



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO CENTRO DE FILOSOFIA E  
CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E  
MEIO AMBIENTE

ANA KAROLINA NOVAES GOMES

**“ESPEREI UM TRATOR VIR DERRUBAR MINHA CASA”: REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL EM ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL DE  
SERRA TALHADA/PE**

RECIFE  
2024

ANA KAROLINA NOVAES GOMES

**“ESPEREI UM TRATOR VIR DERRUBAR MINHA CASA”: REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL EM ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL DE  
SERRA TALHADA/PE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para a obtenção do título de mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

**Área de concentração:** Gestão e Políticas Ambientais.

**Orientador:** Prof. Dr. Itamar José Dias e Cordeiro

RECIFE

2024

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Gomes, Ana Karolina Novaes.

"Esperei um trator vir derrubar minha casa": regularização fundiária sustentável em Zona Especial de Interesse Social de Serra Talhada/PE / Ana Karolina Novaes Gomes. - Recife, 2024. 80f.: il.

Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, 2024.

Orientação: Itamar José Dias e Cordeiro.

1. Regularização fundiária; 2. Moradia; 3. Zonas Especiais de Interesse Social. I. Cordeiro, Itamar José Dias e. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

CDD 363.7

ANA KAROLINA NOVAES GOMES

**“ESPEREI UM TRATOR VIR DERRUBAR MINHA CASA”: REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL EM ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL DE  
SERRA TALHADA/PE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para a obtenção do título de mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

**Área de concentração:** Gestão e Políticas Ambientais.

Aprovada em: 04/03/2024

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Itamar José Dias e Cordeiro (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Anna Priscylla Lima Prado  
(Examinadora Externa)

---

Prof. Dr. Dirceu Salviano Marques Marroquim  
(Examinador Externo ao programa)

---

Prof. Dr. Anselmo Cesar Vasconcelos Bezerra  
(Examinador Externo à Instituição)

*Dedico esta dissertação aos moradores do Bairro José Tomé de Souza, por direta e indiretamente estarem presentes em meus pensamentos diariamente, de modo a estimular planos e propósitos.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pela oportunidade de estar vivendo e concluindo esse projeto de vida.

À minha família, pelo incentivo e por sempre acreditar na concretização dos meus objetivos.

Aos meus amigos, por todas as palavras de apoio nos momentos de ansiedade e angústia, em especial à Aécio Bandeira, eterno professor e incentivador dos meus sonhos.

Aos meus alunos, com os quais aprendo dia a dia.

À Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) por proporcionar conhecimento, acolhimento e educação.

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA/UFPE), por toda orientação e presteza de todos os funcionários e professores, que dedicavam parte de seus dias às aulas e atendimentos de cada um de nós.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Itamar Cordeiro, pelo acolhimento, compreensão e dedicação.

À Profa. Dra. Anna Priscylla Prado, a quem admiro como mulher e profissional.

Ao Programa Moradia Legal do Tribunal de Justiça de Pernambuco – TJPE, na pessoa de Sara Lima.

Ao Município de Serra Talhada/PE pela oportunidade e confiança de coordenar o Programa Minha Casa Legal, inovação e presente dado pela gestora Márcia Conrado.

Grata por tudo, grata por tanto. Grata a cada um de vocês.

Todas as pessoas que vivem na cidade são cidadãos? Não é bem assim. Na verdade, todos têm direito à cidade e têm direito de se assumirem como cidadãos. Mas, na prática, da maneira como as modernas cidades crescem e se desenvolvem, o que ocorre é uma urbanização desurbanizada. [...] Direito à cidade quer dizer direito à vida urbana, à habitação, à dignidade. É pensar a cidade como um espaço de usufruto do cotidiano, como um lugar de encontro e não de desencontro. Jacobi (1986, p.22).

## RESUMO

O desenvolvimento urbano e a evolução do sistema capitalista vêm consolidando cada vez mais o modo de ocupação do espaço e sua ingerência na realidade global e local do território em processo de expansão urbana. A presente pesquisa trata de analisar a regularização fundiária sustentável em áreas de maior vulnerabilidade como ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Urbano previstas na Lei 11.977/2009, através da ZEIS 2, inserida no bairro José Tomé de Souza Ramos – Mutirão pela Lei Complementar Municipal 151/2007, na cidade de Serra Talhada/PE. Especificamente, busca-se compreender como transcorreu o processo de ocupação do espaço urbano e sua evolução, e caracterizar as condições sociais, políticas, ambientais e de justiça social em que vivem os agentes que produzem esse ambiente. Isso por que, os processos de regularização fundiária se baseiam pela irregularidade formal e material de vivência do indivíduo na sociedade, do ponto de vista urbanístico, estrutural e de moradia, o que leva a ser, hodiernamente, um dos grandes entraves sociais e políticos que demarcam a sociedade brasileira como desigual e grande preocupação no âmbito internacional. A pesquisa consistiu em levantamento bibliográfico e documental, elaboração de questionários, aplicação dos questionários in loco e realização de entrevistas com alguns atores-chave envolvidos na gestão da ZEIS. Como produto da pesquisa-ação, o resultado alcançado é a através da ação prática promover a apresentação de um projeto de sugestão de atualização do Plano Diretor Municipal e através das práticas empregadas, servir de modelo para aplicação em municípios de médio e pequeno porte.

Palavras-chave: Regularização fundiária; moradia; Zonas Especiais de Interesse Social.

## **ABSTRACT**

Urban development and the evolution of the capitalist system have increasingly consolidated the way in which space is occupied and its interference in the global and local reality of the territory in the process of urban expansion. This research aims to analyze sustainable land regularization in areas of greater vulnerability such as ZEIS - Special Zones of Urban Interest provided for in Law 11,977/2009, through ZEIS 2, inserted in the José Tomé de Souza Ramos neighborhood – Mutirão by Municipal Complementary Law 151 /2007, in the city of Serra Talhada/PE. Specifically, the aim is to understand how the process of occupation of urban space and its evolution took place, and to characterize the social, political, environmental and social justice conditions in which the agents who produce this environment live. This is because land regularization processes are based on the formal and material irregularity of the individual's experience in society, from an urban, structural and housing point of view, which leads to it being, nowadays, one of the great social and political obstacles that demarcate Brazilian society as unequal. The research consisted of a bibliographic and documentary survey, preparation of questionnaires, application of questionnaires on site and interviews with some key actors involved in the management of ZEIS. As a product of action research, the result achieved is to, through practical action, promote the presentation of a Project to suggest updating the Municipal Master Plan and, through the practices employed, serve as a model for application in medium and small municipalities.

Keywords: Sustainable land; home; Special Zones of Social Interest.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1:</b> Dados do IBGE sobre o Município de Serra Talhada-PE .....	22
<b>Figura 2:</b> Imagem de distribuição dos bairros de Serra Talhada-PE.....	22
<b>Figura 3:</b> Mapa de Serra Talhada/PE .....	23
<b>Figura 4:</b> Evolução espacial da área de estudo entre 1969 e 2023 .....	24
<b>Figura 5:</b> Mapa do Bairro José Tomé de Souza Ramos e ZEIS 2.....	24
<b>Figura 6:</b> Imagens da ZEIS no ano de 2011 .....	59
<b>Figura 7:</b> Canal aberto na ZEIS .....	59
<b>Figura 8:</b> Obras abandonadas na ZEIS .....	60
<b>Figura 9:</b> Espaço público na ZEIS 2.....	67
<b>Figura 10:</b> Ato de entrega das casas da CEHAB .....	68
<b>Figura 11:</b> Entrega de escrituras públicas pelo Programa Minha Casa Legal.....	68
<b>Figura 12:</b> Entrega de escrituras públicas pelo Programa Minha Casa Legal.....	69
<b>Figura 13:</b> Aplicação do Projeto Minha praça, meu xodó .....	69
<b>Figura 14:</b> Aplicação do Projeto Minha praça, meu xodó .....	70
<b>Figura 15:</b> Aplicação do Projeto Minha praça, meu xodó .....	70
<b>Figura 16:</b> Aplicação do Projeto Minha praça, meu xodó .....	71
<b>Figura 17:</b> Entrevistas socioeconômicas aos moradores .....	71
<b>Figura 18:</b> Vista aérea da ZEIS 2.....	72
<b>Figura 19:</b> Vista aérea da ZEIS 2.....	73

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Tempo de ocupação na área .....	63
<b>Gráfico 2:</b> Gênero dos entrevistados .....	64
<b>Gráfico 3:</b> Etnia dos entrevistados .....	64
<b>Gráfico 4:</b> Estado civil dos entrevistados .....	65
<b>Gráfico 5:</b> Origem da renda .....	65

## **LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1:</b> Levantamento de Planos Diretores, ZEIS e início de Reurb .....	29
---	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CEHAB	Companhia Habitacional
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PMST	Prefeitura Municipal de Serra Talhada
PD	Plano Diretor
Reurb	Regularização urbana
RPA	Região Político Administrativa
SIG	Sistemas de Informações Geográficas
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>21</b>
2.1	COMPREENDENDO O INSTRUMENTO DA ZEIS E CONHECENDO A ZEIS 2 DO MUNICÍPIO DE SERRA TALHADA/PE .....	21
2.2	OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 10 E 11 DA AGENDA 2030 E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL .....	30
2.3	OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 10 E 11 DA AGENDA 2030 E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL .....	43
<b>3</b>	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS .....</b>	<b>58</b>
3.1	O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO NO BAIRRO JOSÉ TOMÉ DE SOUZA RAMOS .....	58
3.2	PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO PROCESSO .....	67
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>74</b>
<b>5</b>	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>76</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O processo de ocupação do espaço vem se mostrando cada vez mais evidente entre problemáticas de cunho social, ambiental, política e urbanística que assolam o poder público, sobretudo municipal, onde a realidade é mais visível no cotidiano dos indivíduos que sofrem as mazelas de graves danos socioespaciais decorrentes de processos inadequados de ocupação de território, como falta de local adequado e seguro de moradia, falta de infraestrutura, segurança e ambiente adequado.

Atualmente há um grande problema estrutural decorrente do processo de ocupação territorial desordenado no Brasil e no mundo, em que o entrave é a dificuldade de acesso a uma moradia digna, demonstrada a partir da forma de ocupação irregular até a falta de estrutura permanente que originam processos de regularização por todo o país.

No Brasil, as afirmações acima aludidas se baseiam nos dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020), ao informar que 5,127 milhões de moradias são irregulares, o que significa dizer que 210 milhões de brasileiros estão inseridos no grupo de moradias passíveis a algum processo de regularização.

Tudo coaduna a compreender que após processos de ocupação desordenada, o Estado se acomoda a um planejamento falho que perdura por décadas, atingindo o desenvolvimento das cidades quanto o critério quantitativo de crescimento populacional e territorial, sem que se atinja desenvolvimento urbano sustentável, ou seja, capaz de proporcionar qualidade de vida e bem-estar aos cidadãos.

Não tão distante ou diferente, o que ocorrera em Serra Talhada/PE, foi algo comum em centenas das cidades interioranas brasileiras, onde a ocupação também foi algo que ocorreu no período da Revolução Industrial, ainda que através de um processo ligeiramente diferente.

Nestes casos, na maioria das vezes, a ocupação surgiu nos arredores da cidade, em fazendas e áreas pertencentes ao poder público. Havia a instalação de famílias nas áreas mais distantes do centro das cidades, por vezes áreas rurais, que posteriormente passavam a fazer parte da área urbana da cidade e integrando o sentimento de pertencimento através de autoconstrução.

A desordem e urbanismo informal em ambas as perspectivas é algo que perdura na sociedade e território brasileiro, sendo objeto de políticas públicas assistencialistas e habitacionais, decorrentes de um processo desenfreado, sem fiscalização e gerador de graves danos ambientais, sociais e urbanísticos.

As consequências vão além da ausência de moradia digna, indo desde a falta de serviços de saúde, educação, infraestrutura, saneamento, meio ambiente equilibrado, acessibilidade, sistema viário, e etc., até a constatação de que não há bem-estar social e não há desenvolvimento urbano que garanta a dignidade da pessoa humana em sua integralidade.

A problemática gira em torno da relação desenvolvimento urbano, direito à moradia e processo de regularização fundiária destacado entre Municipalistas, que no viés jurídico da multidisciplinaridade tratam a regularização fundiária como uma necessidade, frente a uma possível forma de solucionar problemas originados pela forma em que foram se produzindo e desenvolvendo as cidades na contemporaneidade.

