

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL EM ÁREAS DE RISCO: REFLEXÕES SOBRE AS INTERFACES ENTRE A LEI N. 13.465/2017 E AS LEIS N. 12.651/2012 E N. 12.608/2012

*URBAN LAND REGULARIZATION FOR SOCIAL INTEREST IN RISK AREAS:
REFLECTIONS ON THE INTERFACES BETWEEN LAW NO. 13.465/2017 AND
LAWS NO. 12.651/2012 AND NO. 12.608/2012*

Betânia de Moraes Alfonsin*

Ana Cláudia Mauer dos Santos**

RESUMO: O presente artigo propõe uma discussão sobre a caracterização de áreas de risco ocupadas por populações urbanas de baixa renda e as respectivas medidas tomadas pelo poder público, com ênfase nas contradições da aplicação do instrumento e política brasileira de Regularização Fundiária (Lei n. 13.465/2017) em relação à proteção ambiental, seus princípios e diretrizes previstos no Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), e o Sistema de Proteção e Defesa Civil (Lei n. 12.608/2012 e correlatas). No contexto atual de intensificação dos eventos extremos ligados às mudanças climáticas, a insegurança jurídica da posse associada às condições precárias de urbanização tem acentuado a exposição a riscos de tais comunidades. O trabalho problematiza os percursos legais e arranjos institucionais vigentes, e ensaia algumas possibilidades de aproximação entre tais políticas públicas tendo em vista que sejam, de fato, combinadas as necessidades de prevenção/resposta a desastres e as de efetivação de direitos fundamentais, sobretudo relacionados à moradia adequada. Este trabalho é resultado de um processo de ação-reflexão que se apoia sobre a experiência de advocacia e assessoria jurídica popular a assentamentos urbanos informais de baixa renda, nos quais multidimensionalidade de riscos conflui para a obstrução do acesso à terra urbana de modo digno, realidade que demanda atenção para desenhos institucionais que promovam a proteção e a garantia de direitos.

PALAVRAS-CHAVE: Risco. Desastres. Regularização Fundiária. Proteção e Defesa Civil. Mudanças Climáticas.

ABSTRACT: This article proposes a discussion on the characterisation of risk areas occupied by low-income urban populations and the respective measures taken by public authorities, with an emphasis on the contradictions in the application of the Brazilian Land Regularisation instrument and policy (Law n. 13.465/2017) in relation to environmental protection, its principles and guidelines provided for in the Forest Code (Law n. 12.651/2012), and the Civil Protection and Defence System (Law n. 12.608/2012 and related). In the current context of intensifying extreme events linked to climate change, the legal insecurity of tenure associated with precarious urbanisation conditions has accentuated the exposure of these communities to risk. The work problematises the legal paths and institutional arrangements currently in place, and suggests some possibilities for bringing these public policies closer together, with a view to actually combining the needs of disaster prevention/response and the realisation of fundamental rights, especially those related to adequate housing. This work is the result of a process of action-reflection based on the experience of advocacy and popular legal advice to low-income informal urban settlements, in which a multidimensionality of risks converge to obstruct access to urban land in a dignified manner, a reality that demands attention to institutional designs that promote the protection and guarantee of rights.

KEYWORDS: Risk. Disasters. Land regularization. Civil Protection and Defense. Disasters. Climate Changes.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Segregação socioespacial e injustiça ambiental nas cidades brasileiras. 1.1 Informalidade e exposição a riscos em assentamentos urbanos informais. 1.2 A crise climática e o agravamento das injustiças sociais e ambientais. 2 Regularização fundiária e redução de riscos de desastres. 2.1 Regularização plena: legalização da posse e integração socioespacial duradouras. 2.2 Lei Federal nº 13.465/2017: um instrumento de inclusão territorial dos mais pobres? 2.3 Interfaces entre a Lei n. 13.465/2017 e a legislação Ambiental. 2.4 Interfaces entre a Lei n. 13.465/2017 e a legislação de redução de riscos de desastres. 2.5 Por uma maior integração entre as políticas de Reurb e de Proteção e Defesa Civil. 3 Considerações finais. Referências.

* Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ e Diretora de Relações Internacionais do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Professora do Curso de Graduação e Coordenadora do Curso de Pós-graduação em Direito Ambiental e Urbanístico da Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP).

** Mestre no programa Direito e Desenvolvimento pela FDRP/USP. Graduada no curso de Direito da FDRP-USP. Graduanda em arquitetura e urbanismo no IAU-USP. Advogada e pesquisadora nas áreas de direitos humanos, direito ambiental e direito urbanístico.

INTRODUÇÃO

No primeiro semestre de 2024, enchentes no Rio Grande do Sul causaram mortes e deixaram dezenas de milhares de desabrigados¹. Somente na região metropolitana de Porto Alegre, 242 mil domicílios foram diretamente afetados, segundo dados do Instituto de Pesquisas Hidráulicas da UFRGS². As ações emergenciais são imprescindíveis para o socorro das vítimas, fornecimento de itens de primeira necessidade, abrigo provisório, restabelecimento de serviços essenciais, entre outras medidas. Contudo, a gravidade dos danos causados reforça o quanto é fundamental pensar e executar medidas de longo prazo para a mitigação de riscos relativos às mudanças climáticas. Sobretudo, no que se refere à proteção de populações vulneráveis, considerando que tais impactos não atingem igualmente as pessoas em decorrência das desigualdades sociais historicamente produzidas. Isto é, populações tradicionais e periféricas estão sujeitas a maiores violações de direitos humanos na ocorrência de desastres em razão das privações e precariedades nas condições de vida que enfrentam diariamente.

169

A exclusão social e espacial reduz a capacidade adaptativa das populações urbanas, sobretudo aquelas que vivem em condições de insegurança da posse. As administrações municipais têm negligenciado a provisão de infraestruturas e serviços estratégicos para redução de riscos e incremento da resiliência desses territórios, como estradas pavimentadas, drenagem, água encanada, saúde, emergência e proteções legais (Revi et al., 2014). Consequentemente, muitos assentamentos informais estão mal preparados para os impactos climáticos, enfrentando altos riscos de inundações e deslizamentos. Embora as autoridades raramente combinem redução de riscos de desastres e direito à moradia adequada, é sabido que regiões com restrições de desenvolvimento enfrentam maior vulnerabilidade climática (Cardona, 2001). Sem políticas eficazes, o crescimento populacional nessas áreas deve aumentar, criando um desafio urgente para nossa geração (Dodman et al., 2022).

¹ Segundo o balanço das enchentes mais atualizado da Defesa Civil (RS), de 10/07/2024, foram afetados 478 Municípios, 2.398.255 pessoas, sendo registrados 806 feridos, 29 desaparecidos e 182 mortos. Mais informações: <<https://www.defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-10-7>>. Acesso em 06 ago. 2024.

² Para um aprofundamento dos dados produzidos pelo Instituto de Pesquisas Hidráulicas da UFRGS a partir do mapeamento da mancha de inundação, vide Iporã Possantti, José Müller e Anderson Ruhoff (2024).

Esse contexto se combina às históricas desigualdades sociais, de gênero e de classe, estruturais no Brasil, produzindo um cenário que remete ao debate sobre Justiça ambiental e racismo climático. O tema não é novo e vem sendo pesquisado há tempo por cientistas de distintas áreas³, entretanto, no atual momento a reflexão sobre o tema e a proposição de medidas capazes de lidar com a distribuição desigual dos ônus das mudanças climáticas sobre as populações urbanas se torna um imperativo ético na condução de políticas públicas.

Antes mesmo dessa histórica catástrofe que abalou o Rio Grande do Sul, alterações legislativas já haviam sido introduzidas na legislação urbanística e ambiental brasileira, considerando a urgente necessidade de promover adaptação climática em um país marcado pela produção irregular de cidades. A Lei Federal n. 13.465/2017 oferece a possibilidade de se proceder à regularização fundiária mesmo em áreas com condições ambientais sensíveis à presença humana, desde que seja demonstrado que ela promoverá melhoria na situação anterior.

Contudo, isso não chancela o assentamento de famílias em condições que lhes ameacem a saúde e segurança. É possível, todavia, cogitar o assentamento definitivo uma vez os riscos eliminados ou, então, mitigados a ponto de ser possível garantir a permanência no local. Como é feita essa avaliação? E, caso estejamos diante de áreas e de risco incontornáveis, como se procede ao reassentamento? São perguntas que se impõe em um cenário de aumento da frequência e da intensidade de fenômenos climáticos extremos.

Este trabalho discute a intervenção pública em núcleos urbanos informais de baixa renda em áreas de risco, identificando lacunas na legislação brasileira para garantir moradia adequada. Inicialmente, abordamos o cenário da informalidade nas cidades brasileiras e os múltiplos riscos enfrentados por esses assentamentos. Em seguida, problematizamos a política de Regularização Fundiária (Reurb) sob a ótica da promoção de direitos humanos e da redução de riscos nas cidades, abordando a forma como as mudanças climáticas e a questão da injustiça ambiental intersectam as políticas de Reurb no país, interrogando o sentido de mudanças recentes na legislação brasileira e seus impactos sobre as populações brasileiras mais vulnerabilizadas.

Por fim, refletimos sobre as oportunidades estratégicas que a Reurb oferece para o devido processo legal, redução de riscos e gestão comunitária. Trata-se de um ensaio, porquanto

³ Ver, exemplificativamente, os trabalhos de Roberta Camineiro Baggio (2008) e Henri Acselrad (2010).

aproximamos questões já existentes e bem debatidas, ordenando-as de tal forma que permita seu reposicionamento crítico, buscando extrair novos elementos e reflexões (Adorno, 2003).

