

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

VALMIR CÉSAR POZZETTI

ANA FLÁVIA COSTA ECCARD

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 - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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 - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

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

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

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

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

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

Coordenadores: Valmir César Pozzetti, Ana Flávia Costa Eccard – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-313-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

Apresentação

A edição do XXXIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrida na Universidade Mackenzie, na cidade de São Paulo, de forma presencial, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções. Dentro deste contexto, as apresentações realizadas no Grupo de Trabalho - DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I – no dia 28 de novembro de 2025, constataram-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala. As apresentações abordaram diferentes temáticas relativas ao meio ambiente urbano, expondo problemáticas e sugestões de crescimento humano e desenvolvimento sustentável dentro destas áreas. O GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, foi coordenado pelos professores doutores: Ana Flávia Costa Eccard (Centro Universitário Unifacvest) e Valmir César Pozzetti (Universidade Federal do Amazonas e Universidade do Estado do Amazonas), que estimularam o debate e a participação de todos os presentes. A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados por meio do sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, de modo que temos certeza de que os temas a seguir apresentados são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-graduação em Direito, reunidos no CONPEDI.

Os trabalhos iniciaram-se com a apresentação de Ronaldo do Nascimento Monteiro Júnior, com o trabalho intitulado “A CRÍTICA MARXISTA AO DIREITO E A NEGAÇÃO MATERIAL DO DIREITO À MORADIA: REFLEXÕES A PARTIR DE “QUARTO DE DESPEJO – DIÁRIO DE UMA FAVELADA ”, que realizou uma crítica sob o ponto de vista marxista, sobre a obra “Quarto de Despejo”, concluindo que o direito à moradia funciona como direito burguês, reduzido à mercadoria, perpetuando a exclusão estrutural da classe trabalhadora, sobretudo dos mais pobres. Já os autores Miguel Etinger de Araújo Junior, Isabela Franciane Bassani Mangolin, no trabalho intitulado “A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL PREVENTIVA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA URBANA: TUTELA DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E SUA POTENCIALIZAÇÃO” analisam a possibilidade de se responsabilizar civilmente o infrator, com viés preventivo e como instrumento de justiça e ordenamento territorial. No trabalho intitulado “DIREITO À MORADIA E INTERSECCIONALIDADE: OS IMPACTOS DA DESIGUALDADE HABITACIONAL

SOBRE AS MULHERES PRETAS OU PARDAS NO BRASIL” de autoria de Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie, as autoras fazem uma abordagem a respeito dos direitos das mulheres à habitação e constataam que, historicamente, as dinâmicas urbanas privilegiaram um conjunto particular de sujeitos, o que impactou de forma direta a fruição do direito à moradia pelas populações pretas e pardas, em especial, pelas mulheres que integram este segmento. Seguindo uma linha de raciocínio similar, as autoras Sabrina Lehnen Stoll, Elenise Felzke Schonardie e Ana Maria Foguesatto, na pesquisa intitulada **“DIREITO À MORADIA NO CONTEXTO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: EXPLORANDO SOLUÇÕES BASEADAS EM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL”** em suas análises, concluíram que a proteção climática está ligada à justiça climática e que a Inteligência Artificial é uma ferramenta valiosa para enfrentar vulnerabilidades decorrentes das mudanças climáticas no direito à moradia, muito embora haja desafios éticos e legais a serem superados, sugerindo que o direito fundamental à proteção climática é crucial para garantir os direitos humanos em tempo de mudanças climáticas. Já no trabalho intitulado **“ENTRE A NORMA E A REALIDADE: LIMITES DA REURB DIANTE DO DESLOCAMENTO FORÇADO E DA VIOLÊNCIA URBANA EM FORTALEZA”** o autor Marcus Euler Rodrigues Barrocas analisa, criticamente, se a atual conformação normativa da Regularização Fundiária Urbana e conclui que a REURB, nos moldes atuais, demanda reinterpretação crítica e aprimoramento institucional para que efetivamente se converta em vetor de justiça socioambiental e reconstrução do espaço urbano em áreas periféricas. As autoras Mariana Barbosa Cirne, Lays Martins Oliveira e Juliana da Silva Lima, no trabalho intitulado **“ENTRE GATOS, ONÇAS E JAGUATIRICAS: O DIREITO À CIDADE E O DESCOMPASSO DO DIREITO HUMANO À ÁGUA NA COMUNIDADE DA EXPANSÃO DO CAPÃO COMPRIDO”**, analisam com criatividade o descompasso entre o direito humano à água e a realidade empírica na comunidade periférica da Expansão do Capão Comprido, localizada em São Sebastião, Distrito Federal, a partir do “direito à cidade” e concluíram que, para a comunidade enfrentar as dificuldades de acesso à água potável, é necessário a efetiva participação comunitária. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, no trabalho intitulado **“INSTRUMENTOS DE DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO PARA LIDAR COM AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O CASO DE ANÁPOLIS-GO”** as autoras Camila Rodrigues De Souza Brito e Mariana Barbosa Cirne, destacam a necessidade de uma revisão do plano diretor municipal de Anápolis/GO, onde se deverá fazer constar que, no âmbito da expansão urbana desordenada deve-se privilegiar a instituição de áreas de relevante interesse ecológico nas regiões de nascentes do Córrego das Antas e seus tributários, para resguardar a biodiversidade e os recursos hídricos. Já o trabalho **“O DIREITO À CIDADE ACESSÍVEL NO BRASIL E OS DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE NORMAS E A AGENDA GLOBAL DE DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA”** de autoria de Maria Érica Batista dos Santos, Maria

Fernanda Leal Maymone e Angela Limongi Alvarenga Alves, pode-se verificar que as autoras buscaram demonstrar que a ineficácia das leis brasileiras de acessibilidade, reflete uma falha na forma de internalizar e aplicar, de forma integral e efetiva, os princípios da agenda global de direitos humanos, para que se possa concretizar a internacionalização do Direito, que é uma ferramenta crucial para promover cidades mais justas e inclusivas. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, o trabalho intitulado “O DIREITO À CIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL COLETIVO” a autora Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva, analisou e concluiu que mesmo não sendo um conceito jurídico positivado, o direito à cidade como direito fundamental coletivo, pode ser vislumbrado em várias partes do ordenamento jurídico, sendo necessário que esse direito seja conceituado, para que possa ser posto na prática jurídica, de forma a assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana. Já o trabalho intitulado “O DIREITO À CIDADE REFLETIDO PELA DISPUTA DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM BELO HORIZONTE”, analisa o processo de regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC - no município de Belo Horizonte e conclui que a atuação legislativa dissociada da participação social fragiliza o direito à cidade, transformando o instrumento de política urbana e os processos participativos em simulacros que passam a ser combatidos por meio da judicialização de políticas públicas. O trabalho “O DIREITO ESGOTADO À MORADIA E A INVERSÃO DO ESG: FUNÇÃO SOCIAL E VIOLÊNCIA ESTRUTURAL NO CASO CDHU-MARÍLIA” de autoria de Laura Antônio de Souza, Gabriel Guerra Miranda Muzeka dos Santos analisa a efetividade do direito fundamental à moradia no Brasil, a partir do estudo de caso do Conjunto Habitacional Paulo Lúcio Nogueira, em Marília/SP, construído pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e conclui que a efetividade do direito à moradia exige transformar a política habitacional em sistema de governança solidária, integrando sustentabilidade, inclusão social e transparência, resgatando a densidade normativa da Constituição. Já as autoras Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva, Luís Henrique Freitas Diniz no trabalho “O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL” analisam o direito à cidade sustentável, deve este ser reconhecido como direito fundamental, não apenas por decorrência constitucional, mas por expressar uma exigência histórica de justiça social e urbanística. E que seu reconhecimento, enquanto direito fundamental, é obrigatório, haja visto que o art. 5º, § 2º da Carta Magna, não é taxativo, mas exemplificativo, abrindo espaço para novos direitos fundamentais que exsurtem de acordo com as necessidades sociais apresentadas em virtude do momento histórico vivenciado. A pesquisa de Cristiane Cassini Peter, intitulada “O ESTADO SOCIOAMBIENTAL E A GESTÃO JURÍDICA DOS DESASTRES: ENTRE A VULNERABILIDADE SOCIAL E A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL” analisa o papel do Estado Socioambiental na prevenção, gestão e responsabilização diante de desastres ambientais, concluindo que apenas por meio de políticas públicas intersetoriais, governança