Então, logo em início de gestão, no ano de 2013 passa a ser meta de governo municipal a implantação de Diretoria e Coordenação de Fiscalização e Controle Urbano com o objetivo de implantar no município uma política pública de conscientização, fiscalização e controle acerca através da Lei Complementar nº 188, de 02 de maio de 2013.

A experiência e o cotidiano pela lida com processos administrativos de Licença de Construção e Demolição davam espaço para incontáveis notificações, embargos administrativos e histórias de vida, o que permitiu ouvir e entender que as questões iam além de uma simples solicitação, mas tratavam-se de necessidades.

Comumente, haviam escalas de fiscalização por bairro, e nessas visitas às obras iniciadas sem autorização, histórias de vida se mostravam e foram geradoras de várias inquietações para uma operadora do direito que muito além da letra fria de lei, tinha uma visão mais assistencialista e humanizada.

De forma breve e concisa, mas como marco para inquietações sobre a temática, lembro da história de um senhor que possuía terreno com casa já construída em área do Estado de Pernambuco, não possuidor de título de propriedade que fora notificado por estar construindo um “quartinho” para a filha que estava gestante e precisando de um teto para viver com seu bebê.

Logo quando notificado, os fiscais conheceram a filha gestante, viram se tratar de um cômodo por fora da casa, ali no muro. E mesmo assim, por ordens do ofício efetuaram a notificação para que tirasse licença de construção.

Chegando à Coordenação, me vi na necessidade de mais uma vez escutar a história trazida pelo munícipe e me vi de mãos atadas quando me fizera o seguinte questionamento: “Doutora, eu quero e vim aqui para lhe pagar pela licença, mas eu não tenho a escritura pública do terreno que é do Estado e que eu moro há muitos anos e minha filha precisa de um lugar. Como devo fazer?”

Estar diante das normas municipais que proibiam a construção do cômodo para a filha e estar diante de normas constitucionais garantidoras de direitos básicos como a moradia, que se ressalte ser de aplicabilidade imediata, me paralisaram e de pronto me gerou um questionamento: como posso exigir algo que nunca lhe foi dado a oportunidade de ter?

E não falo apenas de uma moradia digna, já que estamos narrando caso de pessoa vulnerável, de localização vulnerável. Mas de dignidade. De possuir um título de propriedade que por muito tempo o poder público já deveria ter lhe providenciado para manter-lhe ao menos na legalidade, já que não na dignidade.

Com passar dos anos, em ano de pandemia, os questionamentos ainda eram persistentes e insistentes acerca de quais os entraves sociopolíticos e socioambientais para o desenvolvimento de programa de regularização fundiária sustentável em Zonas Especiais de Interesse Social?

Como mecanismo de atuação, passa então o governo municipal, após autoria própria de Projeto de Lei, a promulgar a Lei nº 1.893, de 16 de fevereiro de 2022 a instituir no Município de Serra Talhada o programa “Minha Casa Legal”, consistente nos procedimentos para tramitação e análise de processos de Regularização Fundiária Urbana – (Reurb) e dá outras providências.

Com essa conquista ao tema, a lei teve como diferencial o início do processo perante à Secretaria de Assistência Social e Cidadania visando a melhor forma de abordagem e cooperação de instituições assistencialistas como CRAS, CREAS, Cozinhas comunitárias, Serviços de Convivência e todos os capazes de alinhar a relação entre poder público e famílias que desacreditavam na boa intenção de conceder o título de propriedade sem aplicações de multa, risco de demolição ou desocupação.

Através da atuação de diversas secretarias municipais, da cooperação da Companhia Estadual de Habitação e Obras de Pernambuco, dos aproximadamente 1.160 imóveis passíveis de regularização fundiária, os 45 títulos iniciais foram capazes de produzir uma revolução no bairro que agora dispõe de infraestrutura, mobilidade,

saneamento, saúde e demais indicativos básicos de dignidade urbana.

Trabalhar então a presente pesquisa com município central e espelho aos demais que lhe buscam para tratar de questões médicas, educacionais, comerciais, com o presente estudo, viabiliza a busca por questões de gestão pública, de desenvolvimento urbano e socioambiental e sobretudo de regularização fundiária possível em áreas de interesse social.

A presente dissertação tem então como objetivo geral analisar a regularização fundiária enquanto política de desenvolvimento sustentável em Zonas Especiais de Interesse Social no Estado de Pernambuco, mais especificamente no município de Serra Talhada/PE.

São objetivos específicos deste estudo: caracterizar a regularização fundiária sustentável como política pública de redução de desigualdades; identificar tipos de intervenção antrópica de modificação do espaço natural em ZEIS e determinar as desigualdades no processo de urbanização e direito à cidade em ZEIS.

As técnicas de pesquisa se basearam estreitamente à coleta de dados, relacionadas com a parte prática da pesquisa; assim a técnica utilizada foi a de documentação indireta, que abrangeu a um só tempo a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

O método de abordagem foi essencialmente dialético – que penetra o mundo dos fenômenos por meio de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade. Toda verdade para o método dialético é uma “verdade-processo”, que assume as configurações históricas enquanto componentes materiais condicionantes da própria atividade científica.

Por isso, é possível afirmar, nesta esteira de argumentação, que a tese fundamental da dialética é a da “especificidade histórica da vida humana: nada existe totalmente dado, eterno, fixo e absoluto. Portanto, não há nem ideias, nem instituições e nem categorias estáticas”.

Para tanto, foram utilizados conceitos relevantes aos estudos que buscam alargar conhecimento sobre Zonas Especiais de Interesse Social, Direito à cidade sobre a visão de David Harvey e Henry Lefebvre, regularização fundiária sob a perspectiva legal e como política pública garantidora de direito à moradia na perspectiva de Raquel Rolnik, segregação ambiental e exclusão social por Maricato e Joice Beth, o conceito de cidade sob o olhar do geógrafo Milton Santos e o Direito à moradia por Moller e Valle.

O primeiro capítulo trata a conceituação de regularização fundiária sustentável e os entraves sociopolíticos de garantia do direito à moradia em Zonas Especiais de Interesse Social, de modo a aprofundar ao seu conceito e estudar o ZEIS objeto da dissertação.

Nesse diapasão, foi através das perspectivas da ZEIS estudado o direito à moradia adequada previsto na Constituição de 1988, através da tríade do desenvolvimento urbano, meio ambiente equilibrado e a gestão democrática das cidades, base fundamental do esforço jurídico-político, garantindo assim a regularidade fundiária não somente a segurança jurídica aos ocupantes, mas sobretudo a integração socioespacial dos assentamentos informais e moradia digna.

Em seguida o estudo relacional entre ZEIS e o conceito de Direito à cidade e sua implantação no cotidiano dos municípios e seres integrantes da cidade de modo a caracterizar o processo de urbanização na área, as políticas públicas de habitação aplicadas e o processo de regularização como meio de combate à desigualdade e garantia do direito à cidade, sob a ótica de orientações prestadas pelas ODSs nº. 10 e 11 da Agenda 2030 foi produto da pesquisa.

Nele foi dado uma apreciação mais humanista ao processo de regularização fundiária, incorporado a um ideal de sustentabilidade capaz de permitir o desenvolvimento indireto que o processo engloba, porém com um olhar mais destinado a um desenvolvimento com características sociais e ambientais em ZEIS e sua repercussão no direito à moradia.

Em decorrência da experiência em ZEIS, abordaremos o papel dos moradores e beneficiários no transcorrer de processo de regularização fundiária e se os componentes de sustentabilidade estão sendo atingidos, de modo a obter paradigmas sob aspectos urbanísticos, sociais, ambientais e jurídicos.

Em um segundo momento o recorte locacional da pesquisa corresponde a área de Zona Especial de Interesse Social - ZEIS, localizada na cidade de Serra Talhada/PE, a qual iremos caracterizar, historicizar e compreender a importância do processo perante os vários municípios circunvizinhos, inclusive dos estados da Paraíba, Ceará e Bahia.

Em arremate, foi problematizado e analisado os dados da pesquisa perante à sociedade internamente e externamente envolvida no processo de regularização fundiária, com destaque às novas possibilidades após implantação do programa na cidade e em especial na ZEIS, tendo como conclusão e produto da dissertação a

proposta de lege ferenda perante o legislativo municipal com escopo de atualizar o Plano Diretor Municipal e servir de piloto para municípios de médio e pequeno porte de cidades interioranas.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Compreendendo o instrumento da ZEIS e conhecendo a ZEIS 2 do Município de Serra Talhada/PE

As ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social são zonas previstas na legislação brasileira através da Lei 13.465/2017 como a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Seu estabelecimento permite que seja vista como um instrumento legislativo que é capaz de equacionar as desigualdades existentes no âmbito de habitação e moradia, e que oferece novas políticas habitacionais e torna o espaço público propício à convivência social.

Na perspectiva de Berth (2023, p.99), há crítica relevante às ZEIS, mesmo que diante das conquistas já alcançadas após a sua instituição no nosso ordenamento. Para a autora:

As Zeis, na prática, vêm perpetuando a divisão racial do espaço, uma vez que foram construídas a partir da questão de classe, deixando de lado a questão racial. Evidentemente, trouxeram avanços importantes e beneficiam muitas famílias desde a sua implementação, mas não mudaram a cara das cidades bem como não forma capazes de romper com a lógica casa-grande-senzala.

Na cidade de Serra Talhada, Mesorregião do Sertão Pernambucano, Microrregião do Pajeú, localizada à 412Km de distância da capital, há Zonas Especiais de Interesse Social com previsão em Plano Diretor Municipal e objeto de legislação própria de Regularização fundiária nessas zonas.

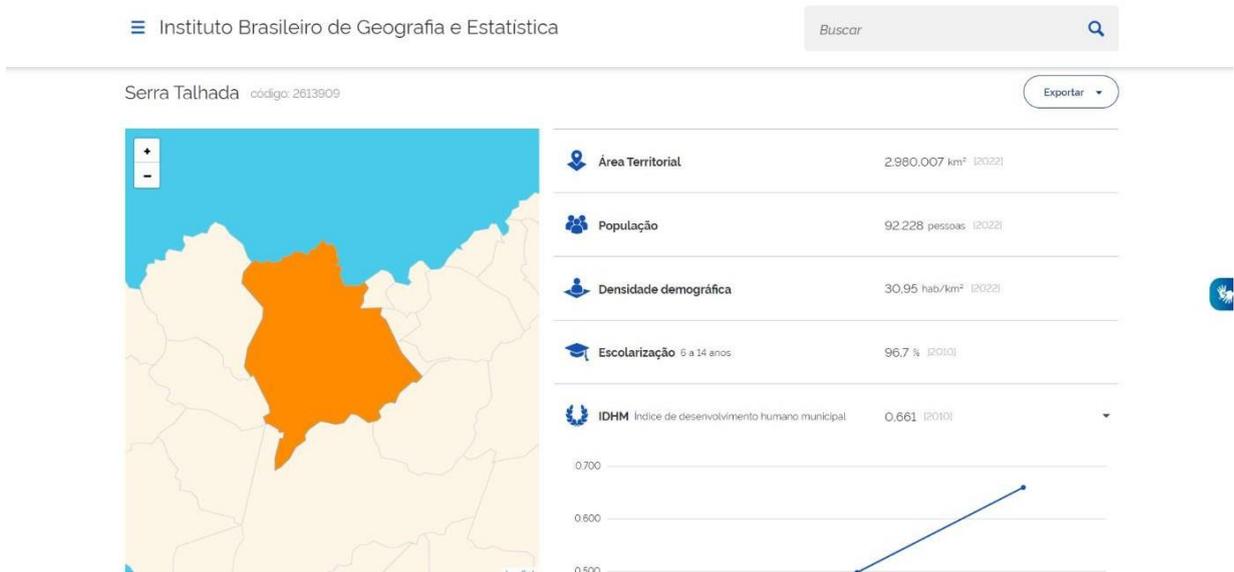
Com população estimada em 92.228<sup>1</sup> habitantes em uma área territorial de 2.980,007km<sup>2</sup>, corresponde a segunda maior cidade do sertão pernambucano, segundo dados do Censo 2022 (IBGE, 2022), sendo rota para os estados da Paraíba, Ceará e Bahia.

