

# **I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

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

**ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI**

**VALMIR CÉSAR POZZETTI**

**DIOGO OLIVEIRA MUNIZ CALDAS**

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 Napolini - 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 - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

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

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

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

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

D597

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

Coordenadores: Rosângela Lunardelli Cavallazzi

Diogo Oliveira Muniz Caldas

Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-077-0

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

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

---

### **Apresentação**

A edição do I Encontro Virtual do CONPEDI, consolida o Direito Urbanístico como área de ampla produção acadêmica em diversos Programas de Pós-Graduação do país, demonstrando uma preocupação da comunidade científica, com a qualidade de vida nos centros urbanos. As temáticas debatidas envolveram uma diversidade de temas urbanísticos e, alguns artigos analisaram pontos importantes da Lei Federal n. 13.465/2017, demonstrando um grande interesse, dos pesquisadores, em estudar a ocupação dos espaços territoriais urbanos de forma a trazer qualidade de vida, dignidade e justa distribuição dos equipamentos urbanos. Nesse sentido, nas sessões do Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I, verificou-se grandes contribuições; além de as temáticas discutidas encontraram enorme receptividade de todos os presentes na sala virtual e os debates foram muito dinâmicos, profícuos e entusiasmados no sentido de se verificar mecanismos jurídicos para se construir um direito urbanístico focado nos direitos humanos, bem como nos deveres dos cidadãos e do Estado, de fiscalizar, efetivar políticas públicas na perspectiva do Direito Urbanístico. Ressaltou-se, assim, que todos os seres vivos que desfrutam do espaço urbano sejam abrigados nesse espaço, com componentes de valorização da vida, em todas as suas formas, buscando usufruir e internalizar o conceito de direito à cidade e “Cidades Sustentáveis”. 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 atuais e trazem contribuições significativas para o Direito Urbanístico. Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

A autora Janaína Helena de Freitas defendeu o artigo intitulado “A VIOLAÇÃO AO DIREITO À MORADIA NOS MEGAEVENTOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS”, destacando que os megaeventos ocorridos no Brasil em 2014 (Copa do Mundo) e 2016 (Olimpíadas), trouxeram efeitos negativos ao direito de moradia e, por conseguinte, violaram direitos humanos. Já Roberto Carvalho Veloso e João Simões Teixeira, no artigo intitulado “DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA E SUA UTILIZAÇÃO PRIORITÁRIA NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA”, destacaram, que é necessário priorizar a concretização do direito fundamental à moradia, como programa de Políticas Públicas eficientes; uma vez que esse é um direito fundamental de todos cidadão. Nesse sentido, Luana Marina dos Santos e Gerson Neves Pinto, no artigo intitulado “A BIOPOLÍTICA E OS CONTORNOS DA CIDADE: UMA ANÁLISE DOS MECANISMOS DE

GERENCIAMENTO A PARTIR DE MICHEL FOUCAULT”, destacaram que, para efetivar o direito à moradia como direito fundamental, é necessário socorrer-se da biopolítica para obter mecanismos eficazes de gerenciamento, a partir de uma visão de Michel Foucault. Ainda nessa visão, o artigo intitulado “A ÉTICA DE EMMANUEL LÉVINAS E A AUSÊNCIA DE ALTERIDADE NA INSTITUIÇÃO DAS GATED COMMUNITIES: QUEM OU O QUE ESTÁ POR DETRÁS DOS MUROS?” de autoria de Émilien Vilas Boas Reis e Adriano Mendonça Ferreira Duarte, destaca a importância da Ética de Lévinas, e de fundamento filosófico para a ordenação do solo urbano e a garantia do direito de moradia, em especial, nas comunidades fechadas. E é nessa mesma linha de raciocínio que o artigo intitulado “A EXPERIÊNCIA COM CIDADES INTELIGENTES NO BRASIL E NO MUNDO: VISÕES DE UM FUTURO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS EM PLANEJAMENTO URBANO”, de autoria de Émilien Vilas Boas Reis e Adriano Mendonça Ferreira Duarte, reforça a necessidade de se tomar como base a doutrina estrangeira para justificar a necessidade premente de ordenamento e planejamento do solo urbano, para concretizar, na prática, o conceito de cidades inteligentes, sobre a Ética da Alteridade.

Já o artigo intitulado “A ILUSÃO VERDE NOS ESPAÇOS URBANOS: UMA REFLEXÃO ACERCA DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NAS CIDADES”, de autoria de Adélia Alves Rocha, Helen Cristiany Pimenta de Oliveira e Émilien Vilas Boas Reis, traz uma análise dos espaços urbanos dotados de elementos voltados aos interesses comuns, como instrumento do Direito Comum, elencado na Lei Federal n. 12.651/12; concluindo que as cidades, como lugares múltiplos, nem sempre são dotadas de planejamento e estruturação, apresentando desconformidades entre a norma e áreas de preservação permanentes nos centros urbanos. Conectados com esse mesmo raciocínio, os autores Edson Ricardo Saleme, Renata Soares Bonavides e Silvia Elena Barreto Saborita, trouxeram importante análise do instituto da Mediação, previsto na Lei n.13.465/2017, para solucionar conflitos que envolvem as Zonas Especiais de Interesse Social. Ainda no tocante à análise da Lei n. 13.465/2017, Victor Novais Buriti e Flávia Trentini, no artigo intitulado “A LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (LEI N. 13.465/2017) E A SUA COMPATIBILIDADE COM A META 11.1 DA AGENDA 2030 DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS”, analisaram a compatibilidade de aplicação desta Lei no âmbito da Agenda 2030, destacando que os estudos nesse viés, ainda são muito incipientes, devendo-se dedicar mais estudos com esse olhar. Já os autores Walber Palheta De Mattos e Bruno Soeiro Vieira, no artigo intitulado “A RELAÇÃO ENTRE DIREITO E POLÍTICA: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA REGIÃO METROPOLITANA E SUA GOVERNANÇA” realizaram uma crítica da relação entre direito e política sob a perspectiva do fenômeno da região metropolitana e sua governabilidade. Na mesma linha de raciocínio, o artigo intitulado “ARRANJOS PÚBLICO-PRIVADOS NO DESENVOLVIMENTO DA CIDADE”, de

autoria de Armando Rodrigues Gadelha Moreira, analisa as questões políticas para se poder chegar a um status de cidade saudável e sustentável, destacando que o indivíduo é o principal agente que promoverá a conquista desse status. Já Mateus Cavalcante de França, Guilherme Stefan e Raissa Rayanne Gentil de Medeiros ao comentarem sobre a COVID19, no artigo intitulado “DESLOCAMENTOS FORÇADOS NA CIDADE: REGULAÇÃO ESPACIAL EM CONTEXTO DE PANDEMIA” concluíram que o isolamento social é de suma importância para se conter o avanço do vírus, sendo necessário atender ao comando do Estado, no tocante à regulação do espaço em todos os âmbitos. Nesse mesmo sentido, o autor Michael Almeida di Giacomo, no artigo intitulado “DIREITO À CIDADE E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ” destaca que os movimentos populares são extremamente importantes na construção e regulamentação da Política Urbana no Brasil, para compor uma frente de inclusão e garantias de direitos no combate à lógica especulativa imobiliária.