participativa e instrumentos jurídicos eficazes como planejamento urbano, saneamento básico, moradia digna e responsabilização ambiental será possível enfrentar de forma justa e sustentável os desafios impostos pelos desastres em áreas urbanas. A pesquisa intitulada “O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E A SUA REFORMULAÇÃO PARA 2040”, de autoria de Amanda Nicole Aguiar de Oliveira, Nelcy Renata Silva De Souza e Patrícia Fortes Attademo Ferreira, analisou o Plano Nacional de Habitação como parte da Política Nacional de Habitação que teve como foco principal programa Minha Casa, Minha Vida, o qual obteve sucesso na produção em massa de moradias, mas que, no entanto, sua abordagem centralizada gerou impactos negativos, como a segregação socioespacial, ao construir em periferias distantes. Seguindo esta linha de raciocínio, o trabalho “OS DESLOCADOS DA MINERAÇÃO: O CASO DO DISTRITO DE ANTÔNIO PEREIRA EM OURO PRETO MINAS GERAIS” de autoria de Sílvia Letícia Ribeiro analisou a situação da população do Distrito de Antônio Pereira, no município de Ouro Preto/MG, diante do deslocamento compulsório imposto em razão do risco de rompimento da Barragem de Doutor, integrante do Complexo Minerário de Timbopeba; concluindo que o deslocamento compulsório imposto à população configura afronta direta ao princípio da dignidade da pessoa humana, materializada na privação do direito à cidade. Já o trabalho intitulado “PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO: A DIMENSÃO EDUCATIVA DO PROJETO LAGEANO DE HABITAÇÃO” de autoria de Ana Flávia Costa Eccard, Maria Eduarda Xavier Beltrame, Eládio Boccardi da Silva, analisou o Projeto Mutirão de habitação em Lages, como uma experiência concreta de urbanismo participativo, com ênfase na dimensão educativa; concluindo que o projeto representa uma experiência transformadora de urbanização, em que o fazer coletivo se torna também um ato educativo e político. Já a pesquisa intitulada “PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E OBRIGAÇÕES MUNICIPAIS”, de autoria de Edson Ricardo Saleme, Cleber Ferrão Corrêa e Maria Fernanda Leal Maymone analisou a necessidade de se levar em consideração as aspirações populares para se ter um conjunto de elementos viáveis para se consignar no instrumento planificador do município; indicando, ao final, que atualmente a planificação tem tomado como base os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Nova Agenda Urbana (NAU), da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) e do pacto climático do Acordo de Paris, de forma a cumprir os objetivos brasileiros internacionalmente assumidos. Na pesquisa intitulada “POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À MOBILIDADE URBANA DE GRUPOS VULNERÁVEIS NO MUNICÍPIO DE LAGES-SC”, os autores Viviane Grassi, Ana Flávia Costa Eccard e Túlio César Schlischtig da Silva, fizeram uma excelente análise a respeito das políticas públicas de mobilidade urbana voltadas a grupos vulneráveis no município de Lages-SC, em especial pessoas com deficiência, idosos, gestantes e populações em situação de vulnerabilidade social; e, ao final, concluem que a efetividade das políticas depende da consolidação de uma estratégia perene e

multidisciplinar, capaz de promover inclusão e garantir o direito à cidade. Finalizando, os autores Josiane Ferreira, Ana Soares Guida e Gabriel Sousa Marques de Azevedo, na pesquisa intitulada “ TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E SUSTENTABILIDADE URBANA NA ÁFRICA DO SUL: DESAFIOS, OPORTUNIDADES E PERSPECTIVAS JURÍDICO-AMBIENTAIS” fizeram um destaque importante a transição energética como um vetor crucial para a sustentabilidade urbana sob a ótica do Direito Ambiental na África do Sul; concluindo que a implementação da justiça social e ambiental em ambientes urbanos, apesar dos desafios como a resistência de grupos de interesse e a falta de recursos, oferece vastas oportunidades para construir cidades mais sustentáveis, equitativas e resilientes.

A leitura transversal dos trabalhos apresentados nos apresenta um retrato, a saber, que a dimensão social constitui o eixo estruturante das reflexões desenvolvidas no GT. As pesquisas analisam os instrumentos jurídicos de política urbana e acabam por revelar que raça, gênero, classe, território e vulnerabilidade moldam a experiência concreta dos sujeitos na cidade. Ao problematizar desigualdades históricas, deslocamentos compulsórios, inacessibilidade de serviços essenciais, impactos das emergências climáticas e barreiras estruturais à participação social, os pesquisadores reafirmam que o Direito Urbanístico só se realiza plenamente quando orientado pela justiça social. Assim, o conjunto das produções contribui para reposicionar o debate sobre urbanização, moradia e território a partir de uma epistemologia comprometida com a dignidade humana e com formas coletivas de produção da cidade.

Os trabalhos apresentados, sem exceção, contribuíram com temas atuais para o Direito Urbanístico, tecnologia e desenvolvimento sustentável. Permitindo-se um olhar mais atento para as relações humanas no meio ambiente urbano, dentro de um contexto construtivo, para se desenvolver políticas públicas que nos permitirá avançar com segurança no âmbito das relações humanas, promovendo a alteridade. Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

**ENTRE A NORMA E A REALIDADE: LIMITES DA REURB DIANTE DO
DESLOCAMENTO FORÇADO E DA VIOLÊNCIA URBANA EM FORTALEZA**
**BETWEEN THE NORM AND REALITY: LIMITS OF REURB IN THE FACE OF
FORCED DISPLACEMENT AND URBAN VIOLENCE IN FORTALEZA**

Marcus Euler Rodrigues Barrocas ¹

Resumo

As funções social, ambiental e ecológica da propriedade urbana integram o núcleo essencial do Estado de Direito Ecológico, exigindo do Poder Público a implementação de políticas fundiárias capazes de promover a inclusão territorial, a sustentabilidade e a reparação de desigualdades socioambientais. O presente artigo analisa criticamente se a atual conformação normativa da Regularização Fundiária Urbana (REURB), tanto na Lei nº 13.465/2017 quanto na Lei Complementar Municipal nº 334/2022, é material e juridicamente suficiente para enfrentar os desafios impostos pela informalidade fundiária agravada pela dominação de facções criminosas e pelos deslocamentos urbanos forçados na cidade de Fortaleza. Parte-se da hipótese de que a ausência de políticas fundiárias ambientalmente orientadas, articuladas a critérios de justiça territorial, configura não apenas omissão administrativa, mas verdadeira forma de expulsão indireta, ao inviabilizar o acesso à moradia digna, à permanência segura nos territórios e à urbanização qualificada. A pesquisa adota método dedutivo, com abordagem qualitativa, combinando análise normativa, revisão bibliográfica e estudo de casos concretos extraídos de órgãos institucionais atuantes no tema. Examina-se, ainda, o papel das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como vetor de reparação territorial, os critérios de justiça ambiental aplicáveis e os desafios para a consolidação de um modelo de cidade capaz de articular proteção ambiental, direito à moradia e enfrentamento das dinâmicas de deslocamento forçado. Conclui-se que a REURB, nos moldes atuais, demanda reinterpretação crítica e aprimoramento institucional para que efetivamente se converta em vetor de justiça socioambiental e reconstrução do espaço urbano em áreas periféricas.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana, Função ambiental da propriedade, Direito à cidade, Justiça ambiental, Deslocamento urbano forçado