---

1

[https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2022/Previa\\_da\\_Populacao/POP2022\\_Municipios\\_20230616.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Municipios_20230616.pdf)

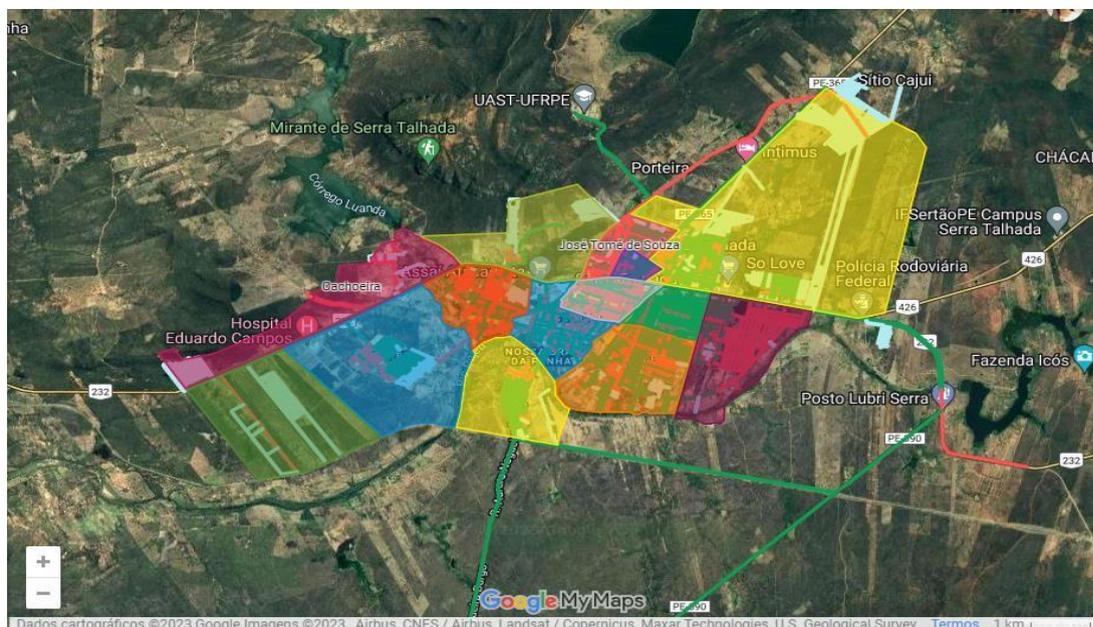
**Figura 1:** Dados do IBGE sobre o Município de Serra Talhada-PE



Fontes: IBGE (2022).

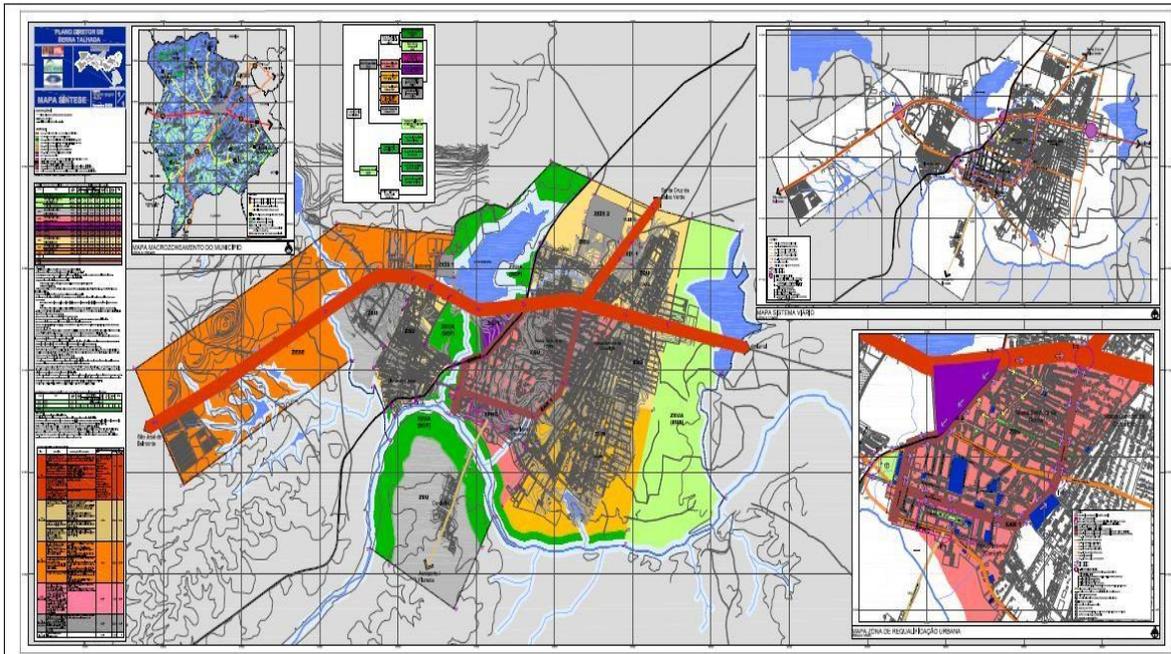
Dentre as zonas existentes no município, o perímetro urbano possui ZEIS integrante a um dos bairros da cidade, denominado José Tomé de Souza com área de 933,00m<sup>2</sup>, com perímetro de 552,90m e disposições reconhecidas através da Lei Municipal nº 051/2007 (fig. 2).

**Figura 2:** Imagem de distribuição dos bairros de Serra Talhada-PE



Fontes: Site da Prefeitura Municipal de Serra Talhada através de Google Earth (2023).

**Figura 3:** Mapa de Serra Talhada/PE



**Fontes:** Plano Diretor de Serra Talhada/PE

O recorte, corresponde, conforme Anexo II do Plano Diretor Municipal, em descrição dos limites de zoneamento, que apresenta os seguintes termos:

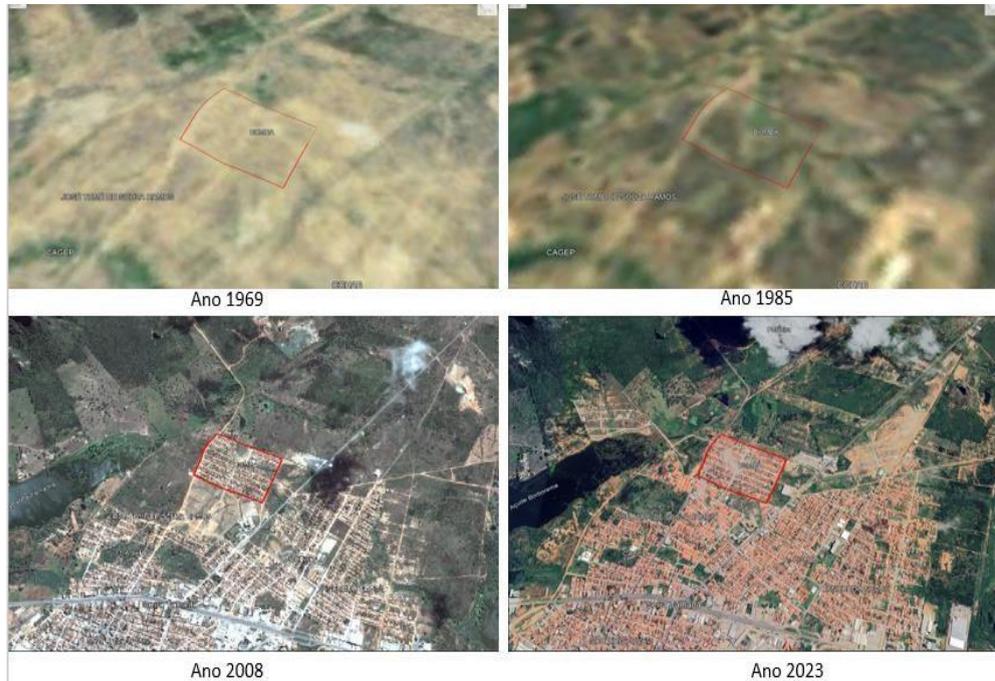
#### Zona Especial de Interesse – ZEIS2

O perímetro da área correspondente a ZEIS 2, compreende ao Mutirão, estende-se a partir do Ponto P1 (P.G.= 578391, 9118426), no cruzamento do limite sul dos lotes limediros da Rua José Pedro da Silva com o eixo da estrada para a Fazenda Saco, por onde segue até atingir o Ponto P2 (P.G.= 578518, 9118724) no cruzamento do eixo da estrada para a Fazenda Saco com o limite norte dos lotes pertencentes a quadra 8, segue no sentido leste no limite norte dos lotes das quadras 8 e 7 até atingir o Ponto P3 (P.G.= 578936, 9118570) no limite da quadra 7 com a via existente, por onde segue em linha reta até atingir o Ponto P4 (P.G.= 578817, 9118265) no limite da quadra 15, segue pelo limite sul dos lotes das quadras 15 e 1, por onde segue até o ponto inicial, Ponto P1, fechando a poligonal.

Historicamente, corresponde a uma grande área rural que sofreu intervenção humana capaz de modificar toda a estrutura física, sendo então objeto de autoconstrução, negócio e vulnerabilidade por décadas.

Imagens dos anos 1969, 1985 e 2008 e 2023 mostram o processo de urbanização na área de estudo, permitindo uma breve elucidação da área e como geograficamente ela passou a ser integrante de uma zona de interesse especiais, servindo hoje como meio de identidade dos moradores da área.

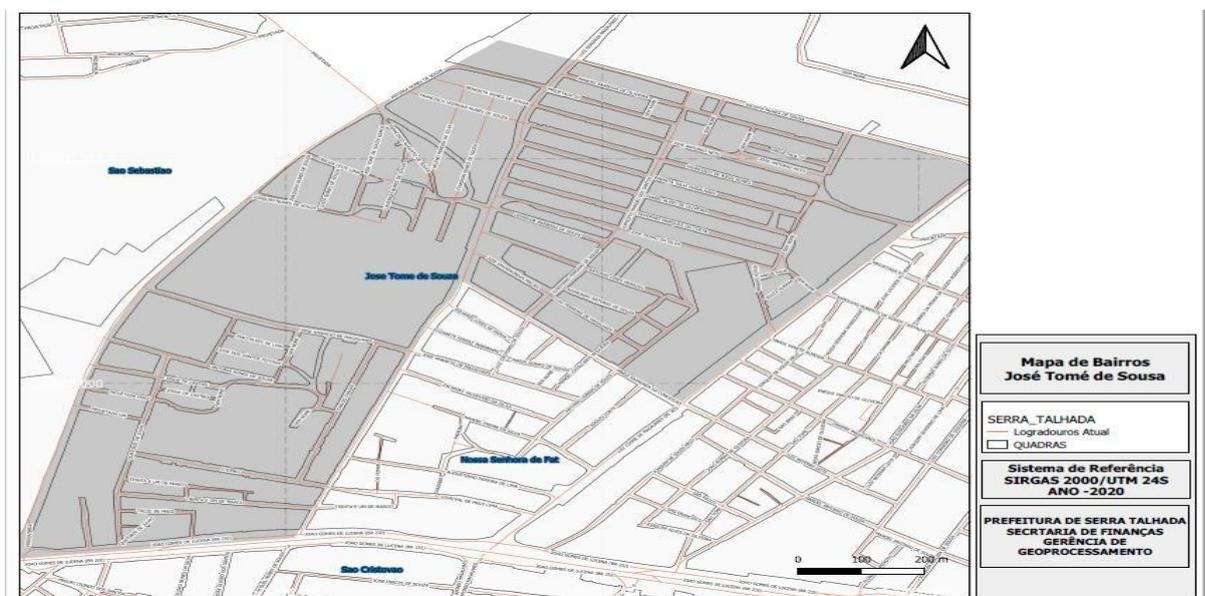
**Figura 4:** Evolução espacial da área de estudo entre 1969 e 2023



Fonte: Google Earth

Tecnicamente, com coordenadas georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e representadas no Sistema UTM, referenciadas ao Meridiano Central 39 WGr, fuso 24S, tendo como *datum* o SIRGAS 2000, sendo todas as distâncias, áreas e perímetros foram calculados no plano de projeção UTM, obtém-se a seguinte imagem:

**Figura 5:** Mapa do Bairro José Tomé de Souza Ramos e ZEIS 2



Fontes: Prefeitura Municipal de Serra Talhada (2022).

No município em estudo, conforme Art. 91:

Art. 91. Ficam instituídas as seguintes Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS:

I - Zona Especial de Interesse Social 1 - ZEIS 1;

II - Zona Especial de Interesse Social 2 - ZEIS 2.