Para consolidar as discussões travadas anteriormente, Eder Marques de Azevedo, no artigo intitulado “O PLANO DIRETOR SUSTENTÁVEL E A EFETIVIDADE DO DIREITO A CIDADES RESILIENTES”, investigou a possibilidade de o plano diretor das cidades, no tocante às áreas sujeitas à ocorrência de riscos naturais, poderiam promover a efetivação do direito à cidades resilientes e sustentáveis; e esclarece que as cidades resilientes dependem do planejamento de ações preventivas e pós-desastre, no ambiente urbano. Nesse mesmo sentido, os autores Mozart Victor Ramos Silveira e Carla Maria Peixoto Pereira, ao discorrerem sobre o artigo intitulado “TEORIA(S) CRÍTICA(S) COMO MÉTODO DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO NA PESQUISA EM DIREITO URBANÍSTICO”, destacam a importância da Teoria Crítica e a sua aplicabilidade e relevância no direito urbanístico, concluindo sobre as possibilidades e aplicabilidades para esse viés de interpretação e análise, que apresentam novas visões e novas possibilidades para a pesquisa jurídica no campo das cidades.

Para finalizar, Sophia Alvarez Amaral Melo Bueno, ao discorrer sobre “URBANIZAÇÃO NO BRASIL E SEUS ASPECTOS SOCIAIS E AMBIENTAIS: UM BREVE RELATO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA”, esclareceu que os espaços públicos, no Brasil, ganharam preços que foram determinantes para a escolha de onde cada habitante pudesse escolher como moradia. Além disso, a conscientização dos que detém o poder, seja público ou privado, pode ser crucial para que as diretrizes públicas sejam eficientes em prol do equilíbrio sócio-ambiental, alcançando-os de forma plena.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, aqui realizadas, são

contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida no meio ambiente urbano, com acesso à moradia e efetivação da dignidade dos cidadãos, em harmonia com o princípio da alteridade no campo do Direito Urbanístico, sendo imprescindível discutir e assegurar direitos, não só do homem mas de todos os seres que habitam o espaço urbano.

Desejamos, pois, excelente leitura a todos.

Professor Dr. Diogo Oliveira Muniz Caldas – UVA / UNICARIOCA

Profa. Dra Rosângela Lunardelli Cavallazzi – PROURB - UFRJ / PUCRio

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti – UEA / UFAM

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**A LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (LEI N. 13.465/2017) E A SUA  
COMPATIBILIDADE COM A META 11.1 DA AGENDA 2030 DA ORGANIZAÇÃO  
DAS NAÇÕES UNIDAS**

**THE URBAN LAND REGULARIZATION LAW (LAW NO. 13.465 / 2017) AND ITS  
COMPATIBILITY WITH THE GOAL 11.1 OF THE UNITED NATIONS 2030  
AGENDA**

**Victor Novais Buriti <sup>1</sup>**  
**Flavia Trentini <sup>2</sup>**

**Resumo**

O artigo tem como objetivo verificar a compatibilidade dos conceitos e objetivos presentes na Agenda 2030 com a Lei n. 13.465/2017. Parte-se da revisão bibliográfica de obras nacionais sobre o tema e de documentos da ONU. Utiliza-se do método comparatístico identificando as definições e objetivos presentes em documentos elaborados em âmbito internacional e nacional. Verifica-se que os conceitos legais estão centrados na questão da falta de titulação e não nas condições de vida dos moradores, como ocorre na Agenda 2030. A questão da urbanização também é pouco abordada na lei, faltam instrumentos que garantam melhorias urbanísticas nas áreas regularizadas.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária urbana, Agenda 2030, Favelas, Assentamentos informais, Moradia inadequada

**Abstract/Resumen/Résumé**

The objective of this article is to verify the compatibility of the concepts and objectives present in the 2030 Agenda with the Law No. 13,465/2017. It starts from the bibliographic review on the national literature and from documents of the UN. It uses the comparative method identifying the definitions and objectives present in documents at national and international level. The legal concepts are centered on the issue of lack of title and not on the living conditions, as occurs in Agenda 2030. The issue of urbanization is also rarely addressed, instruments that guarantee urban improvements in regularized areas are lacking.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Urban land regularization, 2030 agenda, Slums, Informal settlements, Inadequate housing

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pela FDRP/USP e Pós-graduado em Direito Civil pela mesma instituição. Pós-graduado em Direito Imobiliário pela Escola Paulista de Direito. Oficial de Registro Civil.

<sup>2</sup> Professora Associada do Departamento de Direito Privado e de Processo Civil da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (Ribeirão Preto-SP, Brasil). Livre-docente e Doutora em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (São Paulo-SP, Brasil). E-mail: trentini@usp.br

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil apresenta um grande déficit de moradias, segundo levantamento recente feito pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc) em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) o déficit habitacional cresceu 7% entre 2007 a 2017, e atingiu o número de 7,78 milhões de unidades habitacionais em 2017. Este número é um recorde dentro da série histórica. O número se refere, em grande parte, ao grande número de moradias inadequadas, tanto em relação às pessoas que moram em favelas ou cortiços, como ao problema do valor do aluguel ser alto, comprometendo o orçamento familiar (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2019)

Os dados apresentados pela ONU demonstram que quase um quarto da população mundial vive em assentamentos informais (cerca de 883 milhões de pessoas), na América Latina e no Caribe cerca de 21% da população se encontra nesta situação (AGNU, 2018, p.4). Deve-se levar em conta que nas favelas existem diversas violações a direitos fundamentais, não só ao próprio direito a uma moradia adequada, mas também pela falta de saneamento básico, de serviços de transporte público, de segurança e de outros serviços públicos básicos, em razão disso podemos considerar que a simples negligência com esta situação gera uma violação a um direito humano fundamental. Conforme apontado pela Relatoria Especial da ONU sobre direito à moradia, o escopo e as condições severas enfrentadas pelas pessoas que vivem em assentamentos irregulares faz desta uma das violações mais difundidas no mundo (AGNU, 2018, p.6).

Isto já revela a importância dos estudos sobre os assentamentos informais. Além disso, deve se destacar que são poucos os estudos no direito brasileiro que buscam trazer soluções para o problema, sendo raras as obras que tratam de uma maneira aprofundada o tema da Regularização Fundiária Urbana no país.

Dentro deste contexto o estudo tem como objetivo analisar se a nova lei de Regularização Fundiária (lei 13.465/2017), que é o principal diploma relativo ao tratamento dos assentamentos informais no Brasil, possui compatibilidade com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 11 da Agenda 2030 e se contribui para atingir às suas metas, em especial a Meta 11.1.