1 SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E INJUSTIÇA AMBIENTAL NAS CIDADES BRASILEIRAS

1.1 INFORMALIDADE E EXPOSIÇÃO A RISCOS EM ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS

Tem havido um crescimento informal das cidades brasileiras, que tem impactado sobretudo os mais pobres. Enquanto a urbanização no Brasil aumentou 3,1 vezes entre 1985 e 2022, nas favelas aumentou 3,9 vezes (MapBiomias, 2023). A produção habitacional em larga escala, por outro lado, tem sido historicamente insuficiente para atender à demanda crescente por habitação de interesse social (HIS). Insuficiente pela quantidade de unidades habitacionais disponibilizadas - sabidamente um nicho de mercado economicamente inviável sem o direcionamento de recursos institucionais e orçamentários do Estado -, como pela escolha locacional dos empreendimentos baseada no preço da terra, relegando à população de mais baixa renda a espaços segregados, desprovidos de “cidade” (Bonduki, 2004; Rolnik, 2015).

Essa problemática tem sido endereçada pelos urbanistas, sobretudo após o advento da Constituição de 1988 e com maior ênfase após as críticas ao Programa Minha Casa Minha Vida, como uma questão que supera o debate restrito à redução de um “déficit habitacional”. Para além da construção de novas unidades habitacionais, tem-se referido à questão da promoção de moradia a uma necessidade de planejamento urbano e territorial condizentes à realidade da população, sobretudo dos historicamente marginalizados que vivem em condições precárias. Um planejamento urbano não mais unilateral e autoritário por parte do Estado brasileiro, mas construído de maneira democrática com e por seus cidadãos (Rolnik; Fernandes, 2007).

Contudo, há um profundo hiato entre as conquistas legais do campo popular e como têm operado o planejamento urbano e o acesso à Justiça para os moradores de assentamentos urbanos informais de baixa renda, que acumulam discriminações relativas a outros marcadores sociais de diferença, como raça, gênero e idade. Tal exclusão territorial impede o acesso a direitos fundamentais e o exercício pleno da cidadania, além de alimentar “relações políticas

marcadas pela troca de favores e manutenção de clientelas, limitando o pleno desenvolvimento de uma democracia verdadeiramente incluyente”, e de condenar a cidade a um padrão insustentável, não apenas para os grupos marginalizados, mas para todo o sistema que suporta perdas na qualidade ambiental e de vida urbana (Rolnik; Fernandes, 2007, p. 7-8).

A segregação socioespacial é regra nas práticas de planejamento urbano nos Municípios brasileiros, associado aos interesses de mercado. Tem-se apostado na expansão da malha urbana via empreendimentos associados a processos de financeirização. São incorporadas de modo desnecessário à cidade terras antes destinadas à produção agrícola e, ao mesmo tempo, são sucateadas áreas centrais dotadas de infraestrutura. Além de insegurança alimentar e problemas de mobilidade urbana, como correspondência dessa apropriação desigual da terra, a situação da habitação é cada vez mais precária para populações de baixa renda (Rolnik, Fernandes, 2007).

Acrescenta-se a esse cenário que a expansão urbana segue avançando para áreas com condições de risco, o que, em 2022, representou 3% do total da área urbanizada brasileira (123 mil ha), com participação expressiva das comunidades pobres. De cada 100 hectares de favela que cresceu no Brasil, 16.5 foram em áreas de risco, o que corresponde, hoje, a 18% da área total abrangida por favelas brasileiras. Identificou-se uma correlação entre o adensamento urbano e a habitação nessas áreas mais suscetíveis a desastres relacionados a fatores naturais (MapBiomas, 2023). Isto é, áreas que são expostas a riscos geológicos, hidrológicos, climáticos, químicos ou biológicos, entre outras possíveis combinações das características dos elementos físico-ambientais com as condições de habitabilidade, infraestrutura, e aparatos tecnológicos.

172

1.2 A CRISE CLIMÁTICA E O AGRAVAMENTO DAS INJUSTIÇAS SOCIAIS E AMBIENTAIS

No ano de 2011, uma chuva torrencial na região serrana do Rio de Janeiro causou danos traumáticos para cidades como Petrópolis e outros municípios, tendo sido considerada, à época, o maior desastre urbano ambiental já vivido pelo país⁴. Depois disso, várias tragédias se sucederam na região sudeste, nordeste e sul, sempre com a destruição de ambiências urbanas e significativas perdas de vidas humanas em função de deslizamentos de terras e inundações.

⁴ Para uma boa avaliação do ocorrido naquele evento climático e da perplexidade causada pela intensidade do fenômeno, vide Amarilis Bursch e Sônia Amorim (2011).

É evidente que tais impactos não se distribuem igualmente no território e nas diferentes populações urbanas. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2021, a população brasileira vivendo em estado de pobreza chegou a alcançar 36,7%, correspondendo a mais de um terço da população total do país. Essa população pobre, segundo os parâmetros do IBGE, ganha menos de US\$ 6,85 por dia⁵ e, considerando que a maior parte da população brasileira vive em cidades, esse drama se exacerba nas periferias urbanas (IBGE, 2021). Mesmo que se observe, desde 2023, uma tendência à melhoria destes dados, o país ainda sofre com distâncias abissais entre classes sociais.

A questão da desigualdade, no entanto, é bastante complexa e para ser bem compreendida, precisa considerar as *interseccionalidades*, que dizem respeito à incidência de diferentes desigualdades sobre um mesmo indivíduo. Assim, o Brasil também se destaca negativamente no que diz respeito à igualdade entre homens e mulheres e isto faz com que as Nações Unidas, por exemplo, coloquem a qualidade de vida das brasileiras com indicadores 32% mais baixos que os homens nas dimensões de vida e saúde; educação, capacitação e conhecimento; inclusão no mercado do trabalho e financeira; e participação nos processos de tomada de decisões⁶ (ONU-PNUD, 2023).

Considerando a cicatriz representada pela escravatura, cujos danos ao povo negro descendente dos escravizados nunca foram minimamente reparados, o racismo completa o quadro desolador de desigualdades estruturais do país, fazendo com que, em 2016 o povo negro tivesse um índice de analfabetismo de 9,9%, enquanto na população branca este número era de apenas 4,8%, segundo dados do IBGE. Enquanto isto, no mesmo levantamento, o rendimento médio das pessoas brancas era de R\$2.814,00 para um rendimento de médio de R\$ 1.570,00 para uma pessoa negra, revelando uma discrepância perversa e persistente no tecido social brasileiro⁷ (IBGE, 2021).

⁵ O IBGE considerou, nesta análise, os parâmetros do Banco Mundial de US\$6,85/dia para caracterizar a pobreza.

⁶ Uma explicação detalhada da metodologia utilizada pelo PNUD para chegar a tais dados pode ser encontrada em: < <https://www.undp.org/pt/brazil/news/desigualdades-entre-homens-e-mulheres-persistem-em-paises-de-alto-desenvolvimento-humano#:~:text=Para%20o%20Brasil%2C%20o%20%C3%ADndice,participa%C3%A7%C3%A3o%20na%20tomada%20de%20decis%C3%B5es> >. Acesso em 21 Ago 2024.

⁷ Outras informações sobre desigualdade racial no país podem ser aferidas no editorial da Revista Retratos, do IBGE, na edição de maio de 2018: < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/21206-ibge-mostra-as-cores-da-desigualdade> >. Acesso em 21 Ago.2024.

Essas desigualdades estruturais, de classe, de gênero e de raça, são o pano de fundo sobre o qual as mudanças climáticas passam a se fazer sentir no país, repercutindo de maneira muito significativa nas cidades e acentuando a necessidade de debater os impactos dos eventos climáticos em uma perspectiva de justiça ambiental. Henri Acselrad, ainda em 2010, pontuava:

A noção de “justiça ambiental” exprime um movimento de ressignificação da questão ambiental. Ela resulta de uma apropriação singular da temática do meio ambiente por dinâmicas sociopolíticas tradicionalmente envolvidas com a construção da justiça social. Esse processo de ressignificação está associado a uma reconstituição das arenas onde se dão os embates sociais pela construção dos futuros possíveis. E nessas arenas, a questão ambiental se mostra cada vez mais central. (Acselrad, 2010, p. 108)

De fato, é preciso refletir sobre como conduzimos políticas públicas como a Regularização Fundiária em uma crise climática como a que estamos atravessando e, a respeito do tema, passamos a nos debruçar.

2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES

2.1 REGULARIZAÇÃO PLENA: LEGALIZAÇÃO DA POSSE E INTEGRAÇÃO SOCIOESPACIAL DURADOURAS

Em 1991, na 6ª sessão do Comitê da Organização das Nações Unidas relativa ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), foi lançado o Comentário Geral nº 4, que aborda o Art. 11 do referido tratado internacional, referente ao direito à moradia adequada. O qualificativo “adequada” refere-se à sua vinculação aos demais direitos humanos, partindo do fundamento que a dignidade da pessoa humana deriva outros direitos, que devem ser assegurados a todos, independentemente da renda ou acesso a recursos econômicos. Nesse ponto, segundo o documento, a moradia não deve ser restringida à mercadoria, ou igualada a um “abrigo fornecido meramente como um telhado sobre a cabeça”. Seu sentido é mais abrangente, referindo-se ao “direito de viver com segurança, paz e dignidade em algum lugar” (ONU, 1991).

Tendo em vista facilitar a verificação da garantia desse direito, bem como orientar a sua promoção, o Comentário nº 4 dispõe sobre elementos a ele indispensáveis: i) segurança jurídica da posse; ii) disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura; iii) custo acessível; iv) habitabilidade; v) acessibilidade; vi) localização; vii) adequação cultural. Após

uma década, esse entendimento é espelhado no Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001, que complementa a Constituição Federal com o entendimento de que a vida digna nas cidades corresponde ao acesso à terra urbana, dotada de habitabilidade e infraestrutura pública, abastecida com serviços essenciais, proporcionando o exercício do direito ao trabalho e ao lazer, e com a possibilidade de participação democrática na gestão da cidade (Brasil, 2001).