O recorte espacial da presente pesquisa corresponde à ZEIS 2, que, conforme o Art.93, corresponde:

Art. 93. Fica instituído como Zona Especial de Interesse Social 2 (ZEIS 2) o bairro José Tomé de Sousa Ramos (Mutirão).

Parágrafo único. A Zona Especial de Interesse Social 2 (ZEIS 2) o bairro José Tomé de Sousa (Mutirão) será objeto de intervenções urbanísticas com vistas a melhorar as condições das moradias, promovendo se necessário a sua substituição; implementar serviços de infra-estrutura básica, sobretudo saneamento básico, drenagem e pavimentação; melhorar as condições de mobilidade e acessibilidade; e estruturar os espaços e equipamentos de uso coletivo.

Sob a perspectiva e análise bibliográfica da legislação municipal, o Plano Diretor Municipal - Anexo V – no item “Parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo” informa a definição caracterizadora da ZEIS, enquanto integrante da malha urbana e composição da cidade que necessita de programas de regularização urbanística e jurídico-fundiária. Vejamos:

A ZEIS 2 serão objetos de elaboração de Planos Urbanísticos específicos para definição de parâmetros urbanísticos especiais com vistas a promoção da sua regularização urbanística e jurídico-fundiária e sua integração à malha urbana.

Como visto, a esse conceito de ZEIS é validada a ideia de promoção à regularidade urbanística, jurídica e ambiental, bem como a integração social a malha urbana, uma vez que são esses os principais objetivos do processo de Reurb.

É possível observar que a atividade de mapeamento da área, permitiu o amplo conhecimento no processo da pesquisa, demonstrando as características geográficas, sociais, ocupação de território e espaços, bem como o processo de desenvolvimento urbano face os mais variados aspectos ora analisados, ou seja, diante aspectos ambientais, sociais, urbanísticos, de gestão pública e justiça.

Essa integração de variadas perspectivas do processo de regularização fundiária em ZEIS permitiu a obtenção de uma compreensão do projeto em sua totalidade, o quê, por sua vez, facilitou a verificação das mazelas, conflitos e problemas que envolvem políticas públicas de moradia, habitação e segurança

jurídica.

A par dessas primeiras considerações, pode ser observado a partir de cada um dos processos de compreensão do espaço escolhido, neste caso a ZEIS 2, do bairro José Tomé de Souza Ramos (Mutirão), no município de Serra Talhada/PE a valorização e definição do espaço, do agir do homem no território, dos processos de ocupação que são por vezes geradoras do processo de regularização fundiária.

Tratar de regularização fundiária remeteu a compreensão do instituto, inclusive do ponto de vista de se estabelecer natureza jurídica, como bem pode ser abordado na Lei 13.465/2013, Estatuto das Cidades, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, Constituição Federal e Plano Diretor do município objeto de escolha, nesse caso, Lei Complementar 052/2007.

O arcabouço teórico na conceituação de regularização fundiária e sua intrínseca relação com o direito à moradia trazido por constitucionalistas, as contribuições da transdisciplinaridade do pensamento de David Harvey na conceituação de direito à cidade, as perspectivas atuais de Raquel Rolnick, o estudo sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU pela Agenda 2030 relacionados às desigualdades sociais e cidades sustentáveis, o desenvolvimento urbano e a influência do capitalismo no processo de ocupação do espaço e a repercussão de todos esses temas com aplicabilidade em ZEIS permitiram uma interpretação significativa quanto a pesquisa, o conhecimento e a observação da realidade.

Sobre o papel do município no processo de regularização da Reurb em ZEIS, Gonçalves (2009; p.240-241) considera que:

A área, alvo da regularização fundiária, deve, frequentemente, ser declarada Zona Especial de Interesse Social (Zeis) por uma lei municipal. Essa ferramenta jurídica prevê a possibilidade de flexibilizar localmente as diferentes regras urbanísticas, quando interesses sociais se impõem. O emprego das Zeis põe fim à ideia, frequentemente retomada pelas autoridades públicas, de que elas não poderiam instalar serviços públicos nas favelas, em razão da ilegalidade urbanística e fundiária desses espaços. O fato de declarar uma zona Zeis permite um controle mais restrito dos poderes públicos sobre as utilizações sociais desses espaços que são, doravante, destinados prioritariamente à habitação de interesse social.

O município de Serra Talhada, em seu Art. 88 da Lei Complementar 052/2007 conceitua ZEIS como "(...) parcelas do território com uma situação de urbanização precária, resultante de processos formais e informais de ocupação do solo."

Esta mesma Lei, no artigo seguinte, considera as ZEIS como instrumento de

política pública capaz de promover a regularização urbanística e jurídica, elencando diretrizes que são observadas nesse processo, sendo elas:

Art. 89. A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é um instrumento utilizado na promoção da regularização urbanística e jurídico-fundiária de áreas de urbanização precária com as seguintes diretrizes:

I – garantia do direito à moradia de qualidade para os seus moradores, através da regularização urbanística e jurídico-fundiária e da Requalificação urbanística;

II – implementação de programas de habitação de interesse social;

III – integração com a malha urbana da cidade;

IV – promoção, quando for verificada impossibilidade de consolidação, o reassentamento das famílias, preferencialmente, para áreas próximas, para manutenção das relações de vizinhança, trabalho, emprego e renda.

Em análise a diretriz apresentada, é possível vislumbrar a preocupação do Estado foi a garantia ao direito à moradia, sendo notório que as demais diretrizes, por óbvio positivadas, são decorrentes da efetivação de um direito previsto na ordem constitucional de 1988.

Conforme o aludido, essa garantia pode ocorrer sob duas vertentes: seja através regularização fundiária, que engloba o urbanístico e jurídico, seja através da requalificação urbana.

No que tange à segunda diretriz, a lei menciona atuação do poder público em implantar programas sociais que sejam capazes de implementar mais habitações de interesse social, o que hodiernamente pode ser feito através de programas como o Minha Casa, Minha Vida, hoje em vigor.

Em seguimento, temos uma diretriz de papel mais inclusivo e social ao mencionar a possibilidade de integração com a malha urbana da cidade, o que arremete à ideia de pertencimento à cidade por parte de todos os integrantes, bem como à promoção de desenvolvimento da parte mais afastada e excluída à evolução do centro da cidade.

Tendo uma visão mais humanista e acolhedora, a diretriz quatro traz a possibilidade de reassentamento de famílias quando a consolidação for impossível, mas que garanta relações interpessoais, de trabalho e renda aos envolvidos e prejudicados pelo impedimento de permanecerem em determinado espaço.

Como já mencionado, está entre as diretrizes não apenas possibilitar o reassentamento quando necessário, mas como o próprio processo de Reurb diz, não está promovendo apenas segurança jurídica, mas sobretudo variadas condicionantes de bem-estar.

Para que se permita uma maior compressão acerca das ZEIS, a lei complementar traçou objetivos a serem cumpridos, quais sejam:

Art. 90. São objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS:

- I - elaborar Plano Urbanístico Específico, com parâmetros urbanísticos especiais com vistas a promover a regularização urbanística;
- II - eliminar a situação de risco com obras de contenção e, quando necessário, com o reassentamento de famílias;
- III - reduzir o adensamento construtivo;
- IV - melhorar as condições das moradias, promovendo, se necessária, sua substituição;
- V - implementar obras de infraestrutura urbana, sobretudo saneamento básico;
- VI - melhorar as condições de mobilidade e acessibilidade;
- VII - recuperar, conservar e ampliar a oferta de espaços e equipamentos de uso coletivo.

Logo, a elaboração de regras urbanísticas especiais e acessíveis [a](#) realidade da área, a implementação de infraestrutura, melhoria em condições de mobilidade e acessibilidade e oferta de espaços e equipamentos públicos, são objetivos que se concretizam através do processo de regularização fundiária.

Ao final, a legislação municipal, deixa expressamente prevista a possibilidade de criação de novas ZEIS, sobretudo quando se tratar de áreas precárias e ocupadas por famílias vulneráveis, de baixa renda que tenham demanda para instauração de Reurb:

Art. 94. Poderão ser criadas novas ZEIS 1 e ZEIS 2 por meio de Lei Municipal, em áreas de urbanização precária ocupadas, predominantemente, por famílias de baixa renda que demandem a regularização urbanística e a regularização jurídico-fundiária.

Cabe ressaltar que a Constituição Federal de 1988 somente prevê a exigência de criação de Plano Diretores aos municípios com mais de 20 mil habitantes, através de aprovação na Câmara Municipal, com o precípuo fim de ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Diante de levantamento regionalizado, tendo por base o Município de Serra Talhada/PE e levando em consideração as cidades circunvizinhas do território pernambucano, a disposição de Plano Diretor e sua atuação no que tange a previsão de ZEIS e implantação de projetos de Reurb na região do Sertão do Estado, podemos obter as seguintes informações:

**Tabela 1:** Levantamento de Planos Diretores, ZEIS e início de Reurb nos municípios circunvizinhos à Serra Talhada-PE

CIDADE	POPULAÇÃO	PLANO DIRETOR	POSSUI ZEIS?	Iniciou processos de REURB?
Betânia	11.232	Não	Não	Não
Calumbi	5.228	Não	Não	Não
Custódia	37.699	Não	Não	Não
Flores	20.347	Não	Não	Não
Floresta	30.137	Sim	Não, porém estabeleceu ações estratégicas em áreas de interesse social.	Não
Mirandiba	14.166	Não	Não	Não
Santa Cruz da Baixa Verde	11.567	Não	Não	Sim, porém não em ZEIS.
São José do Belmonte	34.843	Sim	Sim	Não
Triunfo	14.705	Sim	Não	Não

**Fonte:** Prefeitura dos Municípios (2023). **Organização:** Gomes (2023).

Através do exposto, é possível observar o considerável nível de defasagem quando se trata de do uso do solo em cidades interioranas e de baixa população, sobretudo quando a legislação não consegue abranger problemas estruturais, sociais e urbanos que repercutem nos mais diversos entraves sociais.

Tratar de Reurb em cidades que sequer possuem uma estrutura básica de norte, é trazer à baila questões que merecem discussão, olhar diferenciado e sobretudo, mais ação por parte do poder público. É tratar de omissão em participação em políticas públicas de inserção e saneamento de problemas urbanísticos, visto que a ausência de precisão repercute intrinsecamente nas possibilidades que somente se direcionam a municípios de médio e grande porte.

A compreensão é que a utilização de uma ZEIS como objeto de estudo, proporcionou um estudo que não se caracterizou importante apenas como um estudo restrito, mas como estudo capaz de proporcionar a praticidade do processo regularização de outras ZEIS do território brasileiro, e além disso capaz de gerar tantos outros questionamentos disseminadores de novos estudos.

## 2.2 Regularização fundiária sustentável: o processo de urbanização e o direito à moradia nas políticas públicas em ZEIS

O processo de ocupação urbana das cidades brasileiras, majoritariamente decorrente do êxodo rural, é um dos grandes problemas que por décadas marcam a sociedade e que integram a agenda do poder público em todos os âmbitos da federação.

Historicamente, em virtude da presença do capitalismo nas relações humanas e da constante presença do desenvolvimento econômico tomando espaço de superioridade entre os demais desenvolvimentos, o território brasileiro foi existindo com grandes contradições e conflitos socioambientais. Conforme destaca Castilho (2020):

o processo de formação e construção do território brasileiro, por outro lado, longe de ter sido pacífico e harmônico na perspectiva do progresso contínuo, foi permeado por uma série de contradições que sempre suscitaram tensões e conflitos da parte das classes dominadas e oprimidas.

O fenômeno sistêmico de conflito entre desenvolvimento sustentável e desenvolvimento econômico é marcado pelo inchaço das cidades, sejam elas metropolitanas ou interioranas, de grande, médio ou pequeno porte, sendo o processo de regularização fundiária cabível nos mais dos 5 mil municípios existentes no Brasil.

As ocupações urbanas irregulares (seja no âmbito urbano ou no rural) correspondem a problema multifatorial (ou seja, que decorre de vários fatores) e que se manifesta através da desigualdade alarmante, do alto número de favelas, de loteamentos clandestinos, ocupações irregulares de áreas públicas e privadas, cortiços e tantos outros meios de vivência, mas não de moradia.