Para isso são analisados os conceitos previstos no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 11 da Agenda 2030. A metodologia da pesquisa se baseará na revisão da bibliografia sobre o tema. A pesquisa se inicia pelos documentos elaborados pela própria ONU

e outros organismos internacionais que buscam uma definição dos conceitos presentes na Agenda 2030. São analisados também documentos em âmbito nacional que estabeleçam parâmetros para a incorporação do citado ODS no Brasil. Ainda, são revistas as obras nacionais que tratam da Regularização Fundiária Urbana e que possam trazer uma definição mais aprofundada dos conceitos e objetivos da citada lei. Após, o trabalho traz considerações sobre os conceitos e objetivos existentes nos dois diplomas e sobre a sua compatibilidade.

Assim, o primeiro capítulo faz considerações sobre a Agenda 2030 e porque ela deve ser compatível com a legislação brasileira. O segundo capítulo analisa os conceitos de favela, assentamentos informais e moradia inadequada tendo como marco teórico os documentos elaborados pela própria Organização das Nações Unidas. Por fim, verifica o conceito de núcleo urbano informal e os parâmetros de urbanização previstos na lei de Regularização Fundiária Urbana e a sua compatibilidade com a Agenda 2030.

## **2 A AGENDA 2030 E A NECESSIDADE DE COMPATIBILIDADE DOS CONCEITOS**

A Agenda 2030 se constitui por um plano de ação composto por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS's) e 169 metas. Todos os objetivos são interconectados e possuem como foco o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões: econômica, social e ambiental. A Agenda 2030 está apoiada em cinco áreas representados pelos 5 "P's": Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parceria (ONU, 2015, p. 1-2)

Dentre estes Objetivos destaca-se para o presente trabalho o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 11 que estabelece: "Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resistentes e sustentáveis"<sup>1</sup>. Em relação ao referido ODS ainda pode-se ressaltar a meta 11.1 que estabelece: "(...)até 2030, garantir o acesso de todos a habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas."<sup>2</sup> Para verificar se a meta foi atingida, ou se o país está mais próximo de alcançá-la, foi proposto o seguinte indicador: "Indicador 11.1.1 - Proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados"<sup>3</sup>.

Conforme pode-se perceber o ODS11 trabalha com os conceitos de favela, assentamentos precários, assentamentos informais e domicílios inadequados. Cabe observar

---

<sup>1</sup> No original: "Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable." (ONU, 2015, p. 21).

<sup>2</sup> No original: "By 2030, ensure access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services and upgrade slums" (ONU, 2015, p. 21).

<sup>3</sup> No original: "Proportion of urban population living in slums, informal settlements or inadequate housing" (ONU-HABITAT, 2018)

que o termo “*slums*” foi traduzido no indicador 11.1.1 para o Brasil como “assentamentos precários” sendo que na própria meta 11.1 foi utilizado o termo “favela”, desta forma entende-se que assentamentos precários e favelas são sinônimos para fins do ODS11. Todos estes três termos (favela, assentamentos informais e domicílios inadequados), possuem definições diversas, que serão verificadas neste artigo.

Outra expressão importante para o presente estudo é a expressão “urbanizar as favelas” (*upgrade slums*). Apesar da palavra “urbanizar” talvez não seja a melhor tradução da palavra “upgrade”, a palavra urbanização muitas vezes é utilizada para designar os processos de intervenção promovidos em assentamentos informais para fins de melhoria das condições de vida de seus habitantes.<sup>4</sup> Assim, a palavra urbanização pode designar qualquer melhoramento promovido em assentamentos informais e favelas.

A avaliação correta da real dimensão destes conceitos e sua compatibilidade com a legislação em vigor no Brasil ajudará a evitar diversos problemas. O primeiro problema é que um entendimento diverso sobre estes conceitos pode levar com que o Brasil não atinja as metas estabelecidas de forma correta. Por exemplo, o entendimento de que as definições de moradia adequada somente se aplicariam a populações de baixa renda levaria o Brasil a não verificar se as condições estão sendo satisfeitas também para a população em geral e naturalmente a um distanciamento da meta de promover uma moradia adequada para todos.

Cabe ressaltar que estes conceitos são empregados em diversos outros documentos e não só na Agenda 2030. Cita-se como exemplo a própria Nova Agenda Urbana (ONU-HABITAT, 2017) e documentos elaborados no âmbito da Aliança das Cidades (BANCO MUNDIAL, 1999). A falta de compatibilidade entre as estratégias adotadas pelo Brasil e as previstas no ODS11, principalmente no conceito de urbanização, poderá fazer com que os projetos de urbanização de favelas possam ter mais dificuldades para obter financiamento internacional. Assim, a urbanização de um aglomerado urbano que não possa ser considerado “favela” para a ONU, apesar de assim ser considerado para o Brasil, poderá ter mais dificuldades de financiamento externo para o seu melhoramento.

### **3 FAVELA, ASSENTAMENTOS INFORMAIS E MORADIA ADEQUADA**

Uma das primeiras questões a serem enfrentadas diz respeito a própria nomenclatura destes aglomerados urbanos. A meta número 11.1 dos Objetivos de Desenvolvimento

---

<sup>4</sup> Vide, por exemplo, Rosana Denaldi (2010, p. 24)

Sustentável se utiliza do termo favela (“slum”). O termo favela é de difícil definição por englobar um conjunto de assentamentos que estão em constante transformação. Muitos assentamentos se transformaram nos últimos anos, e em alguns casos se tornaram verdadeiros bairros e foram incorporados a cidade como um todo (CATALYTIC COMMUNITIES). O termo também é de difícil definição, pois estes assentamentos podem apresentar características diversas em razão da região ou do país em que se situam.

No Brasil o termo surge atrelado ao nome dado ao morro da Providência pelos soldados que serviram na guerra de Canudos. Após se instalarem no local os soldados passaram a designar o local como morro da Favela. Conforme cita Maurício de Abreu (1994, p. 45) favela era um arbusto típico da região de Canudos, nesta região existia inclusive um morro com esse nome. O referido autor menciona ainda que somente a partir da década de 1920 é que o termo favela passou a ser usado como um adjetivo para designar as aglomerações urbanas precárias que em geral se situavam nos morros cariocas e eram construídas em terrenos alheios sem aprovação do poder público.

Porém, a própria Relatoria Especial para o direito à moradia prefere usar o termo assentamentos informais (“informal settlements”) por entender que o termo favela (“slum”) é frequentemente considerado pejorativo e estigmatizado. Refere-se mais a um problema que deve ser resolvido do que com comunidades que devam ser ajudadas (AGNU, 2018, p. 4). O termo assentamentos informais também apresenta certos aspectos negativos por caracterizar os locais pela sua falta de formalidade, e isto pode levar a uma possível exclusão das políticas públicas por entender que estes assentamentos não fazem parte da cidade formal (ONU, 2012, p. 8).

Apesar dos termos favelas e assentamentos informais serem usados como sinônimos para designar os mesmos tipos de aglomerados urbanos, sendo que muitas vezes a escolha do termo a ser usado ocorre por questões que levam em conta a carga política e sociológica que a sua definição traz, deve se ressaltar que os termos na verdade designam objetos distintos.