Um dos projetos de inclusão territorial das maiorias urbanas tem sido a elaboração de políticas e programas para que, em primeiro lugar, seja cogitada a viabilidade de permanência das populações nos locais onde já estão assentadas, com o aproveitamento das infraestruturas já instaladas, melhoria de edificações e reabilitação de áreas degradadas ou subutilizadas (Rolnik; Fernandes, 2007). Com o suporte dos marcos legais conquistados na Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade (Lei n. 10.527/2001), a Regularização Fundiária passou a ser compreendida como um *direito* dos pobres urbanos para o acesso à terra urbanizada e à moradia adequada, indissociável dos direitos coletivos ao planejamento urbano, ao meio ambiente equilibrado e à gestão democrática das cidades (art. 182, CF/88 c.c. art. 2º, inciso XIV, Lei n. 10.257/2001).

Esse entendimento é traduzido pela expressão “Regularização Fundiária *plena*”, a qual corresponde, então, não somente ao objetivo de promover a legalização da posse - embora esta seja de extrema relevância, como vimos -, mas que essa garantia de segurança possessória venha acompanhada da integração socioespacial dos assentamentos informais. Por tal perspectiva, a regularização fundiária é necessariamente multifacetada: urbanística, ambiental, administrativa, patrimonial e social. A titulação é crucial, sem dúvidas, para resolver conflitos domésticos e familiares e, especialmente para as mulheres, por exigência legal, incluídas formalmente no título, é medida que pode evitar a permanência em vínculos conjugais violentos para “não perder a casa”. Os direitos reais assegurados pelos títulos, sejam eles de propriedade plena ou relacionados ao direito de uso, também podem incidir positivamente nos direitos de vizinhança, mas não necessariamente, por si só, são capazes de cessar ameaças de despossessão, resolvendo, de fato, o conflito fundiário.

Por vezes, a legalização de áreas já consolidadas, e consequente incorporação dos lotes e edificações no mercado formal de moradia promovem maior exposição a ameaças de remoção forçada. Isso porque, com a valorização da terra e sua inserção no mercado imobiliário formal, é renovado o ciclo de despossessão, via conflitos fundiários ou mesmo de maneira indireta, seja

pelo encarecimento do custo de vida e própria dinâmica de gentrificação, pela pressão do crime organizado, ou outras mudanças políticas que quebrem o pacto gerador da segurança de posse. E, de fato, a esmagadora maioria dos resultados das experiências internacionais e brasileiras de regularização baseada na legalização por títulos de propriedade individual plena não têm, de fato, garantido a permanência das comunidades no local (Rolnik; Fernandes, 2007).

É preciso que os direitos sociopolíticos reconhecidos aos ocupantes dos assentamentos informais de permanecer nas áreas que ocupam sejam garantidos ao longo do tempo. E que estes sejam compatibilizados a interesses ambientais e urbanísticos coletivos e outros direitos sociais relativos ao acesso a emprego e renda, à educação, ao lazer e à cultura. Por fim, que seja um meio para uma gestão democrática das cidades, com a população beneficiária participando de todo o processo com voz e protagonismo. Betânia Alfonsin (1997) sintetiza bem o conceito:

[...] um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (Alfonsin, 1997, p. 24).

176

Por tal razão, os programas de regularização fundiária precisam ser formulados de modo sinérgico com outros programas e estratégias voltados a outros Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS, como a erradicação da pobreza, fome zero e agricultura sustentável, promoção da igualdade de gênero, trabalho decente e crescimento econômico, entre outros que envolvem questões de planejamento urbano, de administração financeira, gestão fundiária, sistemas de informação, entre outros instrumentos jurídicos e processos políticos de mobilização social (Rolnik; Fernandes, 2007).

Temos, por exemplo, demandas de cadastramento e acesso efetivo a benefícios sociais; atendimentos especializados de saúde e assistência social; educação de jovens e adultos; recreação para crianças no contraturno escolar; capacitação e aprimoramento profissional; mentorias para a gestão de negócios; criação de fundos comunitários e mecanismos de empréstimos, entre outras entradas para a aplicação políticas setoriais e para um planejamento territorial legítimo e eficaz.

A urbanização dos assentamentos, que também deve acompanhar os processos de regularização fundiária plena, pode incorporar infraestruturas verdes, como parques e áreas de

praça que possam servir como jardins de chuva, aos moldes das medidas adotadas pelo modelo das cidades “esponja”, que aproveitam essas áreas como espaços de fruição da natureza em períodos de normalidade e absorvem o excesso de água no momento de uma inundação.

Para além de ser uma política pública que pode ser aliada dos planos de adaptação climática das cidades, a regularização fundiária também pode contribuir com o combate às desigualdades de gênero no país. Exemplificativamente, pode-se citar a importância, por exemplo, da iluminação pública, que garante maior segurança para mulheres e meninas poderem circular à noite. Sabe-se que, muitas vezes, o fato de morar em um lugar escuro à noite retira mulheres de empregos e meninas do colégio, sendo uma causa frequente de evasão a insegurança no local de moradia.

A universalização do fornecimento de água potável, de infraestruturas de saneamento básico e de esgotamento sanitário permitem que mulheres e meninas tenham dignidade menstrual, sendo este um problema brutal para a população feminina no país. Da mesma forma, a incorporação de alguns equipamentos urbanos aumenta a qualidade de vida das mulheres nos projetos de urbanização, tais como creches e lavanderias coletivas que permitam às mulheres liberar tempo para que possam trabalhar em busca de renda e autonomia financeira⁸. Na mesma linha, também é interessante pensar em projetos que invistam em hortas comunitárias, aliando a preservação ambiental, a permeabilidade do solo e a qualidade de vida das populações à garantia de segurança alimentar das populações de baixa renda que vivem nesses assentamentos. Por essa razão, é importante associar a regularização ao sistema geral de planejamento urbano, e a modelos de gestão do território comunitárias mais autônomas.

Um exemplo é a definição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que, além de relacionar o núcleo urbano a regulações urbanísticas e parâmetros construtivos mais flexíveis, também minimizam a pressão do mercado imobiliário, contribuindo para a segurança jurídica da posse a longo prazo (Rolnik; Fernandes, 2007), o que, em tempos de mudanças climáticas é fundamental. Outro instrumento interessante é o Termo Territorial Coletivo, um modelo de gestão coletiva do território, que divide a propriedade do solo e a das construções: a terra pertence à coletividade que reside na área, as edificações pertencem aos moradores, a fim de

⁸Para uma análise mais abrangente das medidas que podem ser adotadas pela Política Urbana para incorporar as necessidades específicas de mulheres e meninas veja Alfonsin (2022).

“impedir a mercantilização da terra e promover moradia a preços acessíveis para pessoas de baixa renda de forma permanente” (Ribeiro, 2020).

A regularização fundiária é uma agenda para a redução de desigualdades socioespaciais, a ser coordenada em todo o país, o que não significa, porém, que seja de única responsabilidade dos governos (Rolnik; Fernandes, 2007). Nesse sentido, o fortalecimento comunitário permite que as demandas dos moradores, individuais e coletivas, sejam canalizadas com maior suporte institucional e força política para a reivindicação de direitos fundamentais, bem como para a participação social na construção da cidade. Os instrumentos das ZEIS e do TTC, nesse sentido, talvez possam facilitar a condução a uma gestão urbana, de fato, mais democrática, porque a partir dos territórios e protagonizado pelos seus habitantes. Entretanto, eles dependem de outros instrumentos que promovam o efetivo acesso à terra urbana e bem localizada, em primeiro lugar, que tem sido um dos principais desafios para as classes populares.

2.2 LEI FEDERAL Nº 13.465/2017: UM INSTRUMENTO DE INCLUSÃO TERRITORIAL DOS MAIS POBRES?

178

O novo diploma normativo para a Política Nacional de Regularização Fundiária, a Lei n. 13.465/2017, à primeira vista, aparenta responder às questões antes referenciadas, sobretudo quando expressa que a Reurb depende de “medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais” (Art. 9º, *caput*). Entretanto, tais medidas são dirigidas a precipuamente a dois resultados: i) a incorporação dos núcleos informais ao ordenamento territorial, o que é reiterado no §1º, segundo o qual o desenvolvimento urbano sustentável está adstrito à ocupação do solo de modo eficiente e funcional - ou seja, mais restrito que integração socioespacial e direito às cidades sustentáveis e resilientes; e ii) a titulação dos ocupantes, reforçada no §2º, que também instaura novo instituto, a legitimação fundiária, voltada à titulação com menos requisitos e, inclusive, em imóveis de domínio público, observado o marco temporal - o que reforça a ideia de propriedade individual, a despeito de uma discussão sobre segurança da posse e direito à moradia adequada.

O art. 10 da Lei 13.465/2017, que expõe os objetivos da Reurb evidencia que o novo paradigma legal é bastante focado numa desburocratização do procedimento, especialmente da fase registral, em prol de uma celeridade na titulação. Diversos incisos deste dispositivo apenas

repetem redações do Estatuto da Cidade, sem fazer um vínculo operacional das diretrizes de política urbana com as próprias fases da Reurb. O inciso IV, “promover a integração social e a geração de emprego e renda”, por exemplo, é uma expressão extremamente vazia considerando o corpo da lei, tal como a previsão de medidas “sociais”, cujo conteúdo e disciplinamento é totalmente ausente em todo texto legal. Menos ainda, a previsão de “franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária” (inciso XII) (Brasil, 2017).