Abstract/Resumen/Résumé

The social, environmental and ecological functions of urban property integrate the essential core of the Ecological Rule of Law, demanding governmental land policies that promote territorial inclusion, sustainability and socio-environmental reparation. This article examines whether the current normative framework of Urban Land Regularization (REURB), as set out in Law No. 13.465/2017 and Municipal Complementary Law No. 334/2022, is materially and legally adequate to address land informality in Fortaleza, aggravated by the domination of

¹ Mestrando em Direito - PPDG/UFC (2025). Graduado em Direito - UFC (2015). Defensor Público Federal

criminal factions and forced urban displacement. The hypothesis is that the absence of environmentally oriented land policies, aligned with territorial justice criteria, constitutes not only administrative omission but a form of indirect expulsion, by hindering access to decent housing, secure tenure and qualified urbanization. The research adopts a deductive, qualitative approach, combining normative analysis, bibliographical review and case studies from institutional bodies active in the area. It explores the role of Special Zones of Social Interest (ZEIS) as instruments of territorial reparation, the environmental justice criteria applicable, and the challenges of building an urban model that reconciles environmental protection, the right to housing and the fight against forced displacement. The conclusion is that REURB, as currently structured, requires critical reinterpretation and institutional enhancement to effectively serve as a tool for socio-environmental justice and the reconstruction of urban space in peripheral areas.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban land regularization, Environmental function of property, Right to the city, Environmental justice, Forced urban displacement

1. INTRODUÇÃO

Nas primeiras décadas do século XXI, Fortaleza já figurava entre as cidades mais violentas do mundo. A dinâmica delitiva então existente era predominantemente fragmentada, praticada por grupos esparsos, conhecidos como “gângues”, que disputavam de forma localizada o controle de atividades ilícitas, como o tráfico de drogas, em determinadas comunidades da capital cearense (Paiva, 2022). Não havia, nas comunidades locais, a presença consolidada de grupos organizados, ora conhecidos como facções criminosas (Brasil, Santiago e Brandão, 2020).

A partir de meados de 2016, observa-se uma inflexão no fenômeno da criminalidade urbana fortalezense, com a consolidação de um modelo de dominação territorial mais estruturado, organizado e violento, protagonizado por facções criminosas, que passaram a exercer um verdadeiro controle social armado sobre os territórios periféricos de Fortaleza. Sob a retórica da pacificação comunitária e da imposição de supostos códigos de ética e conduta, tais grupos estabeleceram aquilo que a doutrina tem denominado de “fronteiras invisíveis” (Silva Filho; Mariano, 2020), delimitando, em caráter informal, mas profundamente coercitivo, o acesso, a circulação e até a permanência de moradores em determinados espaços urbanos.

Esse processo de reorganização do controle territorial impactou as funções social, ambiental e ecológica da propriedade urbana, partes integrantes do núcleo essencial do Estado de Direito Ecológico, novo paradigma de convivência comunitária. Essa afetação, vale dizer, diz respeito não apenas àqueles diretamente envolvidos nas dinâmicas criminais, como, também, às pessoas comuns, trabalhadores, famílias e crianças, que passaram a ser vítimas de uma lógica de segregação forçada.

Surgem, assim, os chamados deslocados internos forçados, pessoas ou grupos de pessoas que, sem atravessar fronteiras internacionais, veem-se compelidas a abandonar suas residências em razão da violência armada, da dominação criminosa e, sobretudo, da ausência do Estado na garantia de seus direitos fundamentais (Nações Unidas, 1998).

No Brasil, a inexistência de um marco jurídico específico para os deslocados internos — ao contrário da Colômbia, que, desde 1997, regula o tema pela Lei nº 387 — gera um quadro de invisibilidade normativa e institucional, com profundas repercussões para a proteção de direitos humanos. A recente proposição do Projeto de Lei nº 2.038/2024, que busca instituir uma Política Nacional para Deslocados Internos, sinaliza avanço, mas ainda demanda sólida análise crítica quanto à sua capacidade de superar lacunas históricas.

Diante dessa omissão estatal, urge sejam implementadas políticas fundiárias que promovam a inclusão territorial, a sustentabilidade e a reparação das desigualdades

socioambientais. A Regularização Fundiária Urbana (REURB), instituída pela Lei nº 13.465/2017, é apresentada, em tese, como um instrumento de ordenamento territorial, inclusão social e promoção da função social da propriedade. No âmbito municipal, a Lei Complementar nº 334/2022 de Fortaleza complementa esse arcabouço normativo, reforçando o compromisso com o direito à moradia, à cidade e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Este artigo, assim, analisa criticamente se a atual configuração normativa da REURB é material e juridicamente suficiente para enfrentar os desafios impostos pela informalidade fundiária, que é agravada pela dominação de facções criminosas e pelos deslocamentos urbanos forçados na cidade de Fortaleza. O estudo parte da hipótese de que a ausência de políticas fundiárias orientadas para o meio ambiente, articuladas com critérios de justiça territorial, não se configura apenas como uma omissão administrativa, mas como uma forma de expulsão indireta, pois inviabiliza o acesso à moradia digna, a permanência segura nos territórios e a urbanização qualificada.

No primeiro capítulo, abordar-se-á o histórico e o conceito de deslocamento urbano forçado, especialmente no município de Fortaleza, destacando a ausência de legislação específica e políticas públicas para essa categoria jurídica no Brasil. O tópico ressalta a responsabilidade do Estado e os impactos desse fenômeno na violação de direitos humanos e na perpetuação da injustiça socioambiental.

No segundo capítulo, discutir-se-á a evolução histórica do conceito de propriedade, que passou de um direito individualista para uma função social e ambiental no âmbito do Estado de Direito Ecológico. Nele, explorar-se-á como a Constituição Federal de 1988 e o Código Civil de 2002 condicionam o uso da propriedade à preservação do meio ambiente e ao interesse coletivo, e como esse conceito se aplica aos contextos de informalidade e violência em cidades como Fortaleza.

No terceiro capítulo, averiguar-se-á a REURB, instituída pela Lei nº 13.465/2017, e seus desafios em face do deslocamento forçado. Na seção, serão investigadas as modalidades da REURB (REURB-S e REURB-E) e os instrumentos que visam conferir segurança jurídica aos moradores de baixa renda. A análise central questiona se a legislação atual é suficiente para enfrentar a crise urbana de Fortaleza, onde a informalidade é agravada pela violência de facções criminosas. O capítulo também destaca o papel das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como um instrumento jurídico-urbanístico relevante para a proteção de territórios vulneráveis.