A Nova Agenda Urbana da ONU assim define os assentamentos informais:

Assentamentos Informais – são áreas residenciais onde: (1) moradores não têm segurança de posse com relação à terra ou moradias que habitam, com modalidades que variam entre ocupações ilegais e locação informal; (2) os bairros geralmente carecem ou estão isolados dos serviços básicos e da infraestrutura urbana e (3) as habitações podem não cumprir com os regulamentos vigentes de planejamento e construção, e muitas vezes estão situadas em áreas geograficamente e ambientalmente perigosas. (ONU-HABITAT, 2015, p. 1).

Conforme a definição usada nos Documentos Temáticos da Habitat III as favelas são assentamentos informais que se caracterizam por uma maior exclusão e carências. Caracteriza-

se em especial pela pobreza que existe nesses locais, e em geral se situam em áreas de risco, onde há uma falta de serviços, infraestrutura, espaços públicos e áreas verde e se encontram em constante exposição ao despejo forçado, doenças e violência (ONU-HABITAT, 2015, p. 1).

A definição de favela (“slums”) no âmbito da Organização das Nações Unidas é encontrada no relatório elaborado na reunião do grupo de especialistas sobre indicadores urbanos, garantia da posse, favelas e amostra global de cidades no âmbito do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). Segundo esta definição poderá ser considerada favela os aglomerados urbanos em que se os seus moradores sofrem de pelo menos uma das seguintes cinco privações:

1. Falta de acesso sustentável a água tratada;
2. Falta de acesso a instalações sanitárias;
3. Falta de segurança da posse;
4. Falta de acesso a habitações duráveis;
5. Falta de uma área de moradia adequada (ONU-HABITAT, 2002, p. 3)

Estes dois conceitos, favelas e assentamentos informais, também dialogam com o conceito de moradia adequada. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos estabelece que uma moradia adequada é muito mais do que apenas um teto e quatro paredes, um certo número de condições deve ser atingido para que uma moradia possa ser considerada adequada (ACNUDH, p. 3). Para isso foram estabelecidos pelo referido órgão os seguintes critérios para definir o que seja uma moradia adequada:

1. Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não será adequada se não houver acesso a água potável, instalações sanitárias adequadas, energia para cozinhar, se aquecer, para a iluminação, etc;
2. Acessibilidade financeira: a moradia não será adequada se o seu custo puder dificultar ou comprometer o acesso a outros direitos humanos fundamentais;
3. Habitabilidade: deve se garantir a segurança física e espaço suficiente, assim como a proteção contra o frio, o calor, a chuva, etc
4. Acessibilidade: deve-se levar em conta as necessidades dos mais vulneráveis e dos grupos marginalizados;
5. Localização: as moradias não serão adequadas se não estiverem em um local que ofereça oportunidades de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outros serviços públicos essenciais, ou se localizadas em áreas de risco ou poluídas;
6. Adequação cultural: deve ser levado em conta e respeitada a expressão da identidade cultural (ACNUDH, p. 3-4)

As três definições apresentam diversas semelhanças entre si, os principais aspectos dos conceitos apresentados podem ser resumidos e comparados conforme a tabela a seguir:

<b>Tabela 1 - Critérios para definição de favelas, assentamentos informais e moradia inadequada</b>			
	Favelas	Assentamentos informais	Moradia inadequada

Acesso a água	X	X	X
Acesso a instalações sanitárias	X	X	X
Área de moradia suficiente	X		X
Qualidade estrutural, durabilidade e localização	X	X	X
Segurança da posse	X	X	X
Acessibilidade financeira			X
Acessibilidade			X
Adequação cultural			X

Fonte: Adaptado de ONU-HABITAT (2018)

Como demonstra a tabela acima a maior parte dos critérios para a definição do que seja favelas, assentamentos informais ou moradia inadequada se sobrepõe. Os três critérios que mais diferem são os critérios de acessibilidade financeira, acessibilidade e adequação cultural que somente são encontrados na definição de moradia adequada.

Dentre estes três critérios que somente se encontram no conceito de moradia adequada se destaca o critério da acessibilidade financeira, já que os outros dois se demonstram em um primeiro momento menos relevantes e mais difícil de serem medidos. Para fins da verificação em que proporção estão sendo asseguradas moradias adequadas é muito mais simples verificar em que medida os moradores de determinada área possuem condições financeiras de comprar uma moradia segura e adequada sem serem privados de outros direitos fundamentais, porém é mais difícil verificar se está sendo respeitada a identidade cultural, por exemplo (ONU-HABITAT, 2018).

Portanto, para a verificação se há ou não o atingimento da meta as questões relativas à acessibilidade e adequação cultural não são determinantes. Somente será relevante a verificação se as moradias têm um preço acessível, conforme consta expressamente na meta 11.1

#### **4 URBANIZAÇÃO DE FAVELAS**

Outro conceito também trazido pela Agenda 2030 é o de urbanização. A urbanização (ou melhoramento) das favelas (“slum upgrading”) foi definida pela Aliança das Cidades (BANCO MUNDIAL, 1999, p.2) como um conjunto de melhorias físicas, sociais, ambientais, econômicas e organizacionais feitas por diversos agentes, como governos, empresas e grupos comunitários, de forma cooperativa e em âmbito local. As intervenções podem incluir:

1. Instalação e melhoramento de infraestrutura básica e outros equipamentos públicos;
2. Melhoraria no acesso aos serviços públicos;
3. Remoção ou mitigação dos riscos ambientais;
4. Regularização fundiária (segurança da posse);
5. Realocação de uma pequena parcela dos moradores,
6. Promoção de incentivos para a organização comunitária;
7. Melhoria das oportunidades de geração de renda por meio de treinamento e microcrédito;
8. Construção de um capital social e estrutura institucional para sustentar melhorias. (BANCO MUNDIAL, 1999, p.2)

Um dos aspectos importantes a ser destacado e que aparecem em diversos documentos internacionais<sup>5</sup> é que os projetos de urbanização devem ser feitos com a participação dos interessados. Conforme consta dos documentos elaborados no âmbito da Aliança das Cidades dentre as lições aprendidas nos projetos de melhoramento de favelas está a necessidade da participação popular. Os projetos devem ser feitos em conjunto com as comunidades, são as comunidades que devem decidir que tipo de serviços elas necessitam (BANCO MUNDIAL, 1999, p. 14).

No âmbito da ONU-Habitat também se busca um melhoramento participativo de favelas que espelha “(...) uma abordagem metodológica que visa atender os desequilíbrios de desenvolvimento urbano representados na vida em favelas.” (ONU-HABITAT, 2015, p. 2). Por meio desta abordagem procura-se mobilizar e colocar em conjunto os diversos e principais atores urbanos no centro do processo de melhoria das favelas. Cabe destacar ainda que, conforme apontado pelo referido órgão, os moradores de favelas têm conhecimentos importantes, habilidades e a capacidade de contribuir com o processo de melhoramento do local se for adotada uma abordagem mais inclusiva (ONU-HABITAT, 2015, p. 2).