A Lei 13.465/2017 facilita o repasse de terras, inclusive públicas, àqueles que não se enquadram no perfil de baixa renda, com a modalidade Reurb-E (Art. 16, p. único); dispensa o “habite-se” para aprovação de conjuntos habitacionais, mesmo daqueles que não se enquadrem como de baixa renda (Art. 60); e as ZEIS são tratadas superficialmente (Art. 18, §2º). Uma leitura integral do texto, compreensiva das raízes da informalidade e do processo de urbanização do Brasil, revela uma lógica normativa que, sob o verniz da eficiência, ao por a titulação no foco, supervaloriza a dimensão econômica, com vistas a facilitar a aquisição e a transação dos títulos de propriedade, “uma mudança drástica de rumo na orientação da política urbana, já não mais norteadas por qualquer ideia de direito à cidade” (Alfonsin et al., 2019, p. 177).

Segundo Alfonsin et al. (2019), a Lei nº 13.465/2017 é uma “ruptura paradigmática” com a política que vinha sendo construída pelo movimento da Reforma Urbana, fundamentada na Constituição Federal de 1988 e, sobretudo, no Estatuto da Cidade, que representa “o ingresso do Brasil em um movimento internacional de financeirização da terra e da moradia nas áreas urbanas” (Alfonsin et al., 2019, p. 171). Essa mudança ocorreu num contexto de avanço de forças conservadoras e de reformas que corroem as conquistas legais do campo popular. A Lei nº 13.465/2017 insere-se nesse processo como um novo “Marco Legal da Terra”, modificando quatro regimes fundiários: a regulação das Terras da Amazônia, as Terras pertencentes à União, a Regularização Fundiária Rural e a Regularização Fundiária Urbana (Alfonsin et al., 2019).

Na América Latina, esse paradigma de regularização restrita à titulação e liberação de terras para o mercado imobiliário não é novidade, e dialoga com a experiência peruana dos anos 1990. Considerando a propriedade como ativo financeiro, as habitações informais seriam um “capital morto”, recurso que países periféricos estariam deixando de usufruir. Ao formalizá-las via propriedade, tais títulos oportunizariam sua transação no mercado formal, ao qual os mais pobres seriam finalmente incorporados, acessando crédito, financiamentos e investimentos. A

introdução de novos atores alavancaria, ademais, a expansão do mercado interno, induzindo, assim, o desenvolvimento dos países (De Soto, 2001, p. 45 apud Alfonsin, 2019, p. 172).

Trata-se de uma visão utilitária da regularização fundiária, enfocada tão somente pelo prisma econômico-liberal e alheia ao contexto social e suas consequências. As experiências concretas de implantação de regularizações restritas à distribuição de títulos levaram a inúmeras críticas, vez que o modelo limita a amplitude dos benefícios de uma intervenção pública sobre esses territórios, além de deixar atingir efetivamente os resultados socioeconômicos projetados. Mais além, vem a autorizar a transferência massiva de bens públicos para a média e alta renda via legitimação fundiária em Reurb-E, incentivando-se, ademais, a ocupação irregular, o que além de aumentar a concentração de terras e os conflitos fundiários, afasta do compromisso com os direitos sociais e redução de desigualdades sociais e socioterritoriais (Alfonsin, 2019).

As lacunas e os silêncios legislativos quanto às garantias de manutenção dos fins especiais da terra, de seu valor de uso, voltado à moradia, depõem igualmente por uma política de regularização fundiária completamente apartada do programa constitucional inaugurado em 1988. Uma política de regularização fundiária que fragiliza o ponto nodal dos avanços que vinham sendo construídos nas últimas décadas: a proteção jurídica do regime fundiário da posse na ocupação do solo urbano. Proteção que alcançava especialmente a população historicamente mais vulnerável à dinâmica segregadora da especulação imobiliária. Proteção que era respaldada e viabilizada, enfim, por aquele conjunto de diretrizes e instrumentos jurídico-urbanísticos que o novo desenho legislativo insiste em enfraquecer. (Alfonsin et. al., 2019, p. 178)

Os fins especiais da terra, a que Alfonsin et al. (2019) fazem referência, dizem respeito ao valor de uso para fins de moradia e suas correlações no acesso a outros direitos sociais, como também à proteção ambiental e garantia da ordem urbanística, enquanto direitos transindividuais que afetam diretamente a comunidade ali assentada que, todavia, geram impacto sobre toda a cidade e, guardadas as proporções, à biosfera. A Lei n. 13.465/2017, além de flexibilizar padrões urbanísticos e procedimentos registraes, também abre margem de discricionariedade para a definição da viabilidade de assentamentos humanos em áreas ambientalmente sensíveis e em zonas que oferecem riscos à saúde e segurança das populações humanas.

2.3 INTERFACES ENTRE A LEI N. 13.465/2017 E A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

Nas definições do art. 11 da Lei n. 13.465/2017 (Brasil, 2017), temos em seus parágrafos disposições sobre a viabilidade de se proceder à fixação de núcleos urbanos informais situados, total ou parcialmente, em áreas que sejam ambientalmente protegidas. Ou seja, a lei permite a regularização fundiária em área de preservação permanente (APP), em área de proteção e recuperação de mananciais (APRM), ou unidade de conservação de uso sustentável (UC de uso sustentável) (Art. 11, §2º). Embora tais possibilidades imponham a obrigação de realizar Estudos Técnicos Ambientais, estes devem subsidiar uma análise que proponha medidas que demonstrem que a regularização irá promover “melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior” (Art. 11, §2º, Lei n. 13.465/2017), o que é genérico e temerário.

Para nossos fins, destacamos os artigos 64 e 65 do Código Florestal, Lei n. 12.651/2012 (Brasil, 2012), que disciplinam a previsão da Lei de Reurb para os casos de núcleos informais situados em Áreas de Preservação Permanente - APP, que é o caso mais corriqueiro nas cidades. Enquanto o art. 65 trata da Reurb-E, o art. 64 dispõe sobre a Reurb-S, reiterando a necessidade de realização de estudos técnicos ambientais que justifiquem a melhoria ambiental em relação à situação anterior, bem como à adoção efetiva das medidas nele preconizadas (art. 64, §1º). Tais estudos ambientais devem integrar os documentos que compõem o Projeto de Reurb (art. 35, VIII, Lei n. 13.465/2017), e devem conter, no mínimo (art. 64, §2º, incisos, Lei n. 12.651/2012):

- I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II - especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

O art. 65 do Código Florestal, relativo à Reurb-E, é similar à redação do artigo anterior, porém, com diferenças importantes: i) maior quantidade de requisitos mínimos; ii) menor flexibilização da legislação urbanístico-ambiental, prevendo expressamente a obrigatoriedade de manutenção de faixa não edificável ao longo de cursos d'água (§2º), bem como faixas não

edificáveis em áreas tombadas como patrimônio histórico-cultural (§3º). Outra diferença relevante do art. 65, Reurb-E, é que esta iii) só é admitida em núcleos localizados em APPs “não identificadas como área de risco”, redação ausente para o caso de Reurb-S. Tal caracterização, entretanto, não é atrelada ao Sistema de Proteção e Defesa Civil, por exemplo, oferecendo uma abertura interpretativa ao dispositivo que facilita uma maior permissividade de sua aplicação.

A definição das APPs, localizadas em áreas rurais ou urbanas, está no art. 4º do Código Florestal, correspondendo, em linhas gerais: às faixas marginais dos cursos d’água naturais; entorno de lagos e lagoas naturais; ou artificiais desde que decorram do represamento de cursos d’água naturais; entorno das nascentes e olhos d’água perenes; encostas ou partes destas com declividade superior a 45º; restingas, tais como as que tenham a função ecológica de fixadoras de dunas ou de estabilizadoras de mangues; os próprios manguezais, em toda a sua extensão; as bordas de tabuleiros ou chapadas, conforme especificações do inciso VIII; topo de morros, montes, montanhas e serras, conforme especificações do inciso IX; áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação; a faixa marginal de veredas a partir do espaço brejoso e encharcado (Art. 4º, incisos, Lei Federal n. 12.651/2012).

As funções ecológicas desempenhadas por tais áreas impõem maior proteção de modo permanente, decorrendo o dever de deixar a natureza intocável, livre da intervenção humana. A preservação, mais rígida que a conservação, é imposta justamente para garantir a existência e a qualidade dos recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica e da biodiversidade, de modo a facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 3º, inciso II, da Lei n. 12.651/2012). Essa avaliação depende de um conhecimento técnico específico, devendo ser elaborado por profissional legalmente habilitado (Art. 12, §2º), além de compatibilizados aos demais documentos técnicos do Projeto de Reurb, figurando como mais um dos documentos que o integram (Art. 35, VIII, Lei n. 13.465/2017).

Além de ser exigida competência técnica para sua elaboração, um segundo mecanismo de controle previsto na Lei 13.465/2017 é a necessidade de aprovação ambiental do Projeto de Reurb pelo Município por meio de órgão técnico capacitado (Art. 12, *caput*), considerado como o órgão municipal que oferece “à sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e aprovação dos estudos referidos no art. 11, independentemente da existência de

convênio com os Estados ou a União” (Art. 12, §1º). Caso o Município não disponha de tal capacidade técnica, esta poderá ser realizada pelos Estados (Art. 12, §4º, Lei n. 13.465/2017).

Ainda no art. 3º, que elenca as definições adotadas pelo Código Florestal, a alguns incisos abaixo, temos dentre as hipóteses de utilidade pública a “regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009” (art. 3º, VIII, “d”, Lei n. 12.651/2012). Apesar de o disciplinamento da regularização fundiária vigente ser a Lei n. 13.465/2017, e não mais a Lei n. 11.977/2009, não foi revogada a referida redação no Código Florestal, reiterando-se, não obstante, a relevância da Reurb-S e a necessidade de compatibilização do interesse ambiental com o interesse social.