Para isso, a pesquisa adota um método dedutivo e uma abordagem qualitativa. A metodologia combina análise normativa, revisão bibliográfica e o estudo de casos concretos extraídos de órgãos institucionais atuantes no tema. O recorte espacial é a cidade de Fortaleza,

com ênfase no período de 2016 até o momento atual, quando se intensificou o fenômeno dos deslocamentos urbanos forçados por facções criminosas. O objetivo é analisar criticamente a capacidade ou a insuficiência da REURB como ferramenta para efetivar a função ambiental da propriedade em contextos de vulnerabilidade urbana.

2. DESLOCAMENTO URBANO FORÇADO E OMISSÃO ESTATAL: A CRISE TERRITORIAL INVISIBILIZADA

Historicamente, a mobilidade forçada sempre esteve presente como resposta a diferentes fatores, incluindo eventos ambientais adversos, degradação dos ecossistemas, escassez de recursos naturais, insegurança alimentar, pobreza e perturbações socioambientais, muitas delas intensificadas pela ação antrópica sobre o meio ambiente (Ramos, 2015). A expressão “deslocados internos”, contudo, somente foi invocada em um acordo de paz celebrado no Sudão, na década de 1970, como resultado de tratativas para pôr fim a um prolongado conflito civil (Phuong, 2005).

De forma particular, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, realizada em 1993, sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), representa marco fundamental para a incorporação da problemática dos deslocados internos na pauta internacional de direitos humanos. A referida conferência ampliou significativamente a compreensão da proteção internacional, para além do paradigma dos refugiados transfronteiriços (Oliveira, 2004).

Como resultado desse processo, em 1998 foram publicados os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, documento de natureza *soft law*, elaborado sob coordenação do Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, destinado a orientar a atuação de Estados, organizações intergovernamentais e entidades da sociedade civil na formulação de políticas de prevenção, proteção e assistência às populações deslocadas internamente (Nações Unidas, 1998).

Diferentemente do que ocorre com o regime jurídico dos refugiados internacionais, disciplinado pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e pelo Protocolo de 1967, ambos internalizados no ordenamento jurídico brasileiro pelos Decretos nº 50.215/1961 e nº 70.946/1972, não há, no âmbito do Direito Internacional, tratado com força vinculante que estabeleça obrigações específicas para os Estados no que concerne à proteção dos deslocados internos.

Essa lacuna normativa de caráter internacional reflete-se de forma contundente no ordenamento jurídico brasileiro. A ausência de reconhecimento formal do deslocamento interno

forçado, enquanto categoria jurídica autônoma, soma-se à inexistência de arcabouço normativo específico e de políticas públicas adequadas, gerando quadro de omissão estrutural do Estado, com especial gravidade em contextos urbanos como o da cidade de Fortaleza, em que o domínio de grupos criminosos organizados cresce em patamares exponenciais, sobretudo na última década (Silva Filho; Mariano, 2020).

Como aponta Paiva (2022, p. 94), a ascensão das facções no Ceará, com destaque para a Guardiões do Estado (GDE), surgida em 2016, e a presença consolidada do Primeiro Comando da Capital (PCC) e do Comando Vermelho (CV), representa a transição de uma sociabilidade fundada em gangues para uma lógica mais sofisticada de controle social armado, estruturado e territorializado.

Nessa lógica, a geografia urbana oficial é redesenhada a partir de normas extralegis, que se expressam por divisões informais, porém eficazes, que regulam quem pode circular, permanecer ou habitar certos territórios. Essas demarcações operam sob a lógica da inclusão e da exclusão, e sua eficácia normativa, embora informal, frequentemente suplanta a do ordenamento jurídico estatal, que se posta alheio às repercussões desse avanço, sendo os deslocamentos forçados apenas uma das consequências da expansão do poderio desses grupos organizados.

Os deslocamentos permanecem subdimensionados também pela escassez de pesquisas acadêmicas, de diagnósticos oficiais e de dados estatísticos capazes de estimar a magnitude do problema no Brasil (Bitencourt, 2023). Não obstante seja incentivada a ideia de que nosso país seria pacífico e que, portanto, não sofreria com catástrofes ambientais como em outros países, é evidente que, com o avanço da criminalidade organizada nas cidades, configura o deslocamento interno um problema estrutural no Brasil, que impacta de forma persistente os territórios, os vínculos comunitários e os direitos fundamentais das populações afetadas (Guerra, 2021), carecendo, portanto, de melhor compreensão.

Constitui-se, assim, uma forma de conflito urbano invisível e admitido pelos entes públicos e pela própria sociedade civil, cuja dinâmica produz as mesmas consequências sociais, econômicas e jurídicas visíveis nos deslocamentos forçados decorrentes de guerras ou de desastres naturais: ruptura dos vínculos comunitários, perda do território, violação dos direitos à moradia, à cidade, à segurança e ao meio ambiente urbano equilibrado.

Esse conflito, entretanto, impacta em graus distintos a sociedade fortalezense, sobretudo pela desigualdade socioeconômica existente na capital cearense. Os números de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLIs) - homicídios, feminicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte - e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em Fortaleza estão

diretamente ligados (Almeida, 2025). Em outras palavras, as Áreas Integradas de Segurança (AISs) com os menores números de homicídios na cidade têm os melhores IDHs (Borges, 2020).

O deslocamento forçado de populações, ainda que não reconhecido formal e expressamente no ordenamento jurídico brasileiro, impacta a dignidade da pessoa humana e diversos princípios desta decorrentes e estampados na Constituição Federal de 1988, a exemplo da função social da propriedade (artigo 5º, XXIII), do direito à moradia (artigo 6º), do direito à cidade (artigo 182). Essa omissão projeta responsabilidade internacional à República Federativa do Brasil no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, uma vez que o Brasil é signatário de instrumentos internacionais que consagram obrigações positivas na tutela dos direitos econômicos, sociais e culturais, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e o Protocolo de San Salvador, além da própria Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica).

Afinal, partindo de um enfoque sistêmico, tem-se que o Direito Internacional refere-se a todo um conjunto normativo, composto por normas vinculantes e não vinculantes que atuam em conexão visando a estabilização de expectativas e a regulação das relações entre diferentes atores públicos e privados no contexto internacional com o objetivo de estimular a cooperação internacional, a paz social e a promoção dos direitos humanos (Guerra, 2023). Desse modo, a natureza não vinculante dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, por si só, não representaria óbice à sua incidência.

A invisibilização dos deslocados obstrui o pleno acesso à justiça, à assistência social, à regularização fundiária e à reconstrução dos vínculos comunitários, perpetuando processos de marginalização, exclusão e injustiça socioambiental, cujo agravamento deriva da própria ausência de pesquisas e políticas públicas específicas para esse grupo vulnerabilizado.

A repercussão ambiental desse quadro de violência urbana é evidente, dada a complexa combinação de fatores que propiciam os fluxos humanos forçados, agindo as crises ambientais, portanto, em conjunto com contextos de extrema pobreza, guerra civil ou repressão política (Ferreira; Serraglio, 2017). Como consequência, em face à natureza fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, para as gerações presentes e futuras (artigo 225 da Constituição Federal), tem-se por necessário o fortalecimento da nova feição da propriedade, vinculada a uma obrigação, a um dever normativo (Modugno, 1969), que arrefece o livre uso, gozo e disposição de bens, de forma plena e exclusiva.

Portanto, considerando que as facções criminosas, ao se apropriarem de forma

clandestina, armada e ilegítima de bens imóveis, violam frontalmente as funções social, ambiental e ecológica da propriedade, reproduzindo, na prática, uma concepção patrimonialista e ultrapassada da propriedade privada, reduzida a um direito subjetivo absoluto, dissociado dos deveres socioambientais que lhe são inerentes no ordenamento constitucional vigente, impõe-se, como imperativo teórico e normativo, a necessária revisitação crítica das definições, dos objetivos e das classificações que estruturam os deveres jurídicos associados ao regime contemporâneo da propriedade.