Conforme mencionado por Rosana Denaldi (2019, p. 19) os assentamentos podem ser classificados de acordo com as suas características físicas em três espécies diferentes: consolidados, consolidáveis e não consolidáveis. Os assentamentos consolidados são aqueles já possuem uma infraestrutura básica e já estão urbanisticamente integrados. Neste caso não são necessárias alterações físicas no assentamento, porém podem ainda não estar totalmente regularizados, por exemplo, por faltar determinados serviços públicos.

Os assentamentos consolidáveis são aqueles que possuem condições favoráveis para a recuperação ambiental e urbanística, com a possibilidade de readequação do sistema viário ou do parcelamento do solo. Ocasionalmente serão necessárias remoções de uma parcela das

---

<sup>5</sup> Em especial nos documentos elaborados pelo Banco Mundial (1999), pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT, 2015) e pela Relatoria Especial para o direito de moradia adequada (AGNU, 2018)

famílias, principalmente se houver ocupações em áreas de risco ou áreas que não possam ser ocupadas em razão de alguma restrição legal. Por exemplo, em áreas ambientais protegidas, ou ainda no caso de ser necessária a remoção para que sejam feitas as obras de infraestrutura (DENALDI, 2019, p. 20).

Por fim, os não consolidáveis são aqueles em que não é possível a readequação ambiental e urbanística, por estarem em situações de risco, em áreas insalubres ou em áreas ambientalmente protegida. Situação em que não é possível encontrar uma solução para o reordenamento, neste caso só cabe a remoção das famílias e a realocação em outras áreas (DENALDI, 2019, p. 20).

Conforme Rosana Denaldi (2010, p. 24) considerando as características físicas dos assentamentos é possível a classificação dos tipos de intervenção em quatro tipos diferentes: urbanização simples, urbanização complexa, reassentamento e remanejamento. Os dois primeiros tipos de intervenção, caracterizados como urbanização, ocorrem quando é possível a consolidação do assentamento através da readequação do sistema viário, pela realização das obras de infraestrutura e de construção de equipamentos públicos, readequação do parcelamento do solo e da regularização fundiária (DENALDI, 2010, p. 24)

A urbanização simples ocorre nos assentamentos de baixa ou média densidade em que não são necessárias obras complexas de infraestrutura, drenagem ou do sistema viário. A urbanização complexa ocorre nos assentamentos em que haja alta densidade, o traçado não é regular e são necessárias obras complexas de consolidação geotécnica e drenagem, neste caso também em geral é feito um alto número de remoções das famílias. (DENALDI, 2010, p. 24)

O remanejamento se caracteriza pela remoção temporária das famílias de determinada localidade para realização das obras necessárias de infraestrutura, parcelamento de solo, implementação do sistema viário, sendo que grande parte das famílias serão mantidas posteriormente no local, envolvendo também a regularização fundiária. O reassentamento se caracteriza pela realocação das famílias que precisaram ser removidas através da produção de novas moradias (DENALDI, 2010, p. 24-25). Conforme aponta a autora, um mesmo núcleo urbano pode necessitar dos quatro tipos de intervenção, portanto cabe ao município decidir como serão feitas estas intervenções (DENALDI, 2010, p. 25)

Deve-se sempre ter em mente que as melhorias e intervenções promovidas em favelas (ou assentamentos informais) devem ter como objetivo promover uma moradia adequada aos seus moradores. Conforme aponta Relatoria Especial para o direito à moradia o objetivo final de todos os projetos de melhorias deve ser satisfazer todos os aspectos do direito à moradia adequada (AGNU, 2018, p. 8). Do mesmo modo o processo de urbanização de favelas deve

buscar extinguir as privações que os moradores desses locais sofrem caracterizadas pela falta de acesso sustentável a água tratada, falta de: acesso a instalações sanitárias, segurança da posse, acesso a habitações duráveis e de uma área de moradia adequada.

Os programas de urbanização também não devem proceder as intervenções de forma isolada ou em prejuízo a outras intervenções, busca-se solucionar apenas uma das privações ou um dos componentes da moradia adequada. Conforme os exemplos citados pela Relatoria Especial para moradia adequada, promover o acesso a água potável ou ao sistema de esgoto de forma isolada pode levar com que as taxas cobradas por esses serviços possam comprometer a possibilidade de permanecerem nas casas. Outro exemplo citado é que a promoção da titulação dos ocupantes acarretaria o aumento do preço dos imóveis, acarretando a um problema quanto a acessibilidade financeira (AGNU, 2018, p. 8).

Apesar disso, não se pode entender que esta intervenção de forma plena deva ser algo a ser alcançado a todo custo, pode também ser exitoso um melhoramento que não consiga promover de forma substancial todos os aspectos necessários para a promoção de uma moradia adequada. Mas, que de alguma forma melhore a condição de vida dos moradores de favela, afinal, em determinadas situações, pode ser melhor que ocorram determinadas intervenções do que não ocorra intervenção alguma.

Neste sentido, aponta Kenan Handzic (2010, p. 17) que no caso em específico do Programa Favela Bairro promovido na cidade do Rio de Janeiro, foi utilizado o instituto da concessão do direito de uso em vez de se conceder a posse formal aos ocupantes. O programa teve como foco os melhoramentos de infraestrutura e das condições de vida dos ocupantes e não na regularização da posse em si, que ficaria para um segundo momento. Isto evitou alguns problemas que podem derivar da concessão da posse como o problema da acessibilidade financeira, da especulação imobiliária e da cobrança de taxas e impostos sem que haja um retorno para as comunidades.

Ao ser editada a lei n. 13.465/2017 sofreu diversas críticas justamente por não estar de acordo com os preceitos da Nova Agenda Urbana da ONU principalmente em razão de não tornar as cidades e os assentamentos humanos mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (CAU/BR, 2017a). Em sentido contrário, porém, há também o entendimento que considera a lei n. 13.465/2017 inclusiva por facilitar a titulação dos ocupantes de assentamentos irregulares (PAIVA, 2019, p. 34). Por isso, cabe analisar de que modo os conceitos previstos no ODS11, em especial na meta 11.1 e no indicador 11.1.1 são compatíveis com os conceitos da lei n. 13.465/2017 (ONU, 2017).

## 5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA LEI N. 13.465/2017

A lei n. 13.465/2017 é o principal instrumento normativo destinado a promover a regularização fundiária de assentamentos informais no Brasil. A lei se propõe a uma atuação ampla já que, conforme o artigo 9º da referida norma, a regularização fundiária abrange “(...) medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.” (BRASIL, 2017). Portanto, a lei prevê uma ação múltipla, não só no âmbito de titular os ocupantes, mas também de promover a integração do assentamento a cidade, com a promoção de melhorias urbanísticas, ambientais e sociais.

Assim, a regularização fundiária pode ser entendida uma forma de correção dos problemas sociais, urbanísticos, ambientais e jurídicos que sofre determinado assentamento urbano. Conforme afirma Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei (2014, p. 410) o objetivo do processo de regularização do loteamento é o saneamento urbanístico (infraestrutura, vias de circulação, etc), administrativo (junto aos órgãos públicos) e civil (direito real de aquisição ou o domínio).