Outro ponto de destaque é que, apesar de os estudos ambientais serem obrigatórios somente nos casos listados no Art. 11, §2º, não sendo exigidos em todo e qualquer procedimento de Reurb, seguem sendo sempre exigidos os estudos preliminares das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental (Art. 35, III). Isto é, caso o núcleo urbano informal não atinja áreas ambientalmente protegidas, os estudos das desconformidades são a única previsão que vincula a observância da dimensão ambiental em qualquer Reurb. Nesses estudos das desconformidades, já é possível vislumbrar as necessidades ambientais do território, assim como a existência de condições de riscos geológicos, hidrológicos, entre outros que demandem intervenções para a sua mitigação ou, eventualmente, que possam inviabilizar o assentamento humano definitivo nesses locais. É nos estudos preliminares que temos, então, um diagnóstico que direciona aos estudos técnicos de risco (Art. 35, VII, Lei n. 13.465/2017).

2.4 INTERFACES ENTRE A LEI N. 13.465/2017 E A LEGISLAÇÃO DE REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES

Em termos legislativos, antes mesmo de haver previsão sobre o tema no Estatuto da Cidade, a Medida Provisória n. 2.220/2001, no seu art. 4º, garante aos ocupantes o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em local diverso, desde que preencham os requisitos dos arts. 1º e 2º, e estejam assentados em áreas de risco. Ou seja, “no caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes”, o poder público deve garantir ao possuidor o exercício desse direito numa área segura. O que se conclui é que não se pode

regularizar uma ocupação em área pública que ofereça risco aos moradores, assim como que o próprio poder público deve promover a realocação dos ocupantes em local livre de perigo.

No artigo seguinte, temos hipóteses em que a realocação é facultativa, o que leva à opção de manter a população na mesma localidade. Tratam-se das seguintes situações de ocupação de imóveis: I - de uso comum do povo; II - destinado a projeto de urbanização; III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou V - situado em via de comunicação (Art. 5º, MP n. 2.220/2001). A atual lei de regularização fundiária, Lei n. 13.465/2017, dialoga com tal medida provisória, primeiramente, sob o aspecto da previsão de instrumento jurídico para a garantia da segurança da posse em imóveis públicos: na MP n. 2.220/2001, a CUEM; na Lei n. 13.465/2017, a legitimação fundiária. Mas não só.

Os parágrafos do art. 11, Lei n. 13.465/2017, além da flexibilização dos parâmetros edilícios e urbanísticos, inclusive sobre a dimensão das áreas de uso público e dos lotes (§1º), tratam das problemáticas previstas na MP n. 2.220/2001: as áreas ambientalmente protegidas (§§2º e 3º), casos que já comentamos anteriormente; as áreas ocupadas às margens de reservatórios artificiais de geração de energia ou abastecimento público (§4º), para os quais prevê-se uma faixa não edificável que limita a regularização; e as áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse de defesa (§5º), casos para os quais, contrária à disposição anterior da MP, é vedada a regularização fundiária (Art. 11, parágrafos, Lei n. 13.465/2017).

Ou seja, nos locais que envolvem fatores de risco, apesar de neles não ser vedado o assentamento definitivo, são previstos padrões urbanísticos de segurança. E, assim, para todas as hipóteses de existência de riscos “geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei”, deve-se elaborar o Estudo Técnico de Risco, conforme o art. 39, Lei n. 13.465/2017. Quanto às tipologias, isto é, o “agrupamento de categorias de fenômenos naturais e tecnológicos com riscos potenciais” (Brasil, 2021), o Decreto regulamentador da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, Decreto n. 10.593/2020, oferece a seguinte listagem de riscos: “climatológicos, de incêndio, de manejo de produtos perigosos, de saúde, em barragens, hidrogeológicos, hidrológicos, meteorológicos, nucleares e radiológicos, sismológicos, entre outros”, ou seja, trata-se de um rol exemplificativo (Art. 36, Decreto n. 10.593/2020).

Nos casos em que estejam presentes tais condições, a Lei n. 13.465/2017 compreende ser cogitável proceder ao assentamento definitivo dos ocupantes no mesmo local, possibilidade que será averiguada, no entanto, a partir das conclusões de uma avaliação técnica, que irá “examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela [do núcleo informal] por eles afetada” (Art. 39, *caput*). Dito de outro modo, a Lei de Reurb não vincula nenhum conteúdo mínimo ou parâmetro metodológico para os Estudos de Risco, tampouco relega tal disciplinamento a outra lei, como é o caso dos Estudos Ambientais em áreas de APP, detalhados no Código Florestal. O “saber técnico” do(s) profissional(is) da ocasião fará essa avaliação, deixando bastante aberto para a disputa política sobre a caracterização dos riscos e de sua possibilidade ou não de coexistência com o assentamento humano.

Não obstante, a realização do Estudo Técnico de Risco, e a efetiva implantação das medidas nele indicadas, é “condição indispensável” à própria aprovação da Reurb (§1º). E, para os casos de Reurb-S que envolvam áreas de risco, que “não comportem eliminação, correção ou administração”, é atribuída aos Municípios a responsabilidade de “proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado” (Art. 39, §2º, Lei n. 13.465/2017). Ampliando o já previsto na MP 2.220/2001 para a CUEM, a Lei 13.465/2017, neste aspecto, vai de encontro ao Comentário nº 7 ONU ao PIDESC (ONU, 1997), no sentido de que o expediente adequado a ser adotado caso um núcleo informal se encontre numa situação de risco, assim constatada por um Estudo Técnico de Risco específico, deverá ser, integralmente ou em parte, realocado pelo poder público municipal para uma área segura.

Entretanto, a Lei n. 13.465/2017 não vai além dessa determinação genérica que, aliás, não é de nenhuma maneira rebatida nas fases de seu processo administrativo, sendo ausente a disciplina do procedimento para que o poder público proceda à efetiva realocação dos ocupantes localizados em áreas cujo risco seja de tal magnitude que impeça intervenções suficientes para promover a segurança físico-ambiental dos ocupantes. Na Lei de Reurb vigente, também não temos nenhuma definição sobre o que é “área de risco” ou “área de segurança”, deixando bastante aberta à interpretação, o que facilita processos de despossessão sob o argumento do risco. Nesse âmbito, interessa verificar as intersecções da Lei de Reurb com a Política Nacional de Defesa Civil - PNPDEC, Lei n. 12.608/2012 que, inclusive, alterou a Lei n. 10.527/2001.

A partir de 2012, temos inserida nas diretrizes de política urbana, nas disposições do Art. 2º que, tendo em vista “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, deve haver a regulação e controle do uso do solo (inciso VI), de forma a evitar: “a exposição da população a riscos de desastres” (alínea “h”). A PNPDEC realizou mais uma alteração no corpo do texto do Estatuto da Cidade, ao inserir os artigos. 42-A e 42-B (art. 26, Lei n. 12.608/2012). Para nossa análise, interessa o Art. 42-A, que amplia o conteúdo mínimo dos Planos Diretores (art. 42, Lei n. 10.257/2001), para Municípios incluídos no “cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos” (Art. 42-A).

Anterior à Lei 13.465/2017, promulgada em 2012, a PNPDEC mostra-se alinhada à política urbana definida pela CF/88 e Estatuto da Cidade, fazendo remissões, inclusive, à Lei de Reurb anterior, de 2009. Além da vinculação da proteção e defesa civil à política urbana via Plano Diretor, conforme o art. 42-A do Estatuto da Cidade, há um compromisso muito claro com a identificação do risco e medidas de prevenção. Isso ocorre tanto a nível de planejamento urbano, com o mapeamento de risco, preservação das áreas verdes permeáveis e definição ZEIS, quanto prevendo a definição de medidas de intervenção nos territórios, inclusive, promovendo a realocação das pessoas quando for o caso; o que vem a se relacionar com a realização de obras de infraestrutura e com as demais ações relacionadas à política de regularização fundiária.

Neste ponto, destaca-se que “a identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas” (Art. 42-A, §1º). Além do acesso a mapeamentos nacionais e estaduais, os mapeamentos municipais são uma obrigação dos Municípios cadastrados, a constar em seus Planos Diretores (Art. 42-A, inciso II). Neste ponto, Lei n. 12.608/2012 altera a lei que trata das transferências de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios, inserindo, dentre outros, o Art. 3º-A, que determina a instituição do cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis a desastres, com a iniciativa do cadastramento dos próprios Municípios, ou por indicação dos demais entes federados (Art. 3º-A, Lei n. 12.340/2010).

Define, ademais, obrigações aos Municípios para além daquelas exigidas para constar do Plano Diretor (Art. 42-A, Lei 10.257/2001). Além do mapeamento de áreas de risco, devem os Municípios propor: i) plano de contingência; ii) planos de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastre; iii) criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar

a edificação em áreas suscetíveis a deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; iv) elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas para a segurança dos novos parcelamentos do solo e aproveitamento de agregados para a construção civil (Art. 3º-A, Lei n. 12.340/2010).

A PNPDEC alterou a Lei n. 12.340/2010, ainda, mediante a inserção do Art. 3º-B, que responsabiliza os Municípios pela mitigação de riscos de ocupações que estejam em áreas de risco. Dentre estas, estão: i) a execução de plano de contingência; ii) a implantação de obras de segurança; e, iii) quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro. Ressalta-se, aqui, a primazia pela mitigação dos riscos e tentativa de manter a população no mesmo local, sendo a última alternativa a realocação. Nesse ponto, pela primeira vez, na nossa busca documental das legislações, encontramos a previsão de um procedimento para se efetivar esse reassentamento, conforme redação do Art. 3º-B, §1º, da Lei n. 12.340/2010:

Art. 3º-B. Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.