O que se vê, é que o espaço vive uma constante mutação, servindo inclusive como caracterizador dos indivíduos que o ocupam, o que possibilita a existência das mais diversas modalidades de “cidades” em uma única cidade.

Conseqüentemente, o que temos através do resultado dessa constante mudança espacial é a perda de identidade, valores e referências, que em um determinado momento terão de ser objeto de políticas que objetivem devolução de vida inclusiva anteriormente perdida e acesso ao caminho de direitos, com estímulo de resgate de vínculos, relações familiares.

Para Santos (1979, pp. 42-43):

Seria impossível pensar em evolução do espaço se o tempo não tivesse existência no tempo histórico, (...) a sociedade evolui no tempo e no espaço. O espaço é o resultado dessa associação que se desfaz e se renova continuamente, entre uma sociedade em movimento permanente e uma paisagem em evolução permanente. (...) Somente a partir da unidade do espaço e do tempo, das formas e do seu conteúdo, é que se podem interpretar as diversas modalidades de organização espacial.

Em sociedades como a brasileira (em que há um alto índice de ocupação por meio de processos irregulares, que são marcados por falta de planejamento e criação de núcleos urbanos informais) é comum que a qualidade de vida seja defasada, já que os integrantes do tecido urbano são parte das mais difíceis situações de vulnerabilidade, marcados pela violência, catástrofes ambientais, racismo, inacessibilidade à infraestrutura, sistema viário, serviços e bens públicos e privados. É neste contexto que cumpre destacar a importância da regularização fundiária

O processo de regularização fundiária segundo Alfonsin (2007, p. 78):

é 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.

A ideia central em torno da regularização fundiária tem a ver com a garantia à efetivação de direito previsto na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 e consagrado na Constituição Federal de 1988, qual seja: a inserção do indivíduo ao direito à moradia sustentável, que em pormenores seria justamente a sociabilidade do indivíduo ao espaço e a possibilidade de criar uma relação que possibilite determinar o indivíduo-localidade. Como infere Reis e Oliveira (2017, p.44 - 45):

A sociabilidade da condição humana e o instituto de sobrevivência do grupo tendem ao assentamento ou à fixação na localidade com potencialidades para lhes proporcionar habitação, ou seja, que lhes forneça condições de adaptação socioambiental, sustento, abrigo permanente e possibilidade de constituir identidade indivíduo-localidade.

Os autores então conceituam como sedentarização esse processo que remonta à importância da moradia na formação do indivíduo, por ser nesse ambiente que se constitui família, se promove identidade e integração com o espaço ocupado por meio de agenda de políticas públicas ainda defasadas.

Como forma de viabilizar esses processos de inserção e evolução social, a Constituição Federal de 1988 trouxe a questão da política urbana como uma especial

conquista à sociedade brasileira.

Atribuiu especialmente aos municípios a priorização das políticas e diretrizes urbanísticas que fossem promotores ao desenvolvimento das cidades de forma ordenada, através de fiscalização e desenvolvimento sustentável capazes de garantir justiça sociais e ambientais, bem como garantir direitos sociais e coletivos.

Na mesma linha de raciocínio, a política urbana preconiza no artigo 182, CF:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Introduzido em nossa legislação a partir do Estatuto das Cidades – Lei 10.257/2001, a regularização fundiária já apresentava seu ideal de inovação e política pública cujo objeto era a promoção do direito à moradia e possibilidade de urbanização regular, muito embora ainda seja perceptível que as ações promovidas por esse processo não sejam passíveis de impedir desigualdades quando o assunto é o acesso ao espaço urbano e à cidade, voltado ao acolhimento das pessoas e ordenação das cidades.

Porém, apenas com a promulgação da Lei 13.465/2017, podemos acompanhar a dinamização do processo de urbanização, incluindo instrumentos capazes de promover a regular inscrição de imóveis em registros cartorários e inserção de espaços irregulares ao contexto da cidade.

Em consonância a ela, tivemos anteriormente a Lei 11.124/2005 que já havia instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e tratado da necessidade de “viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável” (art.2º, I), sendo então um de seus princípios, disposto no art. 4º, I, *b* proporcionar “moradia digna como direito e vetor de inclusão social;”. Reforça-se assim a ideia de que não é direito viver mal, não ter moradia ou tê-la em condições precárias e de risco.

Necessário então aprofundar o estudo no que diz respeito ao direito à moradia aludindo que juridicamente o temos como direito social fundamental preceituado pela Constituição Federal de 1988 através da Emenda Constitucional 06/2000 e já tratado no âmbito internacional como um direito humano.

Logo, internacionalmente, ainda em 1948, a Declaração Universal de Direitos Humanos através da Organização das Nações Unidas trouxe essa garantia em seu artigo 25, ao mencionar o termo alojamento como uma garantia de dignidade:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

Em consonância, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em conformidade com Declaração Universal de Direitos Humanos também menciona o direito à moradia adequada, quando traz:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Enquanto direito social por essência, o direito à moradia correspondente a direito e garantia fundamental de eficácia plena e aplicabilidade imediata, ou seja, não necessita de atuação infraconstitucional do legislador e inclusive é previsto em tratados e convenções internacionais.

No entanto, mesmo se tratando de direito que deve ter sua aplicabilidade imediata, na prática é distinto o que visualizamos, pois não raras as vezes o comum são indivíduos sem moradia e quando a possuem, de forma irregular ou clandestina.

Seria o que Prado (2022, p.105) traz como dimensões dos direitos sociais fundamentais, quando menciona que o Estado que promove o direito é o mesmo Estado que precisa trabalhar com políticas públicas para efetivá-los. Nesse sentido, a autora diz:

Na teoria dos direitos fundamentais sociais é importante se verificar que existem duas dimensões para respaldar esses direitos, ou seja, a dimensão subjetiva que todo e qualquer indivíduo tem direito a ter acesso ao mínimo para sua subsistência de forma digna em uma sociedade e a dimensão objetiva que leva em consideração a vida em uma comunidade que o Estado exerce o papel de regulador na busca de um equilibrar a convivência social.

Para Moller (2021, p.07):

Em que pese a elevação de status da moradia a direito fundamental social no Brasil, o encontro do direito com os interesses econômicos retira sua carga eficaz, relegando-o somente à propositura de projetos políticos para a aquisição da propriedade. Esse contexto afeta principalmente as pessoas em

situação de vulnerabilidade econômica, para as quais não basta a produção de moradia somente por mecanismos financeiros, mas para esses casos se requerem políticas e intervenções do Estado mais amplas e holísticas. Esse cenário não parece que irá ser alterado pelos poderes políticos, segundo demonstra a análise histórica e atual.

O seu reconhecimento em âmbito nacional e internacional como um direito constitucional, a falta de moradia figura, há décadas, como um dos mais graves problemas sociais. Fruto de diversos fatores, iniciamos com a má distribuição de terras, com irregularidade em processos de ocupação e urbanização, bem como a ineficiência das políticas apresentadas pelos governos para fomento de igualdade e garantia de direitos.

A doutrina trabalha o direito à moradia como já previsto na promulgação da CF/88, no momento em que tratou em artigo posterior sobre a promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, bem como quando o art. 23, X, estabelecendo ser atribuição de todos os entes federativos combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Seria a moradia, enquanto direito assegurado, na concepção de Moller (2021, p. 20) e de acordo com o comentário n.04 da ONU em 1991:

o direito à moradia adequada não deve ser compreendido em sentido restrito, ou seja, não deve ser o dever de proporcionar um simples teto, ou de considerar o direito à moradia como um bem. O direito à moradia deve ser visto como um direito de viver em um local seguro, em paz, com dignidade, de modo que está atrelado diretamente com outros direitos humanos e às premissas da DUDH. A moradia, nesse sentido, deve ser assegurada a todos sem discriminação com base em renda. Além da dignidade e da não-discriminação, o direito à moradia está atrelado ao exercício de outros direitos, como o direito à liberdade de expressão e associação, liberdade de escolher o local da residência, fazer parte do processo de decisão e o direito de não ser sujeito a intromissões arbitrárias na vida privada.

Fica evidenciado que tratar do direito à moradia, enquanto meio de redução de desigualdade é algo ainda precário no Brasil, já que a falta de proteção a este direito e concretização desse objetivo de desenvolvimento comprova a afetação somente dos mais vulneráveis.

É nítida a forma como o direito é tratado na sociedade, como característico de relações privadas, com pecúnia e interesses essencialmente capitalistas, quando por adequado seria o tratamento como um direito garantidor da dignidade da pessoa humana.

Rolnik (2020, s/p) então complementa ao trazer que:

A questão da moradia é absolutamente central. O direito à moradia adequada já é um direito para todos, inclusive do ponto de vista do marco internacional dos direitos humanos. Direito à moradia não é ter quatro paredes e um teto em cima da cabeça. A definição de moradia é a moradia como um portal, um lugar, um território a partir do qual é possível acessar o direito à educação, o direito ao meio ambiente adequado, meios adequados para a sobrevivência e para o desenvolvimento humano.

Vencidas as considerações necessárias ao direito à moradia e aprofundando na temática da regularização fundiária, o Projeto de Lei 3.057/2000, anterior ao Estatuto das Cidades, chegou a conceituar o instituto da regularização fundiária sustentável no seu artigo 2º, II, de forma mais abrangente e já dando destaque ao direito social à moradia como direito a ser assegurado mediante seu processo.

Dessa maneira, consiste a Regularização fundiária sustentável em:

medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo poder público por razões de interesse social, que procura adaptar as aglomerações informais às conformações legais, de modo a assegurar o direito social à moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sob o olhar de Bienenstein et.al (2011), seria a Reurb sustentável aquela que se propõe a (além de resolver o problema da insegurança da terra ocupada) agregar qualidade à moradia e, assim, representar uma contribuição à inclusão de contingentes populacionais que historicamente têm estado excluídos dos benefícios da cidade.

Hoje, do ponto de vista jurídico, seguindo as premissas da própria Lei de Reurb, temos de conceituá-la como “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.”

Entretanto, é justamente a partir desse conceito que é possível verificar a interdisciplinaridade que marca o instituto como política pública voltada a sustentabilidade.

Além da questão jurídica que permite a concessão de titularidade (e em decorrência disso aumento do valor do imóvel com possibilidade de financiamento e maior desenvolvimento e especulação imobiliária, através do desenvolvimento econômico-financeiro do espaço antes irregular e agora regular), verifica-se que a questão urbanística possibilita correções e adequações do espaço para melhor atender a sociedade local.

Não distante, o atendimento e possibilidade de evolução das políticas de justiça social, permitem que direitos coletivos e sociais se tornem mais presentes no cotidiano

das pessoas que vivem em constante vulnerabilidade e que clamam por intervenção estatal para a promoção de uma vida digna. É a simples afirmativa: “morar é diferente de viver”.

E ainda, não menos importante, destacamos os aspectos ambientais, garantido também em nível constitucional e presente no nosso dia a dia, através de manchetes que dão ênfase a desastres e catástrofes geradoras de grande número de desabrigados e mortos que moram em áreas inapropriadas e de constante risco, sendo o reassentamento<sup>2</sup>, previsto na Lei do Reurb como mecanismo de amenização de conflitos.

Através da abrangência do instituto da Reurb, é possível observar a relevância e sobretudo a relação com o direito à moradia e aos entraves sociopolíticos que dificultam a concretização de direitos básicos, como são os direitos sociais e coletivos que atingem o direito orientador de toda ordem jurídica global, que é o da dignidade da pessoa humana.

O direito à moradia, de acordo com Freitas; Teodoro (no prelo). está, portanto:

(...) intimamente ligado à dignidade da pessoa humana em sentido concreto, pois ela não é uma essência que explica somente o ser humano, mas a natureza dele que parte de uma série de ações: proteger-se, trabalhar, deslocar-se, comunicar-se, estabelecer laços etc., no que se insere o direito a ter uma habitação que lhe garanta executar ações ínsitas de sua própria natureza, de tal modo a atingir-se a plenitude de seu bem-estar, reconhecendo-se como ser o indivíduo no seio da sociedade”

Reis e Oliveira (2017, p.45), reafirmam que o conceito de habitação é ultrapassa a simples ideia de quatro paredes e um teto quando observam que:

(...) na concepção contemporânea de habitação, se incluem a residência (a segurança jurídica do “asilo inviolável” da identidade e da intimidade da pessoa ou do núcleo familiar ou afetivo, bem como a proteção da permanência ou estabilidade) e a infraestrutura material de moradia (elementos que viabilizam o abrigo e a adaptabilidade socioambiental: a construção e seu entorno material). Consequentemente, parte relevante da infraestrutura da habitação se expressa na propriedade ou na posse da localidade onde ela (a habitação) se desvela.