Cabe ressaltar que não é só a Lei n. 13.465/2017 que possui ligação com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11. Assim, no Brasil existem diversas leis disciplinam o melhor aproveitamento territorial urbano e tentam diminuir os problemas enfrentados pelas ocupações irregulares. Cita-se, por exemplo, o Estatuto da Cidade (lei n. 10.257/2001), a Medida Provisória n. 2220/2001<sup>6</sup>, a própria lei do Programa Minha Casa Minha Vida (lei n. 11.977/2009), naquilo em que não foi derogada pela nova lei da REURB, a lei n. 11.124/2005, que cria um Fundo Nacional para Habitações de Interesse Social destinado a fins de urbanização e regularização fundiária e a lei nº 11.481/2007, que dispõe sobre a regularização fundiária de imóveis da União, isto só para citar alguns exemplos.

Este grande número de leis sobre o tema faz com que o pleno entendimento dos gestores sobre o instituto da regularização fundiária possa dificultar a sua implementação (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2018, p. 52).

---

<sup>6</sup> Conforme citado por Cleandro Krause e Marco Aurélio Costa (2017, p. 28) entre a aprovação do projeto do Estatuto da Cidade e a sua sanção presidencial houve uma importante disputa, pois haviam disposições na lei que iam contra o interesse do capital imobiliário e do governo, por exemplo, as disposições de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia que constavam do projeto do Estatuto da Cidade foram posteriormente vetadas sob a justificativa que a lei incentiva a ocupação de terras públicas. O instituto só foi regulado posteriormente pela MP. 2.220/2001.

A lei n. 13.465/2017 não usa o termo favela, moradia inadequada (ou domicílios inadequados), nem do conceito de assentamentos informais, mas sim o conceito de núcleo urbano informal que é considerado “(...) aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.”(BRASIL, 2017). A modalidade da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social será aplicada para as hipóteses em que os núcleos urbanos informais são ocupados predominantemente por população de baixa renda.

Neste primeiro aspecto a citada lei já sofreu críticas de arquitetos e urbanistas por não se ater as definições estabelecidas em âmbito internacional, já que em vez de se utilizar a nomenclatura assentamentos informais ou irregulares, nomenclatura esta que era adotada pela lei anterior de regularização fundiária (lei n. 11.977/2009), na atual optou-se por usar a nomenclatura núcleo urbano informal, que não encontra amparo em documentos internacionais (CAU/BR, 2017b).

Além da nomenclatura ser diversa, a definição dada pela lei do instituto também se afasta dos conceitos estabelecidos pela ONU. Cabe observar que a definição trazida pela lei se refere em grande medida a titulação da posse ou da propriedade dos seus ocupantes, não fazendo qualquer menção aos demais critérios de moradia adequada, das cinco privações sofridas pelos moradores de favelas ou das três características dos assentamentos informais.

Do conceito legal atual não fica clara a preocupação com a ausência de serviços públicos básicos. Assim, pode se verificar que o objetivo primordial da lei é titular os ocupantes destes núcleos urbanos informais, não havendo uma preocupação em garantir serviços públicos essenciais. Desta forma, o conceito de núcleo urbano informal diverge do conceito de favelas, assentamentos informais ou moradia inadequada, pois não se caracteriza como um núcleo urbano informal o local em que seus ocupantes possuem títulos de propriedade ou de posse, mas que vivam em condições precárias, com falta de água potável, saneamento básico e acesso a serviços públicos essenciais.

Assim, a lei n. 13.465/2017 poderá ser aplicada às favelas (conforme definição dos documentos da ONU) apenas nos casos em que estas não tiverem segurança da posse. Não é possível a sua aplicação àquelas áreas em que houver a titulação da posse ou propriedade, ainda que ocorram privações ou não haja uma moradia adequada.

Conforme lembrado por Thiago Marrara e André Simionato Castro (2019, p. 107) a lei prevê diversos dispositivos e institutos que também beneficiam grupos que não possuem vulnerabilidades, já que também será possível a regularização fundiária em condomínios

fechados e latifúndios em que seus proprietários não possuam a segurança da posse. Portanto, a preocupação da lei é garantir a titularidade dos imóveis, não se atentando de forma exclusiva para os assentamentos precários.

Cabe observar que o conceito de núcleo urbano informal também não segue o mesmo conceito estabelecido pela própria Política Nacional de Habitação. A PNH utiliza o conceito de assentamentos precários, definidos dentro da referida política como aqueles caracterizados como áreas essencialmente residenciais, carentes de condições de moradia e que possuem como origem histórica a busca das populações de baixa renda por uma solução ao acesso à moradia (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 9) Dentro deste contexto é importante também verificar como a lei regula a urbanização ou melhoramento destes núcleos urbanos informais, ainda que o foco principal seja a titulação.

## **6 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A QUESTÃO DA URBANIZAÇÃO**

Questiona-se se a lei da REURB poderá melhorar a condição de vida dos moradores das favelas, visto que não impõe ao Poder Público a necessidade de implementar uma infraestrutura básica, havendo a menção na lei apenas a infraestrutura essencial, que trata-se de conceito vago que pode levar a discricionariedade do Poder Público (CAU/BR, 2017a).

Conforme apontado por Thiago Marrara e André Simionato Castro ainda que a lei facilite a titulação, não é requisito essencial para a concessão de direito real que ocorram melhorias urbanísticas, ambientais e setoriais, assim “(...) a necessária adequação do tecido e da infraestrutura urbanos parece estar fadada à eterna precariedade” (MARRARA; CASTRO, 2019, p. 107). Em sentido diverso, argumenta João Pedro Lamana Paiva (2019, p. 34), que condicionar a regularização fundiária ao cumprimento de requisitos nunca antes observados pode fazer com que se crie entraves ao processo de regularização, o que acabará por levar com que os ocupantes continuem na mesma situação.

Ainda que a lei foque na titulação dos ocupantes não é possível pensar em regularização fundiária apenas em relação a concessão de direito real. Por esse motivo é que a lei prevê em seu art. 35 como requisitos mínimos do projeto de regularização fundiária o projeto urbanístico, as propostas de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento, bem como o cronograma físico de serviços e implantação de obras (BRASIL, 2017).

Assim, a lei n. 13.465/2017 prevê algumas das intervenções sugeridas em documentos internacionais (BANCO MUNDIAL, 1999, p.2). Por exemplo, a instalação e melhoramento da infraestrutura básica, equipamentos públicos, remoção ou mitigação dos riscos ambientais, realocação e a regularização da posse ou do domínio. Assim, apenas não há qualquer menção às intervenções que possuem um caráter mais social como a incentivos a criação de uma organização comunitária, melhorar as oportunidades de emprego ou a criação de capital social e de uma estrutura institucional capaz de suportar as melhorias, que parecem fugir do escopo de uma lei federal de âmbito geral e parecem ser questões a serem reguladas em âmbito local.