§1º A efetivação da remoção somente se dará mediante a prévia observância dos seguintes procedimentos:

I - realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros; e

II - notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico e, quando for o caso, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo poder público para assegurar seu direito à moradia.

§2º Na hipótese de remoção de edificações, deverão ser adotadas medidas que impeçam a reocupação da área.

§3º Aqueles que tiverem suas moradias removidas deverão ser abrigados, quando necessário, e cadastrados pelo Município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social.

É interessante notar a reiteração, no *caput*, da exigência de o Município adotar medidas de redução dos riscos que compreendam a problemática por dois enfoques, de modo a combinar i) a remoção das pessoas que estejam na iminência de um desastre; às ii) intervenções sobre os fatores físico-ambientais para o afastamento dos riscos e estabilização do sistema. É possível cogitar, por esse prisma, que uma vez sanado o perigo, seja possível a reincorporação das famílias no local, desde que tenha deixado de ser uma área de risco para fins de moradia. Entretanto, essa alternativa não é oferecida pela legislação correlata à PNPDEC; sua abordagem

é mais imediata, fazendo frente ao momento da urgência de proteção e salvaguarda da vida. O §1º se preocupa em determinar a forma de promover a realocação dos ocupantes, enquanto o §2º vem reiterar a necessidade de se impedir uma reocupação da área ante os riscos que oferece.

Novamente, é bastante ampla a interpretação sobre o que poderiam ser tais alternativas oferecidas pelo poder público para assegurar a moradia adequada, o que abre margem bastante vasta para a proposição de soluções as mais variadas. Ante a situação de urgência, tais soluções geralmente tendem a ser temporárias, como a destinação das famílias a abrigos provisórios em escolas e ginásios, o pagamento de auxílio-aluguel ou, ainda, o custeio de material para a construção de novos barracos provisórios em áreas lindeiras pelos próprios moradores. Enfim, para alternativas que acolham, de fato, todos os elementos que compõem o direito à moradia adequada, as soluções devem responder à forma de assentamento definitivo das famílias. Isso impõe, todavia, o enfrentamento da problemática do acesso à terra urbanizada para os mais pobres nas cidades brasileiras, e a sua promoção pelo poder público municipal.

Diante dessa inescapável questão de fundo, o dispositivo legal finaliza com a previsão, no §3º, de que, além de abrigamento temporário, o Município promova o cadastramento das famílias para que, nalgum momento futuro, sejam contempladas por programas de HIS e, mais ainda, desde que preencham os critérios legais para tanto. É sabido que tal solução não é eficaz a curto prazo. Considerando que a provisão habitacional depende da disponibilidade de terras para fins de interesse social, nem mesmo a médio ou longo prazo, já que é cada vez mais rara diante da lógica de produção capitalista do espaço. Esse cenário de incerteza e urgência, chancelado pela lei, e conjugado ao impedimento de reocupação da área, favorece a cooptação e o clientelismo, sobretudo porque se percebe que o dispositivo não previu mecanismos eficientes de democratização da gestão desse processo de tomada de decisões, ficando a população excluída do debate sobre seu próprio destino.

Os assentamentos informais – e a conseqüente falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida dos seus ocupantes que lhes são características – resultam não somente do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento e gestão das áreas urbanas, mas também da natureza da ordem jurídica em vigor. Ao longo do processo de urbanização intensiva, mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes, adequadas e acessíveis à terra urbana e à moradia, para os grupos sociais mais pobres, assim provocando a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente urbano (Rolnik; Fernandes, 2007, p. 20).

Assim, o procedimento para as populações em áreas de risco em situação de iminência de desastre demonstra um caráter paternalista e hipócrita em relação à questão urbana brasileira, omitindo-se diante das origens e causas da informalidade e assentamento em áreas de risco pelas classes populares, bem como dos próprios marcos legais de política urbana que visam alterar essa realidade. Além da evasão à resolução de problemas mais abrangentes e complexos de infraestrutura urbana, e da necessidade de conjugação do planejamento urbano à recuperação ambiental, é renovado o ciclo de ocupações informais e perpetuada a precariedade da vida dos mais pobres.

2.5 POR UMA MAIOR INTEGRAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS DE REURB E DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

A proteção e defesa civil, conforme a racionalidade da própria legislação, não se trata somente da prestação de socorro e assistência às populações atingidas (Art. 5º, II) e recuperação das áreas afetadas (III). Ou, então, do monitoramento dos eventos potencialmente causadores de desastres (VIII), produzindo-se informações precisas e integradas no sistema nacional para alertas antecipados sobre a ocorrência de desastres naturais e a mobilização dos órgãos competentes (XV c.c. IX). Tampouco, unicamente de ações de orientação às comunidades para que adotem comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre, promovendo a sua autoproteção (XIV). A própria PNPDEC prevê como tarefa do poder público tanto a identificação e avaliação das possíveis ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, quanto, destaca-se, a redução da sua ocorrência (Art. 5º, VII, Lei n. 12.608/2012).

A precariedade da urbanização e das condições de habitabilidade dos assentamentos de baixa renda, conjugadas à instabilidade possessória, já configuram situações adversas para que as comunidades respondam a desastres. A própria PNPDEC determina que a redução dos riscos de desastres deve ser incorporada à gestão territorial e planejamento de políticas setoriais (Art. 5º, IV), fomentando o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização (VI), mediante o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, para sua conservação e proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana (X); combatendo a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco, promovendo a

realocação da população residente nessas áreas (XI); e estimulando iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro (Art. 5º, XII, Lei n. 12.608/2012).

Nesse ponto, a PNPDEC determina que programas habitacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem priorizar a relocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco (Art. 14, Lei n. 12.608/2012). Entretanto, seja na PNPDEC, seja nas legislações dela derivadas, essa é a única alternativa oferecida, não se vinculando textualmente, por outro lado, também à racionalidade prevista pela Regularização Fundiária, tal como o faz no caso da alteração por ela promovida no Estatuto das Cidades (Art. 42-A, Lei n. 10.257/2001). Ante os desafios de se disponibilizar terra urbana para HIS, associados a interesses não apenas do mercado imobiliário, como de questões eleitorais e clientelistas quanto à escolha da demanda a ser contemplada para cada empreendimento, na prática, esta via tem sido bastante inócua.

A dependência da definição da nova área, bem como a prioridade de realização das obras para o oferecimento de novas unidades habitacionais via HIS refere-se a uma dinâmica política e a uma temporalidade que não se coadunam com a urgência. Além dessa contradição que torna bastante inoperante a garantia de moradia em local seguro pela via dos programas de HIS, são feitas muitas críticas quanto à capacidade dos conjuntos habitacionais, produzidos pelo Estado ou pela iniciativa privada, de atender aos elementos do direito à moradia adequada. Nesse ponto, o processo de Reurb-S também tem sido uma alternativa mais interessante para comunidades de baixa renda em área de risco, uma vez que aproveita as relações estabelecidas no território, embora a permanência no local ou em áreas próximas traga a necessidade de elaboração de projetos de requalificação urbana e ambiental associados à implantação de obras de engenharia.

A observância do procedimento administrativo do art. 28 da Lei n. 13.465/2017 tem sido uma forma de exigir do poder público, então, que este enderece à Defesa Civil avaliação dos riscos e proceda à resolução de conflitos fundiários, buscando afastar a remoção forçada e a promessa de futura efetivação do direito à moradia adequada. Essa estratégia tem se baseado no entendimento de que a Regularização Fundiária, por sua própria definição legal e finalidades previstas no Art. 9º, impõe a garantia de acesso à terra urbana às comunidades de baixa renda, além da inserção do território à ordem urbanística e promoção de medidas

para a recuperação/proteção ambiental. Reitera-se, mesmo que, nesse percurso técnico-legal, se venha a constatar pela necessidade de reassentamento parcial ou total dos ocupantes.

Afinal, é de interesse público precípua da Política Nacional de Reurb que a área seja requalificada em termos urbanísticos e ambientais, e que os ocupantes, sobretudo de baixa renda, sejam titulados ou guarnecidos de segurança possessória, mesmo que isso tenha de ser feito noutro local. Essa racionalidade, que não é nem um pouco inovadora, uma vez que já presente na MP nº 2.220/2001, é reforçada pela própria disposição da Lei nº 13.465/2017 que, ao destrinchar a fase de elaboração do projeto de regularização fundiária (Art. 28, inciso III), prevê, dentre o conteúdo mínimo deste documento, “a proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso” (Art. 35, VI).

O problema de assentamentos informais em áreas de risco é enfrentado, dessa forma, com a racionalidade científica que vem a identificar, passo a passo, as reais condições de risco e de possibilidade de permanência ou não no território. Ao dar início à elaboração do projeto de Reurb, temos a realização do Levantamento Planialtimétrico Cadastral (Art. 35, I), que identifica, além da topografia, os demais elementos de interesse constantes do território, como as unidades habitacionais, a vegetação, existência de dispositivos de drenagem urbana, vias públicas, iluminação pública, áreas de proteção ambiental, corpos hídricos, entre outros.