Há quem veja a concretização de todas essas possibilidades de forma conjunta

---

<sup>2</sup> Reassentamento: processo de realocação física por meio de reposição do imóvel afetado por unidade habitacional ou comercial construída especificamente para esse fim ou adquirida no mercado, que são adjudicadas, de acordo com as características da intervenção, com ou sem custo para a família reassentada. MAGALHÃES, Gislaine. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/2014/aula11\\_plano\\_de\\_reassentamento\\_e\\_medidas\\_compensatorias.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/2014/aula11_plano_de_reassentamento_e_medidas_compensatorias.pdf) Acesso em 06 de outubro de 2023.

como regularização fundiária plena, no qual Correia (2015) *apud* Cruz (2018, p.14):

Consolidado na década passada, o modelo de regularização fundiária urbana plena, isto é, aquela voltada ao tratamento holístico das questões fundiárias, abrangendo os aspectos dominiais, urbanístico-ambientais e sociais, estava em conformidade, de um lado, com as necessidades materiais de superação da problemática urbana brasileira, gerada pelo padrão de urbanização periférica do país de outro, demonstrava sua consonância com as necessidades normativas associadas ao direito cidade e às funções sociais da cidade e da propriedade, que devem constituir parâmetro de validade do ordenamento infraconstitucional, tendo-se em vista o princípio da força normativa da Constituição e o desenvolvimento da jurisdição constitucional.

Acerca dessa sistemática e interligações entre os direitos envolvidos, Valle ([s.d.], p.28) observa que:

(...) direitos não de ser entendidos como sistema, a ser efetivado sob o signo da igualdade. A deferência para com a escolha formulada sob a matriz da generalidade que é própria das políticas públicas é a que melhor serve ao sistema em situações em que se tenha claramente acirrada a concorrência entre pretensões de atendimento ao que inequivocamente expressa ainda o patamar mínimo; e a postulação de ampliação do seu nível de proteção.

Trata-se de uma relação de causa e consequência, em que a falta de moradia digna pela ausência de políticas habitacionais eficazes são as geradoras de ocupações irregulares passíveis de uma futura necessidade de instalação de outra política pública, agora de correção pela falta de fiscalização e soluções plausíveis que somente ocorrem através de regularização fundiária.

Isso pode ser visto sob a perspectiva já enunciada por Grostein (2021, p.153), quando ressalta que alguns processos de política pública não marcam o êxito com a prestação pecuniária, mas com demandas coletivas que vão além do esperado.

Em se tratando de Reurb, seria dizer que não se trata apenas da segurança jurídica através de um título, mas de todos os demais direitos e deveres que devem ser observados e que caracterizam a definição de Reurb conforme a Lei 13.465/2017. Logo, Grostein (2021, p.153), assim se manifesta:

Nesse contexto, ainda que o processo coletivo represente um importante avanço para o acesso à justiça, ele ainda se demonstra insuficiente para uma plena tutela jurisdicional dos DESCs, uma vez que existem litígios coletivos com características muito específicas. Enquanto alguns processos coletivos podem ser solucionados com prestações pecuniárias ou com a realização de uma obrigação de fazer, por exemplo, outras demandas coletivas exigem algo a mais. Estas não podem ser resolvidas apenas com uma compensação pecuniária ou mediante realização de alguma prestação específica. Na verdade, exigem reformas mais profundas da realidade, implicando uma série de mudanças que devem ser executadas ao longo do tempo.

A questão do desenvolvimento de funções sociais da cidade e a da garantia do bem estar passaram a ser tratadas pela Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, em que

complementa todas as legislações com o direito a cidades sustentáveis, cujo conceito foi delimitado pelo mesmo diploma legal, conforme transcrito:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Entre as diretrizes apontadas pelo próprio artigo 2º do Estatuto, convém destacar aquela relacionada à necessidade de participação da sociedade no processo de garantia ao direito de cidades sustentáveis. Denominada de “gestão democrática”, trata-se de uma forma de gestão baseada na:

II – (...) participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Já o inciso IV do referido artigo 2º trata da “governança sustentável”, o que marca a importância do planejamento para que as cidades se desenvolvam sem que haja distorções e ocupações irregulares geradoras de grandes problemáticas ambientais e sociais.

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

Como visto anteriormente, o marco legal se deu através da Lei 13.465/2017, quando a lei que dispõe sobre a Regularização Fundiária em seu artigo 9º, § 1º, dispõe sobre o desenvolvimento por parte do poder público de espaços públicos que atendam a princípios de sustentabilidade econômica, social, ambiental e ordenação urbana, de maneira que promova através da combinação de todos esses princípios utilização do solo de forma funcional.

No artigo 10, o mesmo dispositivo legal, traçou alguns objetivos a serem prioridades na política pública de regularização fundiária por parte de todos os entes federativos, sendo eles:

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

- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Como já dito, tratar de regularização fundiária é tratar de instituto de responsabilidade de todos os entes federativos. Ocorre que, se olharmos sob a vertente de quem está mais próximo, trazendo de um ideal nacional para um debate local, os municípios são os que demandam maior responsabilidade, visto que o poder público municipal é quem mais sofre com as graves consequências da desordem, desigualdade social e desestruturação.

Os municípios, enquanto articuladores diretos dos processos de regularização fundiária e sempre contando com o apoio das demais esferas, é o principal conhecedor das condições de moradia e habitação de seus munícipes, sendo o principal ator de garantia de direitos quando se fala de bem estar social relacionado ao desenvolvimento urbano e à moradia.

Nessa articulação do papel municipal, tendo como base o campo social, somos diariamente instruídos a compreender a regularização fundiária sob uma perspectiva mais garantista, com mais prevalência a direitos e menos dotada de tecnicidade. Isso por que, por muitos estudiosos a mesma é tida como uma política pública.

Diante dessas considerações, pode-se entender a regularização fundiária como instrumento de concretização de direitos. Há, portanto, na regularização fundiária, ainda que por vias indiretas, a garantia a direitos humanos e basilares, como o direito à moradia, à dignidade da pessoa humana e tantos outros deles decorrentes.

Nesse sentido, Gomes (2022, p.114):

A regularização fundiária é um passo relevante no caminho da concretização do direito humano à moradia adequada. No entanto, ela deve ser integrada a outras medidas igualmente essenciais para fazer prevalecer os ditames

relacionados à melhoria contínua das condições de vida do ser humano, bem como a proibição do retrocesso social.

A qualidade de vida é sempre discrepante nos espaços que compõem a cidade, o mais comum é a visualização de espaços mais precários e espaços mais vultuosos, que por vezes se fazem vizinhos, fruto de uma cidade que passou por crescimento acelerado gerador de favelas, assentamentos informais, pequenas vilas e invasões que comprometeram o desenvolvimento sustentável e o acesso a cidades acolhedoras, capazes de promover emprego, renda e desenvolvimento econômico.

Lidar com a complexidade de desenvolvimentos distintos de espaços de uma mesma cidade é destacar a necessidade de fazer uso de fundamentos, ferramentas e instrumentalidades multidisciplinares capazes de não desconsiderar os contextos históricos, econômicos e socioculturais, tampouco os elementos ambientais e a socioespacialidade.

Santos (2009; p.36) ressalta a ingerência do sistema capitalista no desenvolvimento do território brasileiro, citando o meio técnico-científico para explicar todo esse processo e importância de se levar em conta o citado meio para alcançar um futuro formato de espaço urbano através de meio geográfico que traz os fatores como mecanismo de elaboração.

Em suas acepções, o momento de construção, ou até mesmo a reconstrução do espaço vai se dar pelo crescimento de três linhas de conhecimento: a técnica, a ciência e a informação, havendo substituição do meio natural por um meio mais técnico, em que a ciência estaria em sobreposição ao processo de remodelagem do território.

A utilização do método correto é o caminho mais propício para se ter êxito em alcançar o futuro de forma racional, sem a utilização de empirismos e estatísticas. Para ele, é importante enxergar como a diferença de enfoques produz diferenças nos resultados, permanentemente defendendo que “o espaço como instância social, conjunto inseparável da materialidade e das ações do homem.”

A questão do espaço urbano e território se associa ao desenvolvimento urbano brasileiro e ao processo de segregação residencial definida por Souza (2005) ao mencionar fatores históricos que demarcam a criação de grupos de pessoas que por características comuns se instalam em lugares e depois passam por processo de exclusão por classes dominantes como quem não possuem autenticidade para

promover o desenvolvimento sustentável. É nesse sentido de convém falar de resistência.

Para Fischer (2023) a resistência de manifesta através da urbanização informal que se propaga social e politicamente no espaço ocupado, sendo para a historiadora a informalidade um método eficaz contra a injustiça urbana. Complementa então:

O urbanismo informal resolve necessidades urgentes, fornece uma incubadora de solidariedade comunitária e mobilidade social, e proporciona às pessoas marginalizadas um espaço de autonomia, agência e resistência. No entanto, também reforça práticas altamente injustas envolvendo direito, governação e distribuição de recursos públicos. Mais perversamente, a necessidade de proteger a urbanidade informal canaliza a energia política e social dos residentes para a defesa das próprias formas de governança urbana que impulsionam a sua marginalização cívica e econômica. A informalidade é, nesse sentido, uma “solução” eficaz tanto para os privilegiados como para os marginalizados.

Tratar de desenvolvimento urbano sustentável através do instrumento da regularização fundiária permite trilhar caminhos que em sua essência chega às garantias de uma vida digna, previsível a garantia do direito social à moradia, incluído Emenda Constitucional 06/2000 e todos os demais decorrentes de uma estrutura capaz de proporcionar qualidade de vida aos cidadãos.

A partir da iniciativa constitucional, a própria Lei 13.465/2017 traz em seu artigo 10 que constitui um dos objetivos da Regularização fundiária a serem observados pelos entes federados:

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

Acrescenta o fato de ter sido um dos temas do direito coletivo reconhecidos pela Constituição Federal de 1988 a tríade: desenvolvimento urbano, meio ambiente equilibrado e gestão democrática das cidades. Este tripé constitui base fundamental do esforço jurídico-político, garantindo assim não somente a segurança jurídica aos ocupantes, mas sobretudo a integração socioespacial dos assentamentos informais.

O conjunto de medidas multidisciplinares também pode ser grande vetor de estabelecimento de políticas que não venham a ocasionar mais irregularidades e até mesmo migração dos beneficiários para novas áreas irregulares.

Isso por ter como objetivo a permanência em um ambiente saudável sob o ponto de vista jurídico, urbanístico, social e ambiental são matrizes para uma habitação modelo e referência ao país, pautada pela manutenção do vínculo social e

afetivo pela localidade.

Desta feita, proporcionar regularização fundiária sustentável, que vai de encontro aos entraves comuns do ponto de vista social e político para promover moradia digna é pressupor que haverá progresso humano. É acreditar no desenvolvimento intelectual, técnico e pessoal através de medidas proativas de toda uma coletividade em busca de um bem comum e um bem estar social.

Significa atuar com uma gestão e governança alinhada a promover projetos ambientais, sociais, políticos, estruturais nas cidades, através da oferta de racionalização de decisões, que mitiguem pontos que por vezes são vistos como dispensáveis de olhar do poder público, como por exemplo aumentar o verde nos espaços da cidade, reciclar lixo, reaproveitar água, sendo tais ações inclusas no conceito de sustentabilidade, regularização fundiária e moradia.

### **2.3 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nº 10 e 11 da Agenda 2030 e regularização fundiária sustentável**

A Organização das Nações Unidas (ONU), através de ratificação no ano de 2015, feita por 193 países, teve a iniciativa de propor um pacto em caráter global que tinha como principal objetivo o desenvolvimento sustentável.

Para tanto, criou a Agenda 2030, composta por 17 objetivos, subdivididos em 169 metas a serem executadas até o ano de 2030 em dimensão local e global.

O intuito é a promoção de desenvolvimento humano através de atendimento às necessidades básicas oriundas de um processo que envolve atuações econômicas, sociais e políticas capazes de preservar o ambiente e a sua sustentabilidade.