A grande preocupação é que o Poder Público não promova a implementação das melhorias nas áreas ocupadas, concedendo apenas o direito real aos ocupantes. Conforme mencionado anteriormente, as recomendações da ONU são que os programas de urbanização não devem proceder as intervenções de forma isolada, para apenas solucionar uma das privações presentes nas favelas ou um dos componentes da moradia adequada, já que isto poderá acarretar mais prejuízos para as outras dimensões da moradia adequada (AGNU, 2018, p. 8).

Assim, por exemplo, caso o Poder Público foque só na titulação poderá se utilizar de todos os esforços técnicos, físicos e financeiros, sem que sobre recursos para serem destinadas às obras de infraestrutura ou mitigação dos danos ambientais. Em alguns casos será melhor que se implemente obras de infraestrutura ou se mitigue os riscos ambientais do que se conceda o título de posse ou propriedade aos ocupantes (HANDZIC, 2010, p. 17).

A titulação da posse e da propriedade, associado ao processo de urbanização de favelas pode causar alguns problemas não previstos na lei, como o prejuízo na disponibilização de moradias adequadas a um preço acessível. Conforme aponta a Relatoria Especial para o direito à moradia, os melhoramentos dos assentamentos podem atrair famílias de uma renda superior e elevar os preços das habitações, o que leva ao deslocamento dos moradores daquelas comunidades (AGNU, 2018, p. 8). Este também é um problema que ocorre no Brasil conforme apontado por Helena Lahr (2013, p. 206) ao mencionar que a regularização fundiária e a urbanização de determinada área acarreta a sua significativa valorização, aumentando o custo de vida naquela localidade, o que impedirá os estratos mais baixos da sociedade de se manterem nela, acarretando que essas pessoas se desloquem para novos loteamentos clandestinos ou irregulares.

A Relatoria Especial da ONU para o direito à moradia ressalta algumas medidas que podem ser tomadas para evitar que isto aconteça como o estabelecimento de limites máximos ao preço do aluguel ou dos valores de venda, além de possíveis restrições as pessoas que podem

comprar ou alugar moradias melhoradas ou até mesmo estabelecer um prazo mínimo para a venda destas moradias (AGNU, 2018, p. 15). Porém, não há na lei da REURB qualquer mecanismo que possa controlar o preço das moradias regularizadas, sendo plenamente permitida a transferência da posse ou da propriedade por ato entre vivos ou causa mortis (art. 25, §2º da Lei n. 13.465/2017).

A preocupação com a falta de implementação futura pelo Poder Público das obras de infraestrutura, do sistema viário ou da mitigação de riscos ambientais se tornam ainda mais evidente quando estas melhorias foram estabelecidas às custas de remoções. Isto ocorrerá no caso de remoção de famílias de uma localidade em que será necessária a criação de uma nova rua, avenida ou mesmo de uma praça. O que ocorre caso o Poder Público não promova estas melhorias dentro do cronograma estabelecido? Esta é uma questão que não foi bem definida pela lei.

A própria definição ou procedimento para reassentamento ou remanejamento não são estabelecidos pela lei, sendo que o procedimento poderá ser disciplinado dentro do âmbito do projeto de regularização fundiária (art. 30, inciso VI da lei n. 13.465/2017) ou invariavelmente acabarão sendo definidas por meio de decisões judiciais. Um aspecto essencial que poderia ser disposto na lei é a necessidade de os moradores destes assentamentos participarem das estratégias de reassentamento e remanejamento. Ainda que se mencione na lei a possibilidade de se franquear a participação dos interessados no processo de regularização fundiária (art. 10, inciso XII), a lei poderia ter sido mais clara estabelecendo que as remoções só poderiam ocorrer após ouvidos os atingidos e verificadas as possibilidades de projetos alternativos. Neste sentido, a Relatoria Especial para o direito à moradia adequada ressalta que é importante a participação dos residentes destes assentamentos para que eles possam contribuir indicando os problemas que enfrentam e ideais de como resolvê-los. Isto ajuda em construir uma governança local, além de promover uma maior eficiência para os programas e uma maior adaptação ao contexto local (AGNU, 2018, p. 16).

A lei poderia estabelecer critérios próprios para as remoções, para evitar remoções com procedimentos diversos. Poderiam ser estabelecidos, por exemplo, que o reassentamento deveria priorizar grupos mais vulneráveis como crianças, mulheres, idosos ou pessoas com necessidades especiais, que o local de reassentamento seja próximo do local da remoção ou que não comprometa o deslocamento para os locais de trabalho ou para os serviços públicos essenciais, ou estabelecer ainda que o agente responsável pela regularização fundiária (ou responsável financeiro) tenha obrigação de arcar com os custos financeiros dos reassentamentos (ONU, 2007, p. 23-24).

Cabe ressaltar que a opção pelos reassentamentos deve ser sempre a última hipótese já que os custos sociais e financeiros da realocação são maiores do que os necessários para proceder o melhoramento das favelas (ONU-HABITAT, 2014, p. 15). Assim, somente devem ocorrer remoções se elas forem necessárias para a promoção de melhorias nas condições de vida dos ocupantes ou para mitigar os danos e riscos ambientais.

## **9 CONCLUSÃO**

Conforme exposto existem três conceitos diferentes para designar os aglomerados urbanos que necessitam de melhorias. Assim, podem ser designados como favelas, assentamentos informais ou moradias inadequadas. Estes três conceitos estão presentes na Agenda 2030 da ONU e apesar de algumas vezes serem tidos como sinônimos possuem características próprias. Mesmo que sejam institutos diversos eles possuem mais semelhanças do que diferenças, sendo que vários critérios das definições se sobrepõem.

Porém, a lei n. 13.465/2017 traz um conceito diverso para o seu objeto de intervenções. A lei se preocupa com o conceito de núcleo urbano informal, cuja definição está muito mais vinculada a falta de segurança da posse ou de titulação do que relacionada com a precariedade da situação em que vivem os seus moradores. Ainda que a segurança da posse também esteja vinculada aos conceitos de favelas, assentamentos informais ou moradia inadequadas esta é somente um dos critérios da definição daqueles institutos, sendo estes conceitos muito mais amplos do que o conceito de núcleo urbano informal.

Isto leva a crer que o foco de atuação do ODS 11 e da lei de Regularização Fundiária Urbana são diversos. Enquanto o primeiro busca principalmente a melhoria das condições dos assentamentos urbanos, tanto no quesito de segurança jurídica, como segurança física e provisão de direitos básicos, o foco da Lei da REURB é garantir aos moradores destas localidades o direito real, ainda que haja certa preocupação com a garantia de uma infraestrutura essencial este não é o foco primordial da lei.

Por isso ao analisar como o conceito de urbanização é aplicado dentro da Lei de Regularização Fundiária pode ser visto que, apesar de grande parte das intervenções necessárias previstas em documentos da ONU ou do Banco Mundial estarem também previstas na lei ainda faltam mecanismos para tornar estas intervenções mais efetivas. Apesar de constar na lei a necessidade de serem traçados projetos urbanísticos e ambientais, não há uma previsão explícita

da obrigação que o Poder Público ou o responsável pela regularização fundiária promova as intervenções necessárias para que a regularização fundiária aconteça.