3. FUNÇÃO AMBIENTAL DA PROPRIEDADE E ESTADO DE DIREITO ECOLÓGICO: LIMITES DE EFETIVAÇÃO EM CONTEXTOS URBANOS VULNERÁVEIS

A ideia de propriedade remonta às sociedades primitivas e, enquanto fenômeno espontâneo, decorre da necessidade básica de subsistência do ser humano. Com o desenvolvimento das organizações sociais, passou-se, progressivamente, a exigir sua regulamentação, como forma de viabilizar a convivência pacífica e ordenada entre os indivíduos (Pereira, 2003).

Forjada, em sua matriz moderna, sob forte influência do ideário liberal e em sintonia com os fundamentos do direito natural de matriz cristã (Matias; Rocha, 2006), a propriedade foi historicamente concebida como um direito subjetivo absoluto, caracterizado pela oponibilidade *erga omnes*, pela exclusividade e pela imunidade frente a restrições públicas. Durante largo período, associou-se diretamente à lógica da concentração patrimonial e, conseqüentemente, à produção de desigualdades sociais estruturais (Araújo, 2017). Em sua feição inicial, a propriedade autorizava o direito de usar (*jus utendi*), gozar (*jus fruendi*) e até mesmo de abusar (*jus abutendi*) das coisas, possibilitando ao proprietário destruir a coisa, caso quisesse (Matias; Rocha, 2006).

O desenvolvimento histórico dos direitos humanos, contudo, impôs uma necessária releitura crítica desse modelo tradicional de propriedade. A afirmação dos direitos humanos decorre de uma inversão radical da relação entre o Estado e os cidadãos, rompendo com a lógica de sujeição própria da ordem absolutista, para firmar a centralidade do indivíduo e a sua proteção contra opressões e arbitrariedades (Bobbio, 1992). Nesse processo, o direito de propriedade, originalmente entendido como uma liberdade negativa, isto é, como proteção contra a intervenção estatal, passa a incorporar uma dimensão positiva, vinculada à promoção de finalidades coletivas.

No contexto do Estado de Direito Ecológico¹, cujo marco teórico ultrapassa a concepção tradicional de proteção ambiental limitada aos elementos naturais, incorpora uma visão sistêmica e integrada do meio ambiente como condição essencial à vida digna e rompe com os modelos normativos baseados no individualismo liberal e na apropriação ilimitada dos recursos, exigindo que o desenvolvimento urbano, econômico e social seja orientado pelos princípios da sustentabilidade, da precaução e da solidariedade intergeracional. (Ferreira; Serraglio, 2017), a propriedade assume natureza jurídica funcionalizada, na medida em que deixa de ser concebida como fim em si mesma para se tornar instrumento a serviço da realização da dignidade da pessoa humana, da justiça social e da proteção ambiental.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição de 1988 adotou a técnica dos conceitos jurídicos abertos para disciplinar a função social da propriedade, tanto no âmbito geral (artigos 5º, XXIII, e 170, III), quanto de forma específica para a propriedade rural (artigos 184 a 186) e urbana (artigo 182, §2º). Para os imóveis rurais, os parâmetros da função social estão claramente definidos no artigo 186, que exige, além do aproveitamento econômico, a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, evidenciando que a dimensão ambiental não é acessória, mas componente essencial dessa funcionalidade.

No que tange à propriedade urbana, o artigo 182 da Constituição vincula seu cumprimento à observância das diretrizes do Plano Diretor, o qual, por sua vez, deve atender às exigências de ordenação da cidade para o pleno desenvolvimento de suas funções. Complementando esse regime, o artigo 1.228 do Código Civil estabelece, expressamente, que o exercício do direito de propriedade deve ocorrer de modo a resguardar a flora, a fauna, o equilíbrio ecológico e evitar a poluição, consolidando, portanto, a interdependência entre as dimensões econômica, social e ambiental da propriedade.

Apesar de alguns debates terminológicos no tocante às expressões função social, função ambiental e função ecológica da propriedade², é possível afirmar que, em qualquer dessas dimensões, o meio ambiente, como macrobem que o é, figura como elemento central de

¹ Expressão cunhada por Klaus Bosselmann na obra intitulada *Im Namen der Natur: der Weg zum Ökologischen Rechtsstat* (1992), podendo também ser chamado de *Estado de Direito Ambiental* (José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala), *Estado do Ambiente* (Peter Häberle), *Estado de Bem-Estar Ambiental* (Rogério Portanova), *Estado Constitucional Ecológico* (José Joaquim Gomes Canotilho) e *Estado de Direito Socioambiental* (Ingo Wolfgang Sarlet).

² Para Marianna Senna Santanna (Planejamento urbano e qualidade de vida: da Constituição Federal ao plano diretor. Belo Horizonte: Fórum, 2007), as funções social e ambiental da propriedade seriam distintas, sendo aquela mais ampla do que esta, que, por sua vez, teria foco no aspecto ambiental, tido por mais importante quando em ponderação com os demais elementos sociais. Para João Luís Nogueira Matias (Em busca de uma sociedade livre, justa e solidária: a função ambiental como forma de conciliação entre o direito de propriedade e o direito ao meio ambiente sadio. Curitiba: CRV, 2013), a função ecológica seria restrita ao aspecto meramente físico do meio ambiente.

proteção. A função ambiental, embora derivada da função social, assume progressiva autonomia, abrangendo todas as dimensões do meio ambiente, seja natural, artificial, cultural ou do trabalho. Já a função ecológica, com sentido mais restrito, volta-se especificamente à preservação dos processos ecológicos essenciais e da biodiversidade, conforme reforçado no art. 225, §1º, inciso VII, da Constituição (Matias, 2013). Independentemente das distinções conceituais, o núcleo comum é inequívoco: a proteção ambiental constitui elemento estruturante e indissociável do regime constitucional contemporâneo da propriedade.

Diante desse panorama, verifica-se que a propriedade, tanto urbana quanto rural, está sujeita a um regime jurídico que condiciona seu exercício não apenas ao atendimento de finalidades econômicas, mas, sobretudo, à promoção de valores constitucionais como a justiça social, a dignidade da pessoa humana e a sustentabilidade ambiental. Não há espaço, no modelo constitucional vigente, para uma concepção absolutista ou patrimonialista da propriedade dissociada do interesse coletivo e da preservação ambiental.

Essa constatação revela-se especialmente relevante no contexto das cidades brasileiras, marcadas pela informalidade fundiária, pela precarização dos espaços urbanos e, de modo mais dramático, pela atuação de facções criminosas que exercem controle territorial, produzindo, como efeito, o deslocamento forçado de famílias e a ruptura dos vínculos comunitários. É nesse cenário de grave crise territorial e socioambiental que a Regularização Fundiária Urbana (REURB), prevista na Lei nº 13.465/2017, surge como instrumento jurídico que, embora relevante, precisa ser criticamente analisado à luz de seus limites e potencialidades para a efetivação das funções socioambientais da propriedade.

Embora o ordenamento jurídico brasileiro tenha registrado avanços significativos na incorporação da dimensão ambiental à função social da propriedade, permanece o desafio de harmonizar tais parâmetros com os compromissos internacionais assumidos pelo país, especialmente aqueles delineados na Agenda 2030 das Nações Unidas. Em particular, o ODS 11 impõe aos Estados signatários a tarefa de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, com especial atenção ao acesso universal à moradia adequada. Não obstante, a insuficiência de mecanismos normativos voltados aos deslocados internos e à proteção de territórios vulnerabilizados indica que o arcabouço brasileiro carece de maior alinhamento prático e normativo com as metas globais, ensejando críticas à eficácia de sua implementação.