Em virtude da amplitude dos 17 objetivos e 169 metas, a diversificação temática requer a interação entre os pontos, bem como a interação de atividades em amplitude global e local, exigindo exercício não somente por parte de um ou outro integrante, mas de todos, visto que campos de atuação como saúde, igualdade, educação, bem-estar, consumo, redução de desigualdades, cidades sustentáveis são direitos garantidores de vida digna.

Teríamos então, a partir da atuação de uma sociedade consciente sob a égide da sustentabilidade, com efetivação aos direitos das atuais e futuras gerações e autoconhecimento quanto a melhor forma de execução de um novo modelo de desenvolvimento e efetivação de direitos, consubstanciado pelo bem estar e vida equilibrada.

A sustentabilidade vem calcada pela necessidade de quebrar tabus frente ao desenvolvimento. Isso por que, por muitos anos, a ideia perpassada é de que é contraditório falar em desenvolvimento sustentável sem que se imagine antagonicamente o papel do capitalismo nas relações com o meio ambiente.

O capitalismo é o responsável pela redistribuição desarrazoável e desequilibrada, o que gera o convite ao Estado para que atue como agente minimizador de tantas desigualdades nos espaços e nas relações dos indivíduos.

Nesse sentido, Dowbor (2020, p.66) observa que na relação entre Estado, capitalismo e desigualdade:

A desigualdade também trava os processos políticos, gerando sociedades em permanente conflito. A concentração de riqueza permite que os grupos dominantes se apropriem do governo, do judiciário, da mídia, tirando do Estado a sua função central de elemento de reconstituição dos equilíbrios

políticos, sociais e econômicos.

Isso por que, existe a possibilidade de tratar o desenvolvimento de forma que permita a ser sustentável, mesmo que sendo um grande desafio prático, uma vez que ainda não foi possível mostrar como um processo já existente e estruturado capaz de gerar transformação nas relações e demonstrar a força social em algo ainda sem aplicabilidade.

Dentre os dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável, este capítulo reporta ao ODS 10, intitulado “Reduzir a desigualdade entre e dentro dos países”, ou seja, promover o cumprimento de metas capazes de efetivar a redução de desigualdades, seja dentro do próprio país, como também na relação entre países.

Tratar de redução de desigualdade, remete a diversas problemáticas em caráter mundial, dentre elas a questão da pobreza urbana, visto que como bem denota Santos (2009, p.18), sua definição vai bem além dos números, uma vez que, na verdade, trata-se de problema social que ultrapassa a mera formalidade de escritos.

Para isso, a meta 10.2 é bem direcionada a questão da redução de desigualdades, e logo traz:

“Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, de forma a reduzir as desigualdades, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, nacionalidade, religião, condição econômica ou outra.”

Empoderamento, inclusão social, econômica e política pode ser realizada inclusive por meio do acesso à moradia digna. Isso por que, o pertencimento através da moradia em uma sociedade, em uma cidade e em um espaço permite a garantia de outros direitos, como inclusão social, saúde, educação, bem-estar, infraestrutura e saneamento.

Dowbor (2020, p.123) bem trata dessa relação de bem estar social em uma dimensão capitalista e de desenvolvimento:

O bem estar das famílias depende também de investimentos em infraestrutura, o que inclui ruas asfaltadas, rios limpos para o lazer, organização de sistemas de transporte, acesso à água segura e energia elétrica, ou, ainda, à banda larga gratuita assegurada como serviço público, como já existe em tantas cidades do mundo. O importante aqui é que estas três dinâmicas – renda direta para gastos do cotidiano; acesso a bens de consumo coletivo e infraestrutura que nos permita um cotidiano equilibrado; e condições razoáveis -, que nos permitem uma vida digna dependem apenas em parte do setor privado.

Acontece que, a problemática habitacional no Brasil decorre, em parte, das falhas em suas políticas públicas quando o tema é a promoção do direito à moradia. Esse cenário torna-se ainda mais complexo e delicado quando se trata de grandes centros urbanos e cidades interioranas em descompassado desenvolvimento, ou seja, sofrem historicamente com a má efetivação de direitos básicos.

O que se pode observar nos mais de 5 mil municípios existentes em território brasileiro, visualizando o processo de urbanização e geografia espacial que as cidades demonstram, é a recorrência da ocupação desordenada e falta de moradia. Neste contexto, a ausência da atuação estatal acaba viabilizando a atuação do mercado imobiliário e as necessidades dos afetados, gerando um imbróglio jurídico, urbanístico e social.

Convém esclarecer que não se trata de afirmar que não existem meios adequados de acesso à moradia, mas sim que a falta de exploração de políticas públicas adequadas é a causa de tantos transtornos nessa temática.

Conforme já discutido, viver é diferente de morar e garantir moradia não é o mesmo que garantir propriedade, já que o objetivo central da política pública é a redução do *déficit* habitacional e promoção de justiça social, e não o enriquecimento.

Prado (2022, p.58) deixa claro que:

as fórmulas econômicas adotada no país ao longo desses mais de trinta anos da Constituição de 1988vem desfigurando as bases estruturais do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, transformando-se em um paradoxo entre o ideário do texto e a prática constitucional, levando assim a um desequilíbrio no subsistema econômico que pode levar a verdadeiras insurgências no sistema democrático.

É justamente nesse viés que podemos visualizar a moradia sobre a vertente de um valor de uso, quando assume o papel de um direito social e como um valor de troca, passível de financeirização, entrelaçada a um direito privado e econômico. Logo, sob essa segunda perspectiva, o espaço deixa de ser aquele com fins de promoção de igualdade e passa a ser visto com o olhar político-econômico, que após regularizado, possui um valor distinto do anteriormente comercializado.

A regularização não deve ser vista como meio de financeirização de moradia, ou seja, como instrumento de “correção de irregularidades” para se tornar meio financeiro, mas sobretudo deve ser vista enquanto garantidora de moradia, que permite através dela a abertura e acesso a tantos outros direitos deste decorrente, como saúde, educação e etc.

A informalidade na moradia é um dos mais antigos e estruturados problemas para combate à desigualdade social, uma vez que a desestruturação é causadora das mais variadas formas de discriminação e inclusive degradação ambiental, visto que há a nítida interrelação entre o que se busca com justiça social e melhorias ambientais.

Nesse contexto, a política pública de regularização fundiária mostra sua importância por se apresentar como uma medida implementada pelo poder público legislativo e executivo com o intuito de permitir o acesso à moradia, mesmo que de forma diferenciada em relação as outras políticas habitacionais.

Guedes (2020, p.78) destaca que:

São marcantes as deficiências nas condições de habitabilidade desses assentamentos, incluindo serviços e equipamentos urbanos insuficientes ou de má qualidade, construções em desacordo com normas de salubridade e segurança, entre outros. Enquanto que, os moradores são de famílias com baixa renda e precária inserção no mercado de trabalho formal, muitos deles desempregados. A relação predatória com o meio ambiente agrava as condições de vida dessa população, que, em muitos casos, fica sujeita a riscos de inundações, desabamentos, deslizamentos de encostas e outros.

A partir do momento que uma política pública se volta para proporcionar titularidade a ocupantes irregulares e clandestinos, ao pleno exercício da função social da propriedade e ao direito de morar bem, criam-se as condições para a promoção de vida digna e combate às injustiças sociais.

Isso porque, a promoção do direito à moradia a outros direitos vai desde a inserção de crianças em escolas do bairro, dando acesso ao estudo, como o acesso ao direito à saúde, quando na procura de unidade básicas de saúde. É tratar da possibilidade de emprego e renda dentro da cidade e do espaço que ocupa, não se deslocando quilômetros de distância em transportes públicos precários em busca de oportunidade.

Discutir regularização fundiária como mecanismo procedimental de efetivação do direito à moradia em seu sentido amplo, é, portanto, tratar da redução de desigualdades, visto que um dos seus objetivos é a inserção do núcleo irregular (por vezes localizado em ZEIS).

A questão da informalidade no campo urbanístico sempre foi um problema que perdurou por anos e ainda é latente na sociedade atual. Imóveis improvisados, construídos clandestinamente, inseridos em territórios de favelas ou demais áreas do tecido urbano são imagens cotidianas.

Logo, o desenvolvimento da cidade e do espaço serão sempre objeto de debate e políticas públicas quando a consequência lógica é a existência de informalidades geradoras de desigualdades sociais, raciais e de justiça em uma sociedade liberal e que precisa da governança estatal.

Dessa maneira, cada vez mais vem sendo motivo de debates sobre desigualdade relacionada ao espacial, visto que historicamente a informalidade vem saltando aos olhos do poder público, dos estudiosos e líderes das causas, uma vez que a ideia de promoção de direitos básicos, fundamentais e garantidores de dignidade são questionamentos que fazem parte do nosso passado, presente e futuro.

Assim, na meta 10.3 tem-se que é necessário: “Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito.”. Isto, por sua vez, se relaciona com um dos objetivos centrais da Lei 13.465/2017 ao propor a possibilidade de relativização na aplicação de leis urbanísticas rígidas que impediriam a regularização da área se tivessem de ser estritamente cumpridas.

A simplificação normativa é então um dos instrumentos de apoio para atingir a meta proposta. Isso por que, através dessa possibilidade, é possível que relações sejam estabelecidas através de leis claras, desburocratizadoras e que possuem como objetivo central enquadrar todas as situações à legalidade.

Souza (2005, p.61) menciona ser o desenvolvimento uma mudança para algo melhor, que seja capaz de não possibilitar efeitos colaterais para a sociedade, pois se de alguma forma os gerasse, seria, pois, um desenvolvimento ilegítimo. Logo, para o autor, um autêntico processo de desenvolvimento sustentável passa pela existência de dois fatores: melhoria da qualidade de vida e aumento de justiça social através de legislações simples e eficazes.

Em um ponto de observação mais restrito, é possível trazer a regularização fundiária como um dos instrumentos que concretizam o desenvolvimento socioespacial capaz de gerar qualidade de vida e promover a justiça social. Isso porque, uma vez que os dois elementos andam conjuntamente, o resultado seria indiscutivelmente positivo do ponto de vista de desenvolvimento como um todo.

Nesse caso, a própria sociedade, quando no gozo desses dois elementos, poderia aprimorar os espaços utilizados, visto que o resultado é produto das ações e relações que ela mesma produz. Como bem traz Limonad (1999, p.91) ao conceituar

o espaço social:

O espaço social é produto de uma sociedade; como tal é ao mesmo tempo meio e resultado das ações e relações sociais, o que lhe confere um caráter dialético. A estruturação espaço-temporal da vida cotidiana interfere e condiciona a concretização e constituição das ações e relações sociais.

Souza (2005; p.99) traz o espaço social como um produto e um condicionador das relações humanas. Para tanto, menciona que “a organização espacial e as formas espaciais refletem o tipo de sociedade que as produziu, mas a organização espacial e as formas espaciais, uma vez produzidas, influenciam os processos subsequentes”.

Junto a esse sentido, Santos (1996, p.51) vem a conceituar “Espaço como um conjunto de sistemas de objetos e sistemas de ação, que formam o espaço de modo indissociável, solidário e contraditório. “

Em outras palavras, as distinções entre espaços ocupados de forma em que um seja objeto de políticas públicas de inclusão ao meio da cidade e outro são dotados dos mais simplórios benefícios causam a gritante distorção do acesso ao direito de moradia digna.

A existência de coisas e bens materiais e imateriais a uma gama da sociedade e a inexistência de direitos básicos e fundamentais a outro, são, sem sombra de dúvidas um dos maiores problemas de caráter social, econômico, urbanístico e ambiental que intitulam o Brasil como um dos países de maior discriminação quando analisado mundialmente.

É evidente que corresponde a um problema territorialmente generalizado, não somente característico de ZEIS, muito embora, na maioria das vezes, nelas inserido. De todo modo, o que temos em nosso território, são pessoas vulneráveis, que buscam por moradia que lhes tragam segurança e mínimo conforto, onde quer que estejam localizadas.

Logo, a busca por favelas, cortiços, casebres, áreas alagadiças, terrenos públicos, faz com que pessoas de baixo poder aquisitivo procurem abrigo em áreas por vezes fora do tecido urbano da cidade, distante das pessoas abastadas economicamente e em espaço de baixo valor econômico, o que diminui os olhares que incomodam.

Por serem afastados do setor mais urbano, por vezes sem infraestrutura, saneamento, transporte, acesso à saúde e educação de qualidade, passam esses indivíduos a sofrer a segregação e serem estigmatizados. Para eles, são adotadas políticas diferenciadas, mas que de fato não o inserem na cidade e não lhes

proporcionam sentimento de pertencimento.