Em seguida, esse mapeamento permite a delimitação da área efetivamente atingida pelo núcleo urbano informal, e sua eventual correlação com as descrições dos perímetros dos lotes ou glebas constantes das matrículas dos imóveis atingidos. Isso nos fornece condições não apenas para o acionamento dos titulares de direito real e confrontantes, o que vem a demandar o contraditório, como também fornece as bases para o Estudo Preliminar das Desconformidades e da Situação Ambiental, Urbanística e Jurídica (Art. 35, inciso III) daquela área anteriormente delimitada. Caso esse diagnóstico evidencie a obrigatoriedade legal, realiza-se o Estudo Técnico Ambiental (Art. 35, inciso VIII) e, para o aprofundamento da análise de risco, realiza-se o Estudo Técnico para a Situação de Risco (Art. 35, inciso VII),

O Art. 4º da Lei n. 12.340/2010 estabelece uma obrigatoriedade de transferências de recursos federais aos demais entes, compreendidas em três modalidades de ações: prevenção, resposta e recuperação. Para os fins de promover a redução de riscos e prevenção de desastres a partir da aplicação da Reurb-S, podemos focar nas ações de prevenção, legalmente definidas como “medidas prioritárias destinadas a evitar a conversão de risco em desastre ou a instalação

de vulnerabilidades” (Art. 2º, inciso III, Decreto n. 10.593/2020). A maioria dos assentamentos apresenta condições precárias de habitabilidade e infraestrutura urbana, com destaque para a confluência com os demais fatores de risco quando situados em áreas ambientalmente frágeis e com condições geológicas, hidrológicas etc. adversas, agravadas pela insegurança da posse que, por vezes, dificulta a consolidação de moradias e da urbanização, ainda que improvisada⁹.

Para cada ação de prevenção prevista no plano de trabalho, deve constar, no mínimo: “i) a descrição da obra; ii) as principais dimensões físicas que caracterizam a obra; iii) a solução de engenharia proposta; iv) o custo global estimado para a sua execução; e v) as coordenadas geográficas da área de risco de desastres” (Art. 7º, §1º, incisos, Decreto n. 11.219/2022). Por vezes, poderão coincidir as ações de prevenção de desastres necessárias a serem promovidas em assentamentos informais de baixa renda que comportem riscos, justamente, com a implantação de obras de infraestrutura urbana adequadas, ou de implementação de projetos de requalificação urbana e recuperação ambiental de áreas degradadas, conforme as conclusões dos Estudos Técnicos de Risco e/ou Ambientais que eventualmente integrarem o Projeto de Reurb.

Entretanto, essa correlação depende de um rigor metodológico muito mais apurado na produção dos diagnósticos e prognósticos técnicos inseridos no processo de Reurb-S, como os resultantes do LEPAC (Art. 35, inciso I, Lei n. 13.465/2017), os Estudos Preliminares das Desconformidades (inciso III), as conclusões dos Estudos Técnicos da Situação e Risco (inciso VII) e/ou Estudos Ambientais (inciso VIII) ou, então, das propostas de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes (inciso VI). Isso porque a legislação de proteção e defesa civil exige que o documento que acompanha o plano de trabalho, que vem a comprovar a relevância e justificar a pertinência de cada proposta, se não expedido por instituições oficiais integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC, seja realizado por agentes privados legalmente habilitados e desde que a metodologia usada seja a mesma aplicada pelos órgãos oficiais de Defesa Civil (Art. 7º, §2º, Dec. n. 11.219/2022).

Na sequência, porém, o mesmo diploma legal prevê uma exceção para as situações que requeiram execução imediata para a mitigação de riscos. Em tais casos, “o plano de trabalho

⁹ Os Arts. 6º, 7º e 8º do Decreto n. 11.219/2022 detalham tal pedido, devendo o requerente apresentar um plano de trabalho acompanhado de um relatório diagnóstico da realidade dos riscos enfrentados pelo território.

poderá ser apresentado sem a comprovação de que trata o §2º, isto é, sem o laudo técnico expedido pela defesa civil ou por agente habilitado, todavia, “desde que apresentada justificativa pelo órgão técnico competente” (Art. 7º, §3º, Dec. n. 11.219/2022). Ou seja, o órgão municipal, provavelmente da Defesa Civil, deve justificar as razões de urgência que dispensem o parecer.

A Portaria do Ministério da Integração Regional nº 3.033, de 04 de dezembro de 2020, ao longo de seu art. 2º, detalha ainda mais esse procedimento de solicitação de recursos federais para ações preventivas. A Portaria oferece, inclusive, modelos para os documentos a serem apresentados junto ao pedido, sendo o Anexo A para o “Plano de Trabalho de Prevenção”, e o Anexo B para o “Relatório Diagnóstico”, este que, além da justificativa, deve conter relatório fotográfico atualizado da área de risco com as suas coordenadas geográficas e cartografias de risco. Diferentemente do Decreto n. 11.219/2022, a referida Portaria segmenta os documentos que acompanham a solicitação de recursos federais em três: i) o plano de trabalho; ii) o relatório diagnóstico; e iii) o parecer e/ou laudo técnico da defesa civil (Art. 2º, *caput*, Portaria).

Os parágrafos do art. 2º discriminam o conteúdo mínimo de cada documento, merecendo destaque a previsão para o laudo da defesa civil, que deve: identificar e mapear as áreas de risco de desastre nas quais as metas estejam inseridas; descrever suas ações de acompanhamento e fiscalização das ações realizadas nessas áreas (Art. 2º, §3º, incisos I e II, Portaria); e, também:

[...] III - quando for o caso, relação das unidades habitacionais inseridas em área de risco de desastres, contendo a respectiva localização e identificação do responsável familiar (nome, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas, Número de Identificação Social, Cadastro Único para Programas Sociais), cuja ocupação demonstre risco para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros, justificando as intervenções preventivas e, se for o caso, as evacuações da população nas áreas de alto risco de desastres.

O cadastro social realizado na constância de um procedimento de Reurb-S facilitaria, então, as ações da Defesa Civil, e vice-versa, eventual laudo da defesa civil que proceda ao levantamento acima referido viria a facilitar a coordenação e execução de ações preventivas. Há, todavia, uma grande responsabilidade e peso atribuído ao conteúdo de tal parecer para definir a permanência ou “evacuação” da população, frisa-se, das áreas de “alto risco de desastres”. E, novamente, essa situação refere-se ao âmbito de intervenção emergencial mais imediata frente à gravidade dos riscos observados. Porém, a resposta para o assentamento definitivo das famílias, e continuidade das ações para a efetivação do direito à moradia

adequada, dentro das previsões legais relativas à PNPDEC, segue sendo aquela prevista no Art. 3º-B, da Lei n. 12.340/2010.

Os pedidos são analisados pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, a qual é vinculada ao Ministério da Integração Regional (Art. 8º, *caput*, Decreto n. 11.219/2022). Tal análise técnica considera o enquadramento como ação de prevenção, a relevância das ameaças e das vulnerabilidades que indiquem o risco de desastres, e o custo global estimado (Art. 8º, §1º, incisos). Ademais, a priorização para a transferência de recursos irá depender do grau de risco e vulnerabilidade do caso, análise que deve obedecer a critérios instituídos em norma específica (Art. 2º, §4º, Portaria). No caso de ações de prevenção, refere-se à Normadec 00.001-R00/2021, aprovada pela Portaria nº 773, de 26 de abril de 2021 do Ministério da Integração Regional.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A insegurança da posse e precariedades urbanístico-ambientais integram o cenário complexo e multidimensional dos riscos enfrentados por assentamentos informais de baixa renda. A Regularização Fundiária pode ser uma alternativa para a expansão urbana capitalista e adaptação climática. Além de superar a culpabilização dos ocupantes pela degradação ambiental e seu “salvamento”, o que geralmente resulta em remoção, sem recuperação e requalificação da área, a Reurb-S pode servir como via processual para uma análise técnica e participativa dos riscos, identificando a resiliência sistêmica para propor alternativas de promoção de segurança.

Ademais, os processos de luta pela permanência, de disputa pela legitimidade da posse lastreada no debate da função social da propriedade e direito à moradia adequada, e de denúncia e oferecimento de soluções técnicas e populares para redução dos riscos existentes, vêm não apenas a incentivar melhorias ambientais como também outras formas de apropriação coletiva do espaço e gestão comunitária do território. Processos sociais de afirmação e reconhecimento que podem facilitar o acesso a informações sobre as condições de risco e o desenvolvimento de formas de se proteger, gerando mais autonomia para os sujeitos envolvidos e, desse modo, uma mobilização social que também proporciona um gerenciamento de riscos mais eficiente.

É preciso reconhecer a lacuna legal sobre os parâmetros que subsidiam os Estudos de Risco, os quais definem a viabilidade de intervenções urbanístico-ambientais necessárias para a mitigação de riscos e da permanência dos ocupantes. Um desenho jurídico-institucional que poderia ser mais preciso para favorecer um maior controle sobre decisões e atos administrativos decorrentes. Mesmo em situações de grave fragilidade ambiental e riscos de desastres, para além da dicotomia “permanência x realocação” dos ocupantes, iniciar o processo administrativo de Reurb oferece maiores condições para um devido processo legal. Além de reduzida a ameaça de remoção forçada, é viabilizada uma arena jurídico-política de disputa seja quanto aos elementos que compõem o diagnóstico da realidade das desconformidades urbanísticas e ambientais, seja na proposta de soluções, com maior participação das comunidades envolvidas.

Nessa esteira, a Reurb poderia se tornar uma via jurídico-formal direcionada também à redução de riscos, para além do enfoque atual de incorporação à malha urbana e titulação para a transação da terra no mercado formal. Essa interpretação da lei, embora exitosa nalguns casos, ainda não tem sido bem recebida, sendo a instauração da Reurb dificultada quando gravidade dos perigos é aparentemente irresolúvel, servindo os riscos urbanístico-ambientais de pretexto para remoções forçadas. Ainda que iniciado o processo, e avançados os estudos técnicos, chega-se à encruzilhada do reassentamento, quando a permanência é inviável.