Ressalte-se, neste contexto, que, no Brasil, a gestão do meio ambiente constitui competência comum a todos os entes federativos, os quais detêm legitimidade para implementar políticas públicas e participar de processos de negociação e cooperação internacional

relacionados à matéria ambiental, mesmo diante do regime de personalidade internacional restrita à República Federativa do Brasil (Saraiva; Marques Júnior, 2024).

Com efeito, cabe, a partir do próximo tópico, investigar de que maneira a REURB, em sua configuração normativa atual, pode ou não oferecer respostas adequadas aos desafios nacionais e internacionais impostos pela dinâmica do deslocamento urbano forçado e pela consolidação de territórios sob domínio de agentes armados, fenômeno que afronta, de forma direta, os próprios fundamentos do Estado de Direito Ecológico e os deveres constitucionais associados à função social e ambiental da propriedade.

4. REURB E SEUS DESAFIOS FRENTE AO DESLOCAMENTO FORÇADO E À CRISE TERRITORIAL URBANA

A urbanização contemporânea impõe desafios de elevada complexidade, especialmente nos países em desenvolvimento. De acordo com o Relatório Anual – Brasil 2022, elaborado pela ONU-Habitat, as áreas urbanas concentram atualmente cerca de 55% da população mundial, com projeção de que esse índice atinja 68% até 2050 (Nações Unidas, 2022). Destaca-se que 90% desse crescimento ocorrerá em países menos desenvolvidos da Ásia e da África, onde aproximadamente um bilhão de pessoas residem em condições precárias, sem acesso adequado à moradia, saneamento básico e água potável (Saule Júnior; Liborio, 2021).

O Brasil não se distancia dessa realidade. O processo de urbanização nacional se deu, historicamente, de forma desordenada, marcado por fortes fluxos migratórios nas décadas de 1950 a 1970, especialmente em razão do ciclo de industrialização e do chamado "milagre econômico" (Valença, 2014). Enquanto em 1940 apenas 26,35% da população brasileira residia em centros urbanos (Braga; Barbosa; Carvalho, 2021), esse percentual saltou para 68,86% nas décadas de 1980 e 1990 (Santos, 1993), alcançando aproximadamente 84% nos anos 2000 (IBGE, 2010). Recentemente, o Censo Demográfico de 2022 identificou uma mudança paradigmática: os fluxos migratórios internos passaram a se direcionar de grandes capitais para cidades de médio e pequeno porte, em razão da busca por melhores condições de vida, segurança e custo habitacional mais acessível (Rodrigues; Ribeiro, 2023).

Neste cenário, emergem novas expressões da crise urbana, entre as quais se destacam os deslocamentos forçados perpetrados por facções criminosas, que, concebidas na década de 1970, com a conivência do Regime Militar brasileiro (Zaluar, 2007) e tendo por objetivo declarado a resistência às precárias condições penitenciárias da época, paulatinamente inflexionaram a dinâmica delitiva então existente em território cearense e, na mesma toada, sob

a retórica da pacificação comunitária e da imposição de supostos códigos de ética e conduta, construíram barreiras camufladas, com severos efeitos e impactos urbanísticos.

Esse recente fenômeno agrava a precarização habitacional e a insegurança territorial, sobretudo nas grandes cidades, a exemplo de Fortaleza. A violência armada, associada à disputa pelo domínio de territórios urbanos, tem imposto à população vulnerável a migração compulsória, em dinâmica que se sobrepõe, inclusive, às mazelas historicamente vinculadas à informalidade urbana.

A Regularização Fundiária Urbana (REURB), instituída pela Lei nº 13.465/2017, foi concebida como um instrumento jurídico estruturante para o enfrentamento das múltiplas dimensões da crise urbana brasileira. Entre os seus objetivos centrais, destaca-se a identificação, por todos os entes federativos, dos núcleos urbanos informais passíveis de regularização, a sua organização no território urbano formal e a garantia da prestação de serviços públicos aos respectivos ocupantes, tudo isso com a finalidade de promover a melhoria das condições urbanísticas, ambientais e sociais em comparação ao cenário de ocupação informal anterior (artigo 10).

Dentre os diversos instrumentos previstos na legislação, destacam-se a legitimação fundiária, a legitimação de posse, a demarcação urbanística, o consórcio imobiliário e o direito de preempção, todos capazes, em tese, de conferir segurança jurídica às famílias em situação de vulnerabilidade, além de assegurar condições mínimas de urbanização e sustentabilidade ambiental.

No município de Fortaleza, a Lei Complementar nº 334/2022 complementa o marco normativo federal, reiterando os compromissos com o direito à moradia, à cidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Fortaleza, 2022). Entre os objetivos da lei local, tem-se: a prevenção e desestimulação da formação de novos núcleos urbanos informais e a redução do déficit habitacional no Município de Fortaleza, em termos quantitativos e qualitativos, proporcionando o acesso a condições adequadas de moradia às famílias residentes em núcleos urbanos informais (art. 2º).

As modalidades de REURB previstas em ambas as legislações são: a REURB-S, destinada à regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda; e a REURB-E, voltada para casos residuais, não abrangidos pela primeira espécie.

Não obstante os avanços normativos proporcionados pela Lei nº 13.465/2017, em âmbito nacional, e pela Lei Complementar Municipal nº 334/2022, em Fortaleza, impõe-se questionar se o arcabouço jurídico atual — em sua densidade normativa, alcance material e

eficácia institucional — se mostra apto a enfrentar os novos e complexos arranjos urbanos contemporâneos. Tais arranjos são caracterizados não mais apenas pela informalidade fundiária tradicional, fruto da ausência histórica de políticas de titulação, mas também pela emergência de um fenômeno social profundamente agravado: a expulsão forçada de moradores em razão do domínio territorial de facções criminosas, intensificado pela omissão estrutural e persistente do Poder Público.

Os impactos da violência armada na cidade de Fortaleza, destarte, exigem um profundo esforço de reflexão teórica e de discussão dos aspectos normativos para seu enfrentamento e superação (Silva Filho; Mariano, 2020). Para que a REURB efetivamente se consolide como instrumento de realização dos comandos constitucionais vinculados à função ambiental da propriedade, torna-se imprescindível uma releitura crítica dos seus fundamentos e dos seus critérios de aplicação. É necessário, sobretudo, incorporar diretrizes de priorização territorial que considerem, de forma expressa, os territórios impactados por situações extremas de vulnerabilidade.

A concretização da regularização fundiária em assentamentos precários exige uma série de ações urbanísticas e jurídicas, haja vista que o seu objetivo é legalizar a permanência dos moradores que vivem em desconformidade com a lei, acolhendo os padrões urbanísticos específicos adotados pela população nas ocupações, assegurando também a sua sustentabilidade (Casimiro, 2010).

Nessa toada, destaca-se a relevância das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como instrumento jurídico-urbanístico capaz de promover a proteção de territórios marcados pela informalidade e pela extrema vulnerabilidade socioambiental. As ZEIS nascem no contexto de alteração do paradigma de como a questão das favelas será tratada pela Administração Pública, buscando, em linhas gerais, substituir as diretrizes de remoção das favelas para a sua incorporação às cidades, representando um necessário suplemento à Lei Federal de Parcelamento do Solo (Carvalho, 2023).