A não realização da adequação urbanística ou ambiental causa prejuízos aos projetos de regularização fundiária. Especialmente caso sejam previstas remoções para que as obras de adequação ocorram. Assim, muitas vezes acontecem remoções sem que possa haver uma melhora efetiva do assentamento em razão das obras do Poder Público. A lei também não prevê critérios definidos para que as remoções ocorram. Estes critérios poderiam ser baseados nos definidos pelos relatórios da Relatoria Especial para o direito de moradia.

A preocupação maior do legislador brasileiro é a titulação dos ocupantes, o que pode gerar ausências de políticas de melhoramento da infraestrutura nestes assentamentos, podendo acarretar mais problemas do que soluções. Um desses problemas inclusive é o não atingimento das metas previstas na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.

A lei n. 13.465/2017 deveria ter um caráter mais amplo e integrado as políticas públicas de intervenção e segurança jurídica dos ocupantes dos assentamentos humanos. Portanto, falta uma regulação pormenorizada dos critérios para as remoções, das obrigações do responsável pela regularização pelas obras de aprimoramento e as prioridades para as regularizações e o seu financiamento. Outros instrumentos normativos que tratam das habitações sociais poderiam ser incorporados na lei para que esta representasse um diploma capaz de regular a urbanização de favelas de uma maneira ampla.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Maurício de. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão das favelas do Rio de Janeiro. **Espaço & Debates**. 1994. n.37, pp. 34-46.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS [ACNUDH]. **The Right to Adequate Housing**. Disponível em: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf). Acesso em: 18/11/2019.

AMADEI, Vicente de Abreu. Algumas dificuldades constitucionais da lei 13.465/2017. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (coord.). **Regularização fundiária: Lei 13.465/2017**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em e seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)**. 4. ed. Campinas, SP: Millenium Editora, 2014.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. **73th session of the United Nations General Assembly (A/73/310)**. 2018. Disponível em: <https://www.undocs.org/A/73/310/rev.1>. Acesso em: 14/11/2019.

BANCO MUNDIAL. **Cities alliance for cities without slum: action plan for moving slum upgrading to scale**. 1999. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/961151468181775920/Cities-alliance-for-cities-without-slum-action-plan-for-moving-slum-upgrading-to-scale>. Acesso em: 18/11/2019.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de Julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 19/11/2019.

CATALYTIC COMMUNITIES. **Why We Should Call them Favelas**. Disponível em: <https://catcomm.org/call-them-favelas/>. Acesso em: 05/01/2020.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL [CAU/BR]. **Arquitetos fazem manifestação contra MP que altera regras de regularização fundiária**. 2017a. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/arquitetos-e-urbanistas-fazem-manifestacao-contra-medida-provisoria-que-altera-regularizacao-fundiaria/>. Acesso em: 07/01/2020.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL [CAU/BR]. **Os 10 pontos mais polêmicos da MP da regularização fundiária urbana**. 2017b. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/os-10-pontos-mais-polemicos-da-mp-da-regularizacao-fundiaria-urbana/>. Acesso em: 07/01/2020.

DENALDI, Rosana. **Plano de Ação integrada em Assentamentos precários**. In: Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários - Síntese do Curso a Distância. 2010. Disponível em: [https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA\\_Images/DistanceLearningCourse\\_Ch1.pdf](https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/DistanceLearningCourse_Ch1.pdf). Acesso em: 07/01/2020.

HANDZIC, Kenan. Is legalized land tenure necessary in slum upgrading? Learning from Rio's land tenure policies in the Favela Bairro Program. In: **Habitat International**. v. 34, n. 1, p. 11-17, 2010.

KRAUSE, Cleandro; COSTA, Marco Aurélio. Estatuto da Cidade: uma década e meia de implantação, alguns resultados e um impasse no Brasil. In: CITIES ALLIANCE. **Uma visão geral das leis nacionais urbanas na América Latina e Caribe: estudos de caso do Brasil, Colômbia e Equador**. 2017. Disponível em: <https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/National%20Urban%20Laws%20LAC%20-%20PT-%20web.pdf>. Acesso em: 09/01/2020

LAHR, Helena. A lógica perversa da irregularidade/regularização dos loteamentos clandestinos ou irregulares: a legislação do Urbanizador Social em Porto Alegre, como ponto de partida para a discussão dos instrumentos jurídicos para a incorporação da iniciativa privada na oferta de moradia para a população de baixa renda. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coords.). **Regularização Fundiária: de acordo com a Lei 12.651/2012 – Novo Código Florestal com a redação dada pela lei 12.727/2012**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 206

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/download/id/2348/titulo/guia-para-o->. Acesso em: 11/01/2020

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Documentos temáticos: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 6-7-11-12-15**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/documentos-tematicos---ods-6--ods-7--ods-11--ods-12-e-ods-15.html>. Acesso em: 14/11/2019

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Déficit habitacional é recorde no país**. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,deficit-habitacional-e-recorde-no-pais,70002669433>. Acesso em: 19/11/2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. A/RES/70/1. 2015. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E). Acesso em: 09/01/2020

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari**. 2007. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/4/18>. Acesso em: 09/01/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Raquel Rolnik**. 2012. Disponível em: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/AHRC2246\\_English.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/AHRC2246_English.pdf). Acesso em: 14/11/2019.

PAIVA, João Pedro Lamana. Da moradia à propriedade. In: MARCHI, Eduardo C. Silveira et. al. **Regularização Fundiária Urbana**. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS [ONU-HABITAT]. [Sem título]. 2018. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-11-01-01.pdf>. Acesso em: 09/01/2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS [ONU-HABITAT]. **Nova Agenda Urbana**. A/RES/71/256\*. 2017. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 14/11/2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS [ONU-HABITAT]. **Documentos Temáticos da Habitat III: 22 – Assentamentos Informais**. Nova York: 2015. Disponível em: [http://habitat3.org/wp-content/uploads/22-Assentamentos-Informais\\_final.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/22-Assentamentos-Informais_final.pdf). Acesso em: 14/11/2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS [ONU-HABITAT]. **Practical Guide to Designing and Executing Citywide Slum Upgrading Programs**. Nairóbi, Quênia: ONU-Habitat, 2014. Disponível em: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/InformalSettlements/UNHABITAT\\_A\\_PracticalGuidetoDesigningPlaningandExecutingCitywideSlum.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/InformalSettlements/UNHABITAT_A_PracticalGuidetoDesigningPlaningandExecutingCitywideSlum.pdf). Acesso em: 09/01/2020

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS [ONU-HABITAT]. **Expert Group Meeting on Urban Indicators**. Nairobi, Kenya, 2002. Disponível em: <https://citiesalliance.org/sites/default/files/expert-group-meeting-urban-indicators%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 09/01/2020.