A lei não determina como acessar terra urbana para classes baixas de forma urgente, para que nelas se instalem de forma definitiva, afastadas soluções remediadoras de abrigamento provisório com a promessa de efetivação do direito à moradia adequada quando e se houver condições futuras para tanto. Não há previsão legal para a realocação das famílias de áreas cujo risco seja inafastável, a qual promova, obrigatoriamente, o assentamento definitivo em área segura e garantidos todos os elementos do direito à moradia adequada. A solução via produção de novas unidades de Habitação Interesse Social também nos parece insuficiente, ante a urgência e necessidades socioambientais das famílias que são realocadas.

Sem áreas desocupadas suficientes já gravadas como ZEIS, e ausente o disciplinamento dos instrumentos de redistribuição das mais-valias urbanas, que poderiam sequestrar terras privadas para finalidades de interesse público e social, faltam terras disponíveis para viabilizar o reassentamento em área segura. Diante do avanço do mercado imobiliário e de um planejamento urbano a ele aliado, esse esgotamento de terras bem localizadas disponíveis para HIS tem implicado, além da busca por áreas periféricas “desprovidas de cidade”, nalguns

Municípios, a desafetação de áreas públicas, antes destinadas a áreas verdes, de lazer e institucionais, impondo prejuízos a toda a coletividade, inclusive às próprias famílias ali reassentadas.

Essa grave omissão no ordenamento jurídico brasileiro expõe quão socialmente estruturante é a concentração fundiária e a dimensão dos desafios de uma reforma urbana que enfrente o desafio de promover a “justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização”, encarando também as desigualdades de gênero e raça na formulação de políticas públicas com esse propósito. Além de toda a coletividade, tal lacuna legal penaliza sobretudo mulheres de periferia e a população negra que, como visto, suportam as consequências de um processo de urbanização excludente e marcado pelo racismo ambiental.

Chega-se a impasses de difícil transposição, como o fato de que o procedimento atual de Reurb-S não dá conta dos territórios comprometidos pelos graves riscos ali encontrados. Essa abordagem de avaliação de riscos desprovida da correspondente avaliação da capacidade de adaptação e resiliência tanto dos processos ecológicos quanto das comunidades ali instaladas vem a apontar, também, a insuficiência das respostas legislativas relativas à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Denuncia, ademais, quão temerário é franquear a incorporação de terras ambientalmente sensíveis à malha urbana, sem uma efetiva amarração de estratégias territorialmente mais ampliadas de intervenção urbana e recuperação ambiental que, talvez, viriam a possibilitar a permanência das famílias no local.

Há uma linha tênue entre compatibilizar e sobrepor interesses, especialmente diante da necessidade urgente de proteção e recuperação ambiental. A não preservação pode comprometer processos ecológicos e instalar vulnerabilidades, prejudicando as populações ali assentadas. O poder público tem o dever de implementar medidas preventivas, seja de recuperação ambiental, seja de requalificação urbana, medidas que são preventivas a desastres. A falta de recursos, aliás, não é um entrave absoluto, sendo oportunizada sua solicitação à União. Ademais, o caráter transfronteiriço dos desastres requer cooperação entre municípios, por vezes entre estados, e mesmo entre países, o que requer uma estruturação institucional que facilite essa interlocução.

Em suma, é preciso avançar na formulação de um desenho jurídico-institucional que a um só tempo seja capaz de promover a adaptação climática das cidades e encarar o desafio representado pela problemática dos assentamentos informais de baixa renda em áreas de

risco. Uma resposta comprometida com a promoção de direitos humanos, ou seja, que não abra mão do compromisso com o enfrentamento das desigualdades de raça e gênero que reforcem a injustiça ambiental, com a efetivação do direito à moradia adequada, do direito à cidade e da promoção de um desenvolvimento urbano sustentável e resiliente.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais? o caso do movimento de justiça ambiental. **Estudos Avançados** (USP, Impresso), v. 24, p. 103-119, 2010. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/ea/a/hSdks4fkGYGb4fDVhmb6yxk/?lang=pt&format=pdf> >. Acesso em: 29 jul. 2024.

ADORNO, Theodor Wiesengrund. O ensaio como forma. In: **Notas de Literatura [1974]**. Tradução de Jorge de Almeida. São Paulo: Duas Cidades; Ed. 34, 2003. p. 15-46.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Cidade para todos/cidade para todas: vendo a cidade através do olhar das mulheres. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico RBDU**, v. 8, n. 15, Fórum, Belo Horizonte, p. 243–254, 2022. DOI: 10.55663/RBDU.v08.i15-ART12 . Disponível em: < <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/874> >. Acesso em 21 ago. 2024.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, FASE/IPPUR, 1997.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina Lopes; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei no 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, p.168-193, 2019. DOI:10.12957/rdc.2019.37245.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Justiça ambiental entre redistribuição e reconhecimento**. Tese (doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito. UFSC, 2008. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/91246> >. Acesso em 20 Ago. 2024.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil** - Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BURSCH, Amarilis; AMORIM, Sônia. A tragédia da região serrana do Rio de Janeiro em 2011: procurando respostas. In: **Casoteca de Gestão Pública**. ENAP, 2011. Disponível em < <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/328/2/A%20tragédia%20da%20região%20serrana%20do%20Rio%20de%20Janeiro%20em%202011%20procurando%20respostas.pdf> >. Acesso em 21 ago. 2024.

DODMAN, David; HAYWARD, Brownyn; PELLING, Mark; CASTÁN BROTO, Vanessa; CHOW, Winston; CHU, Eric; DAWSON, Richard; KHIRFAN, Luna; MCPHEARSON, Timon; PRAKASH, Anjal; ZHENG, Yan; ZIEVORGEL, Gina (2022). Chapter 6 - Cities, Settlements and Key Infrastructure. In: **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability**. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the

Intergovernmental Panel on Climate Change. [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegria, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press, 2022. p. 907-1040.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Agência de Notícias. **Pobreza cai para 31,6% da população em 2022, após alcançar 36,7% em 2021.** Editoria: Estatísticas Sociais. Texto de Irene Gomes, Arte de Brisa Gil. Publicado em 06/12/2023 10h00, Atualizado em 06/12/2023 11h48. Disponível em: < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38545-pobreza-cai-para-31-6-da-populacao-em-2022-apos-alcancar-36-7-em-2021#:~:text=O%20percentual%20de%20pessoas%20em,7%20milh%C3%B5es%20na%20extrema%20pobreza>>. Acesso em 21 ago. 2024.

MAP BIOMAS. **Mapeamento anual de cobertura e uso da terra no Brasil entre 1985 a 2022.** Coleção 8. Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/4/2023/10/FACT_Areas-Urbanas-no-Brasil_31.10_v2.pdf>. Acesso em: 07/10/2023.

POSSANTTI, Iporã; MÜLLER, José; RUHOFF, Anderson (ed.). **Cheias no Rio Grande do Sul:** base de dados e informações geográficas na Região Hidrográfica do Lago Guaíba e na Lagoa dos Patos em 2024. Porto Alegre: UFRGS, 2024. Disponível em: < <https://storymaps.arcgis.com/stories/a81d69f4bccf42989609e3fe64d8ef48> >. Acesso em 19 ago. 2024.

REVI, Aromar; SATTERHWAITE, David E.; ARAGÓN-DURAND, Fernando; CORFEE-MORLOT, Jan; KIUNSI, Robert B. R.; Pelling, Mark ; ROBERTS, Debra C.; & SOLECKI, William (2014). Chapter 8 - Urban areas. In: **Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change** [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 535-612. Disponível em: < https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap8_FINAL.pdf >. Acesso em 06 ago. 2024.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; AKOS LITSEK, Felipe Cruz Akos. Novos olhares sobre a Lei 13.465/17: Potencialidades no Fortalecimento das Comunidades através dos Termos Territoriais Coletivos. **InSURgência:** revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 6, n. 2, 2020. DOI: 10.26512/insurgencia.v6i2.31968 . Disponível em: < <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/31968> > . Acesso em: 4 abr. 2023.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Casa Militar Defesa Civil - RS. **Defesa Civil atualiza balanço das enchentes no RS – 10/7**. Publicado em 10/07/2024 às 11h46min. Disponível em:
< <https://www.defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-10-7>
>. Acesso em 06 ago. 2024.

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

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU (1991). **Comentário Geral nº 4 ao Art. 11 do PIDESC**. Comentários gerais dos comitês de tratados de direitos humanos da ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comitê de Direitos Humanos. Nova Iorque, 1991. In: RAMOS, André Carvalho de (coord.). Comentários gerais dos comitês de tratados de direitos humanos da ONU. 2018. Disponível em: <
<https://www2.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>>. Acesso em: 15/09/2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU (1997). **Comentário Geral nº 7 ao Art. 11 do PIDESC**. Comentários gerais dos comitês de tratados de direitos humanos da ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comitê de Direitos Humanos. Nova Iorque, 1997. In: RAMOS, André Carvalho de (coord.). Comentários gerais dos comitês de tratados de direitos humanos da ONU. 2018. Disponível em: <
<https://www2.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>>. Acesso em: 15/09/2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU (2023). **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres)**. Os caminhos para a igualdade: Índices gêmeos sobre o empoderamento das mulheres e a igualdade de gênero. Nova Iorque, 2023.
Disponível em: < <https://www.undp.org/pt/brazil/news/desigualdades-entre-homens-e-mulheres-persistem-em-paises-de-alto-desenvolvimento-humano#:~:text=Para%20o%20Brasil%2C%20o%20%C3%ADndice,participa%C3%A7%C3%A3o%20na%20tomada%20de%20decis%C3%B5es>>.

200

Submissão: 26/08/2024
Aceito para Publicação: 28/12/2024

DOI: 10.22456/2317-8558.142115