No caso específico dos núcleos urbanos informais consolidados em decorrência dos deslocamentos forçados, provocados pelo domínio territorial de facções criminosas, a instituição das ZEIS configura-se como um instrumento jurídico e político de elevada relevância. Quando devidamente incorporadas aos Planos Diretores Municipais, as ZEIS assumem papel estratégico na implementação de políticas de habitação social, notadamente no âmbito da regularização fundiária de assentamentos ocupados por populações de baixa renda (Casimiro, 2010). Além de viabilizarem parâmetros urbanísticos mais flexíveis e adequados às especificidades desses territórios, as ZEIS possibilitam a consolidação de espaços urbanos

inclusivos, garantindo segurança jurídica, acesso à infraestrutura urbana e efetivação dos direitos fundamentais à moradia, à cidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, revela-se plenamente possível — e necessário — que esse instrumento seja aplicado, de forma prioritária, aos grupos socialmente vulnerabilizados pelo fenômeno dos deslocamentos forçados, assegurando resposta normativa e institucional compatível com a gravidade da crise urbana instaurada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo demonstrou que a função ambiental da propriedade, enquanto desdobramento normativo da função social, constitui elemento estruturante do regime constitucional brasileiro, notadamente no contexto do Estado de Direito Ecológico. Contudo, restou evidenciado que os desafios postos pela urbanização desigual, pela informalidade fundiária histórica e, especialmente, pela emergência do fenômeno dos deslocamentos urbanos forçados em Fortaleza, extrapolam as respostas normativas atualmente ofertadas pelos instrumentos da Regularização Fundiária Urbana (REURB), tanto na Lei Federal nº 13.465/2017 quanto na Lei Complementar Municipal nº 334/2022.

A análise crítica realizada permitiu concluir que, embora a REURB se apresente como instrumento jurídico de relevo para a promoção do direito à cidade, da sustentabilidade e da função socioambiental da propriedade, sua densidade normativa e eficácia institucional revelam-se, ainda, insuficientes para enfrentar realidades territoriais profundamente marcadas pela violência armada, pela omissão estatal e pela reorganização socioespacial forçada por facções criminosas.

Sob o prisma da Agenda 2030, a REURB revela desafios adicionais. As metas estabelecidas pelos ODS não apenas exigem ações estatais voltadas à formalização fundiária, mas também à promoção de inclusão social, resiliência urbana e proteção ambiental integradas. Verifica-se, contudo, que as soluções atualmente disponíveis concentram-se na titulação formal, sem necessariamente garantir a efetividade de direitos materiais à moradia digna e ao meio ambiente saudável, como preconiza o ODS 11. Ademais, a ausência de políticas específicas para deslocados internos demonstra a insuficiência do marco local em dialogar, de modo substancial, com os parâmetros internacionais pactuados. Este descompasso revela a urgência de uma releitura crítica dos instrumentos jurídicos sob a ótica da Agenda 2030, para que as respostas institucionais não apenas atendam ao texto legal, mas também materializem os compromissos globais assumidos pelo Estado brasileiro.

Verificou-se, outrossim, que a ausência de dispositivos legais específicos voltados à

regularização de núcleos urbanos informais consolidados em decorrência de deslocamentos compulsórios — fenômeno que se alastra de maneira crescente no território de Fortaleza — agrava a exclusão socioespacial, perpetua a insegurança habitacional e amplia a crise territorial invisibilizada. Este vácuo normativo, além de comprometer a efetividade da REURB, fragiliza os próprios comandos constitucionais de promoção da justiça socioambiental, da dignidade humana e da sustentabilidade urbana.

Diante desse quadro, sustenta-se que a superação dos limites estruturais e operacionais da REURB, especialmente no enfrentamento das dinâmicas de deslocamento forçado, exige não apenas uma interpretação sistêmica e crítica dos instrumentos já existentes, mas também reformas legislativas e inovações institucionais capazes de incorporar, expressamente, os seguintes eixos:

a) Adoção de critérios de priorização territorial baseados na justiça ambiental e reparatoria, com foco em núcleos urbanos informais consolidados por deslocamentos forçados, de forma a assegurar acesso prioritário à regularização fundiária, à moradia digna e à urbanização qualificada para os grupos socialmente vulnerabilizados.

b) Inclusão normativa expressa, na Lei nº 13.465/2017 e nas legislações municipais correlatas, de dispositivos específicos voltados aos deslocados urbanos internos, especialmente aqueles vitimados pelo domínio de facções criminosas, com previsão de procedimentos céleres, proteção social integral e garantias reforçadas de permanência no território.

c) Fortalecimento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como instrumentos de proteção socioambiental de territórios fragilizados, com incentivo à sua implementação obrigatória nos Planos Diretores, vinculando-as, de modo expresse, à destinação prioritária para os deslocados internos e demais populações em situação de vulnerabilidade habitacional.

d) Criação de programas habitacionais específicos voltados aos deslocados urbanos forçados, com financiamento público, subsídios cruzados, participação social qualificada e integração intersetorial das políticas de segurança pública, assistência social, meio ambiente e desenvolvimento urbano.

e) Revisão dos procedimentos da REURB, com redução de entraves burocráticos, ampliação dos mecanismos de mediação de conflitos fundiários e fortalecimento das competências municipais, mediante apoio técnico, financeiro e institucional dos entes federativos, especialmente da União.

f) Aperfeiçoamento dos sistemas de informação territorial, com a criação de cadastros nacionais e municipais de deslocados urbanos, permitindo o diagnóstico preciso da crise habitacional e o desenvolvimento de respostas públicas adequadas, com monitoramento

permanente.

As constatações aqui apresentadas indicam, portanto, que a efetivação da função ambiental da propriedade, no contexto urbano de Fortaleza, e a consolidação da REURB como instrumento de justiça socioambiental, dependem diretamente da incorporação desses aprimoramentos normativos, institucionais e políticos. Sem isso, persistirá o risco de que os institutos da regularização fundiária se limitem a operacionalizar a titulação formal desconectada da realidade concreta dos territórios, perpetuando, ao invés de mitigar, os ciclos de desigualdade socioespacial, de insegurança habitacional e de degradação ambiental.

Portanto, o fortalecimento da REURB como instrumento apto a enfrentar os desafios do deslocamento urbano forçado e da crise territorial exige, em última análise, uma atuação articulada entre os Poderes Públicos, a sociedade civil, o sistema de justiça e os organismos internacionais, sob a égide do Estado de Direito Ecológico, da dignidade humana e da justiça socioambiental. Trata-se de desafio inadiável para a efetiva construção de cidades justas, sustentáveis e inclusivas. Todos os entes subnacionais teriam responsabilidade ambiental internacional na efetivação dos objetivos dispostos na Agenda 2030, revitalizada recentemente, pelo Decreto nº 11.704/2023.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lara Cruz de. **Os deslocamentos internos forçados pelas organizações criminosas em Fortaleza enquanto violação ao Direito Social à Moradia**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/80206>. Acesso em 14 jun. 2025.

ARAÚJO, Giselle Marques de. **Função ambiental da propriedade: uma proposta conceitual**. Veredas do Direito, v. 14, n. 28, p. 251-276, 2017.

