? E a ênfase consistiu na análise do papel desempenhado pelo Poder Judiciário, assim como na compreensão dos limites de sua intervenção.

A ocupação urbana da cidade de Manaus é bastante precária. O *boom* do Ciclo da Borracha gerou um crescimento desordenado, marcado por uma política extrativista cuja característica é a desigualdade. Então os investimentos em infraestrutura e moradia adequada foram bastante aquém do necessário, senão inexistentes. Esse cenário se torna pior com o

declínio dessa fase áurea, seguido por um hiato e um crescimento desenfreado com a instalação da Zona Franca de Manaus.

A consequência é uma capital rica, porém ainda muito dependente de políticas públicas não implementadas para a regularização fundiária, entre as quais está a iniciativa do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Manaus (REURBS), instituído pela Lei Municipal nº 2.492/19, para a dinâmica de efetivação e melhoria dos núcleos urbanos consolidados nas áreas públicas no município de Manaus. Após aproximadamente 04 (quatro) anos, porém, a Prefeitura de Manaus ainda não efetivou o seu plano de ação para a regularização contida na lei.

Esta demora, como se comprova a partir da existência de ação no Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, é convite à atuação do Poder Judiciário, que passa a ser demandado para intervir e efetivar a política pública na ausência de providências consideradas suficientes pela população, que age individual ou coletivamente. Demonstra-se, por outro, que o ativismo judicial nem sempre é desejado, sob pena de se distorcer ou haver uma má-execução de atividade que deveria ser estritamente, ou pelo menos em quase sua totalidade, conduzida por outro poder, com a incumbência e legitimidade para o fazer.

Conclui-se, portanto, no caso específico do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Manaus (REURBS), que não é desejável a condução ou a intervenção demasiada pelo Poder Judiciário nesta política pública. Há, sim, a necessidade de maior efetivação da iniciativa por parte do Poder Executivo, para que sejam garantidos o acesso a direitos fundamentais relacionados à moradia digna e ao acesso ao meio ambiente sadio, em suas dimensões cultural e artificial.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. Fernandes, Edésio. **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão**. 2ª ed. Editora Fórum, 2006.

ALMEIDA FILHO, Carlos. **Ocupações Irregulares Urbanas: análise das políticas públicas de moradia**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BECKER, Bertha; STENNER, Claudio. **Um futuro para a Amazônia**. São Paulo: Editora Oficina de Textos, 2008.

BECKER, Bertha. Surtos de crescimento de Manaus. Rio de Janeiro, **Espaço Aberto**, v. 3, nº 1, p. 19-44, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto/article/view/2099/1866>. Acesso: 23 mar. 2023.



BENCHIMOL, Saul. **Amazônia**: formação social e cultural. Manaus: Editora Valer, 2009.

BRIANEZI, Thais. **Zona Franca de Manaus**: ame-a ou deixe-a em nome da floresta. Manaus: Editora Valer, 2018.

DIAS, Edinea Mascarenhas. **A ilusão do Fausto**: Manaus 1890-1920. 3ª ed. Manaus: Editora Valer, 2019.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. São Paulo, **Revista de Processo**, ano 33, n.º 164, 2008, p. 9-28.

LOUREIRO, Maurício Elísio Martins. O papel estratégico da Zona Franca de Manaus no desenvolvimento da Amazônia. **T&C Amazônia**, Manaus, ano 1, n. 1, p. 36-41, 2003. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/view/14359280/o-papel-estrategico-da-zona-franca-de-manau-no-fucapi>. Acesso: 23 mar. 2023.

MANAUS. Lei Municipal nº 2.492, de 27 de agosto de 2019. **INSTITUI o Programa de Regularização Fundiária no município de Manaus e dá outras providências**. Manaus, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/lei-ordinaria/2019/249/2492/lei-ordinaria-n-2492-2019-institui-o-programa-de-regularizacao-fundiaria-no-municipio-de-manau-e-da-outras-providencias>. Acesso: 23 mar. 2023.

MECIEL, Franciclei Burlamaque. **Assentamentos Precários**: o caso de Manaus. SEPLAN: Manaus, 2010.

MELO, Mário Lacerda de; MOURA, Hélio Augusto de. **Migrações para Manaus**. Recife: Massangana, 1990.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: A gestão ambiental em foco. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, José Aldemir de. Manaus: transformações e permanências, do forte à metrópole. In **Cidades na Floresta**. São Paulo: Annablume, 2008, p. 59-98

OLIVEIRA, Rejane de Aragão; POZZETTI, Valmir César e SILVA, Rayson Carvalho da. **MEIO AMBIENTE URBANO: AS CALÇADAS DA CIDADE DE MANAUS E OS DESAFIOS PARA OS PEDESTRES**. In: Anais do Seminário Internacional de Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia. Anais. Manaus (AM) UFAM, 2018. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/5SICASA/93259-MEIO-AMBIENTE-URBANO--AS-CALCADAS-DA-CIDADE-DE-MANAUS-E-OS-DESAFIOS-PARA-OS-PEDESTRES>. Acesso em: 16 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Ficha Informativa sobre Direitos Humanos nº 21**. Genebra: ONU, 2009.

PEREIRA, Deusamir. **Amazônia insustentável**: Zona Franca de Manaus – estudo e análise. Manaus: Editora Valer, 2006.

REIS, Artur Cesar Ferreira dos. **A Amazônia e a cobiça internacional**. 5ª ed. Rio de Janeiro> Civilização Brasileira, 1982.

SANTOS, Milton. **O espaço da cidadania e outras reflexões** In: (orgs). Elisiane da Silva; Gervásio Rodrigo Neves; Liana Bach Martins. – Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, Coleção O Pensamento Político Brasileiro; v.3., 2011

SANTOS, Roberto. **História econômica da Amazônia: 1900-1920**. 2ª ed. Manaus: Editora Valer, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2001

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Editora Fabris, 2007

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 10.ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013

SILVA, José Roselito Carmelo da; SCUDELLER, Veridiana Vizoni. Os ciclos econômicos da borracha e a Zona Franca de Manaus: expansão urbana e degradação das microbacias. **Revista Research, Society and Development**, v. 11, n. 6, 2022, p. 1-30.

SOUSA, Norma Maria Bentes de. **Urbanização do Amazonas entre o passado e presente: a manutenção da primazia urbana de Manaus**. 2019. 285 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Programa de PósGraduação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, UFRJ, 2019. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/858664.pdf>. Acesso: 23 mar. 2023.

SPINK, Mary Jane Paris; SILVA, Sandra Luzia Assis; MARTINS, Mário Henrique da Mata. O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade. **Revista Ciência e Profissão**, v. 40, 2020, p. 1-14. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/fCt3qfskYJP57ZwvjSCMMYw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 de mar. de 2023.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TOCANTINS, Leandro. **Amazônia, natureza, homem e tempo**. 3ª ed. Manaus: Editora Valer, 2020.