BITENCOURT, João Vitor. **(Des)Proteção Social nos deslocamentos internos e forçados no Rio de Janeiro**. 2023. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/projetosEspeciais/ETDs/consultas/conteudo.php?strSecao=resultado&nrSeq=63563@1>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORGES, Messias. Geografia do crime: áreas de Fortaleza com piores IDHs concentram maior número de homicídios em 2020. **Diário do Nordeste**, 11 de março de 2021. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/geografia-do-crime-areas-de-fortaleza-com-piores-idhs-concentram-maior-numero-de-homicidios-em-2020-1.3057840>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BOSELTMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução Philip Gil França. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

BRAGA, Felipe Albuquerque; BARBOSA, Guilherme Bezerra; CARVALHO, Harley Sousa de. **Direito à moradia no orçamento de Fortaleza: uma análise dos gastos públicos municipais com habitação de interesse social de 2010 a 2017 no contexto da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida**. DIREITO DA CIDADE, v. 13, p. 1596-1630, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/43979/39686>. Acesso em: 23 ago.2024.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL, Glaucéria Mota; SANTIAGO, Érica Maria; BRANDÃO, Marcílio Dantas. **A banalidade da violência policial contra jovens pobres, pretos e periféricos na cidade de Fortaleza**. Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 13, n. 1, 2020, p. 169-193.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 14 jun. 2025.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A atualidade do debate sobre políticas urbanas para a promoção do direito à cidade**. In: Desenvolvimento nacional: por uma agenda propositiva e inclusiva [recurso eletrônico] / coordenação de Fabrício Motta, Emerson Gabardo – Curitiba: Íthala, 2020. Disponível em <https://www.ithala.com.br/produto/e-book-desenvolvimento-nacional-por-uma-agenda-propositiva-e-inclusiva>. Acesso em 15 jun. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado constitucional ecológico e democracia sustentada**. In: LEITE, José Rubens Morato, FERREIRA, Helini Sivini e BORATTI, Larissa Verri (org.). Estado de direito ambiental: tendências. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

CARVALHO, Harley Sousa de. **A dimensão jurídica do direito à cidade: conteúdo, estrutura normativa e operacionalidade**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2023.

CENSO 2010: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 29 nov. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13937-asi-censo-2010-populacao-do-brasil-e-de-190732694-pessoas> Acesso em: 15 ago 2024.

CRESCIMENTO do PIB cearense de 4,18 % no 1º tri/2025 fica significativamente acima do nacional e de estados como Bahia, Minas Gerais e São Paulo. **Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE**. Fortaleza, 25 jun. 2025. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/2025/06/25/crescimento-do-pib-cearense-de-418-no-1o-tri-2025-fica-significativamente-acima-do-nacional-e-de-estados-como-bahia-minas-gerais-e-sao-paulo/#:~:text=A%20perspectiva%20para%20o%20PIB,%2C%20de%20%2C20%25> Acesso em: 7 ago. 2025.

FERREIRA, Heline Sivini; SERRAGLIO, Diogo Andreola. **A proteção dos deslocados ambientais com destaque para a dimensão social do Estado de Direito Ecológico**. In: DINNEBIER, Flávia França; MORATO LEITE, José Rubens (orgs.). Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2017. p. 510–535.

FORTALEZA. **Lei Complementar n. 334, de 30 de setembro de 2022.** Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Município de Fortaleza. Fortaleza, 30 set. 2022. Diário Oficial do Município de Fortaleza. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/legislacao-municipal/DOM_Public_Lei_Complementar_N334_2022_REG_FUNDIARIA.pdf. Acesso em: 14 jun. 2025.

GUERRA, Alejandra Zapata. **Manifestações Urbanas do Conflito Armado Interno Colombiano: O Caso do Assentamento Informal de Moravia na Cidade de Medellín.** 2021. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/41944/1/2021_AlejandraZapataGuerra.pdf. Acesso em 14 jun. 2025.

GUERRA, Amina Welten. **A formação do Direito Internacional por via de *soft law*: uma visão sistêmica sobre os seus meios de produção.** 2023. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.

MATIAS, João Luis Nogueira; ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro. **Repensando o direito de propriedade.** In: XV CONPEDI, 2006, Manaus. XV CONPEDI, 2006. v. 1.

MATIAS, João Luis Nogueira. **Em busca de uma sociedade livre, justa e solidária: a função ambiental como forma de conciliação entre o direito de propriedade e o direito ao meio ambiente sadio.** In Ordem econômica na perspectiva dos direitos fundamentais. MATIAS, João Luis Nogueira (Coordenador). SALES, Tainah Simões e AGUIAR, Ana Cecília Bezerra de. Curitiba: CRV, 2013.

MODUGNO, Franco. **Funzione.** In: Enciclopedia del Diritto. Varese: Giuffrè, v. 18, 1969.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951.** Adotada em 28 de julho de 1951, em Genebra, Suíça, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas. Publicação: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 14 jun. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Agenda 2030.** Brasília: Ministério da Cultura/Cultura Viva, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/culturaviva/pt-br/biblioteca-cultura-viva/documentos-e-publicacoes/cartilhas/nacoes-unidas-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-agenda-2030.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Princípios orientadores relativos aos Deslocados Internos.** Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_ao_deslocados_internos_1998.pdf. Acesso em: 14 jun. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados.** 1967. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. **Relatório Anual 2022 do ONU-Habitat Brasil**. Disponível em: <https://relatorio-anual-2022.netlify.app/#>. Acesso em: 15 jun. 2025.

OLIVEIRA, Eduardo Cançado. **A proteção jurídica internacional dos deslocados internos**. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, Fortaleza, v. 5, n. 5, p. 73-92, 2004.

PAIVA, Luiz Fábio S. **O domínio das facções nas periferias de Fortaleza-CE**. TOMO (UFS), v. 1, p. 87, 2022.

PHUONG, Catherine. **The international protection of internally displaced persons**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

RAMOS, Erika Pires. **Refugiados, migrantes ou deslocados ambientais: uma abordagem inspirada na proteção do meio ambiente e nos direitos humanos**. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord.). Manual de Direito Ambiental. 1a ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. **A construção do Estado de Direito Socioambiental a partir da óptica Habermasiana: a consolidação do mínimo existencial socioambiental como elemento de afirmação da dignidade da pessoa humana**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 11, n. 21, 2014. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/>. Acesso em: 08 ago. 2025.

RODRIGUES, Juciano; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Distribuição da população brasileira segundo o Censo 2022: desmistificando o esvaziamento das metrópoles. **Observatório das Metrópoles**, 06 jul. 2023. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/distribuicao-da-populacao-brasileira-segundo-o-censo-2022-desmistificando-o-esvaziamento-das-metropoles/>. Acesso em: 15 ago. 2024.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SARAIVA, Lucas; MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **Cidades inteligentes e ODS 11: protagonismo dos municípios na extinção da Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. In: William Paiva Marques Júnior; Manuella Oliveira Toscano Maia; Milena Alencar Gondim. (Org.). Novas perspectivas do Direito Internacional. 4 ed. Fortaleza: Mucuripe, 2024, v. 04, p. 188-211.

SAULE JÚNIOR, Nelson; LIBORIO, D. C. . **Questões Chaves sobre a Noção Jurídica do Direito à Cidade**. DIREITO DA CIDADE, v. 13, p. 1466-1466, 2021.

SEM, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA FILHO, Francisco Cláudio Oliveira; MARIANO, Cynara Monteiro. **Fronteiras invisíveis e deslocamentos forçados: impactos da “guerra” de facções na periferia de Fortaleza (Ceará, Brasil)**. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 1548-1570, 2020.

VALENÇA, M. M.. **Anotações críticas acerca da política habitacional brasileira**. In: Edésio Fernandes; Betânia Alfonsin. (Org.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, v. 1, p. 341-354.