Necessário entender que a ideia de pertencimento também é um meio de crescimento da cidade, não sendo atitudes mesquinhas de discriminação que farão o desenvolvimento de forma sustentável. Desenvolver com expansão do espaço é o mínimo, quando na verdade é necessário desenvolver com expansão social, ambiental e urbanística.

Castilho (2019, p.348) traz essa ideia de pertencimento vinculado ao conceito de beleza, mostrando que associar a qualidade de vida e bem-estar social caracterizaria a sustentabilidade.

O conceito de beleza deve ser, portanto, associado aos de qualidade de vida e bem-estar das pessoas, pois, somente assim a beleza – assumindo suas condições inerentes de complexidade, abertura e integralidade – suscitará sentimentos sublimes carregados de amor e posturas de pertencimento aos espaços vividos pelos homens e pelas mulheres no curso das suas histórias de vida, algo próximo do que se pode considerar como sustentabilidade.

Deve ser consonante ao conceito de políticas públicas de desenvolvimento em ideais de gestão e planejamento com foco no combate à desigualdade socioespacial e fatores de combate a injustiças sociais nos mais diversos campos de atuação, como bem prevê a lei de regularização fundiária ao tratar de aspectos sociais, urbanísticos, ambientais e jurídicos.

Essa propositura de desigualdades e discriminações geradoras de injustiças sociais e ambientais marcam a sociedade global, não apenas em pontos isolados, mas inclusive no tratamento da regularização fundiária enquanto política pública, visto que, como trouxe Souza (2010, p.73):

se a finalidade última do planejamento e da gestão é a superação de problemas, especialmente fatores de injustiça social, e a melhoria da qualidade de vida, ambos deveriam ser vistos como pertencendo ao amplo domínio das estratégias de desenvolvimento, ao lado de estratégias de desenvolvimento regional, nacional etc. Planejamento e gestão urbanos, vistos por essa ótica de ciência social, nada mais são que estratégias de desenvolvimento urbano, alimentadas por pesquisa social básica, tanto teórica quanto empírica (ou seja, diagnósticos).

É através desse processo de gestão, planejamento e governança que podemos ter a orientação e a promoção de um desenvolvimento sustentável, uma vez que a cooperação e parceria de entes e instituições promove a ação de políticas públicas integradoras dos territórios, de forma democrática e por vezes equânimes. Logo, a rede de governança precisa mostrar sua força nas execuções, muito embora os

parâmetros só demonstrem quedas quanto aos índices de execução das metas estabelecidas pela Agenda 2030.

Fato é que, o VI Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 (2020), mostra a fragilidade da temática no que tange ao real cumprimento dos objetivos e metas, deixando transparecer a situação caótica.

Observamos então, que é de difícil execução o cumprimento das metas, visto que a desigualdade ainda é latente no Brasil, com crescimento constante e afetando os permanentes grupos de maior vulnerabilidade atingidos por cotidianas condições degradantes do ponto de vista ambiental, social e econômica.

A cadeia vem sendo enfrentada em outros ODSs, porém com repercussão inclusive no nº. 10, por ora já analisado e no nº.11, objeto de análise seguinte, vez que quando tratamos de regularização fundiária sustentável, tratamos de diversos direitos correlacionados e de repercussão direta e indireta na vida de qualquer indivíduo.

Nesse ínterim, continuamos tratando da informalidade no processo de ocupação do solo e realçando a forma forçada de garantir o direito à moradia, como já mencionado, sendo sem sombra de dúvidas um dos maiores problemas sociais, ambientais e de ineficácia de políticas públicas habitacionais no Estado Brasileiro.

Esclarece Correia (2011, p.17) que: “A relação que o Homem estabelecia então com a paisagem era de usufruto. Dela obtinha os bens necessários à sua sobrevivência, mas estabelecia também relações de transformação do espaço.”

Essa performance de ocupação foi passando por processo de mutação, sendo erroneamente propagada, gerando consequências seculares, que perdurarão por gerações. O “achismo” de que a ocupação irregular, mesmo que em decorrência de emergência, seria concretização de direito à moradia é um dos problemas que afligem os espaços.

Hoje, não é novidade a caracterização de ZEIS nas cidades por suas restrições ambientais, falta de infraestrutura, carência de saneamento, ausência de serviços públicos como transporte, acesso a água portátil, iluminação, acessibilidade entre direitos básicos, sendo consideradas áreas irregulares ou clandestinas usualmente.

Nesse contexto, Grostein (2011.p.161) define bem os conceitos variados de cidade, a depender das suas especificidades:

a cidade formal, que concentra os investimentos públicos e, de outro, o seu contraponto absoluto, a cidade informal relegada dos benefícios equivalentes e que cresce exponencialmente na ilegalidade urbana que a constitui,

exacerbando as diferenças socioambientais. A precariedade e a ilegalidade são seus componentes genéticos e contribuem para a formação de espaços urbanos sem atributos de urbanidade. (...)

Cidade Clandestina ou Cidade Irregular define a forma abusiva do crescimento urbano sem controle, próprio da cidade industrial metropolitana, compreendendo os bairros relegados pela ação pública, a cidade dos pobres e dos excluídos, a cidade sem infraestrutura e serviços suficientes, a cidade ilegal, ainda que legítima.

Em virtude desses passos, o processo de urbanização é uma temática que vem sofrendo latente discussão em âmbito global e local. O enfrentamento à sua desordem é algo que perdura décadas e vem ganhando mais espaço através da política pública de regularização fundiária, em especial, nas áreas de interesse social estipuladas nos zoneamentos urbanos das cidades.

Reis e Oliveira (2017, p.43) assentam que:

a questão da regularização fundiária assume especial importância no Brasil, cuja estruturação social, ainda, se caracteriza pela iniquidade socioeconômica e por impactos ambientais provenientes das ocupações irregulares e potencialmente conflitivas no campo e nas cidades.

O processo de Reurb, na maioria dessas áreas, como visto no capítulo inicial, tem como objetivo dar o direito de pertencimento dos indivíduos mais vulneráveis, o que nos permite correlacionar ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº. 11: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.”

Isso significa que manter essa perspectiva de proporcionar cidades e comunidades sustentáveis trazida pelo ODS 11, é saber que estamos tratando de uma população urbana que em 2050 representará 70% da população mundial (ONU, 2014), sendo que em nível nacional, a ocupação do rural para o urbano já passa dessa estimativa nos dias atuais e 100% dos municípios brasileiros precisam passar por processo de Reurb. Neste sentido,

“A regularização fundiária se manifesta, assim, como um elemento imprescindível para se materializar o direito à moradia, integrando, aliás, esse direito específico ao leque de direitos que constitui o direito à cidade.” (Gonçalves, 2009, p.239).

A realidade da meta 11.1 de “Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas” é decorrência do processo histórico de ocupação, que ocorreu de forma desenfreada

e desordenada, baseada apenas na evolução do capitalismo imobiliário, industrial e que trata a moradia como propriedade e não como direito.

A desordem decorrente da falta de planejamento e governança permitiu o não desenvolvimento de políticas públicas, como ainda é o caso da Reurb, visto que embora seja considerada uma política temporária, vem perdurando e vai perdurar por décadas diante das dificuldades que encontra à sua frente.

Tratar de um núcleo urbano consolidado através da Reurb sustentável, é tentar sanar mazelas históricas e crônicas. É tratar de ocupação irregular, questões sociais como moradia precárias e que põem em risco a segurança e vida de moradores, questões de adequação urbanística (quando ainda possível), sistema viário, acessibilidade, iluminação e infraestrutura como um todo.

Rolnik (2008 p.3):

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos precários foram autoproduzidos por seus próprios moradores com os meios que se encontravam à sua disposição[...] em terrenos frágeis ou áreas não passíveis de urbanização, como as encostas íngremes e as várzeas inundáveis, além das vastas franjas de expansão periférica sobre as zonas rurais, vai sendo produzida a “cidade fora da cidade”, desprovida das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizem a urbanidade.

Reurb sustentável através de uma cidade sustentável, é garantir a meta 11.3 de “Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.”

Para tanto, é notório no enunciado a preocupação de cumprimento da meta por todos os países, em que a busca deve ser por medidas multidisciplinares que ofereçam a mitigação dos processos desordenados de ocupação, as compensações sociais, urbanísticas e ambientais e também que permita o que podemos compreender como justiça ambiental<sup>3</sup>.

Os desafios existentes para que possamos garantir e efetivar essa justiça, através da possibilidade de se desenvolverem cidades sustentáveis e da utilização de uma gestão participativa e de resultados é sem sombra de dúvidas a constante desigualdade que marca a história do nosso país, sendo uma questão histórica e que

---

<sup>3</sup> O conceito de justiça ambiental é extraído da transversalidade dos significados atribuídos às lutas do cotidiano das populações desfavorecidas na busca pela cidadania. A falta de necessidades básicas no habitat dessas populações urbanas ou rurais, como água, eletricidade, coleta de lixo ou infraestrutura, entre outras prioridades para inclusão na vida cidadã, na maioria das localidades, implicam em riscos, impactos e conseqüente degradação do meio ambiente. PESSOA, 2021.

hoje é realidade em todas as regiões.

Observando as considerações de Pessoa (2021):

(...) o ambiente político define os níveis de justiça ambiental influenciado pela demanda social, todavia, comprova-se nas lutas históricas iniciadas pelo movimento ambientalista em defesa do meio ambiente, que a inserção da justiça no cotidiano depende dos espaços político e de direito conquistados em uma sociedade democrática.

Contar com uma gestão que se volta a interdisciplinaridade das questões sociais e ambientais, é sem sombra de dúvidas uma ótima alternativa de inclusão e profunda discussão, que gera atuação e democracia na resolução dos conflitos existentes e promove igualdade.

Sendo assim, afirmamos que através dessa participação multidisciplinar e constante, será possível tratar da regularização fundiária com mais plenitude quando galgada de sustentabilidade na perspectiva de Afonsin e Fernandes (2010 p.23):

[...] há que se fazer algo urgentemente em relação às situações existentes, o que requer entender que soluções ótimas e ideais não são possíveis, temos todos que buscar soluções possíveis e aceitáveis do ponto de vista técnicos, jurídico, social e ambiental. Trata-se de tarefa pragmática que requer o máximo de mitigação e compensação de danos ambientais, mas com remoção da população apenas em casos de risco não mitigável e com alternativas de realocação aceitáveis, tendo-se em vista o direito às cidades sustentáveis como bússola orientadora da interpretação dos casos concretos.

Consequentemente, a busca de soluções possíveis e aceitáveis mencionadas pelos autores, encaminham à observância da meta 11.5, de maneira que o procedimento de Reurb também tem a permissibilidade de filtrar e detectar moradores de áreas de risco não mitigável e que precisam ser realocados em virtude das circunstâncias que o processo de ocupação de área inadequada lhe trouxe.

A meta assim determina:

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.

A realidade das zonas de interesse social brasileiras é única, pois, ao mesmo tempo em que o direito à moradia é precário; o direito à cidade é desconhecido e o direito ao futuro, inexistente. A imagem caracterizadora dessas áreas, em sua grande maioria, é de vulnerabilidade, catástrofes ambientais, violação de direitos, violência de toda espécie e clamor social.

É nesse aspecto que se insere a meta, o que traz mais uma vez a importância de se estabelecer a aplicabilidade de Reurb sustentável e não apenas de entregas de títulos garantidores de segurança jurídica. Sendo preciso a segurança ambiental, segurança de saúde pública, de segurança pública e sobretudo segurança aos moradores de áreas vulneráveis passíveis de regularização por pertencerem ao meio, por pertencerem à cidade.

A transformação e pertencimento se demonstra através da observação a meta 11.7, que menciona: “Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência”

A visão da meta pode ser interrelacionada inclusive o ODS 10, com o objetivo de demonstrar que promover regularização, promover cidades e comunidades sustentáveis é promover o combate à desigualdade, é permitir a inclusão dos seres ao meio social e ambiental, quebrando a maioria dos entraves sociopolíticos e socioambientais.

Isso pode ser observado por meio das considerações trazidas por Queiroz Jr. (2009 p.1).:

Um dos grandes desafios presentes no atual debate socioambiental no país é como enfrentar a dinâmica da ocupação ilegal e predatória da terra urbana, tendo em vista a carência e a falta de alternativas habitacionais – seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais. E a emergência para o enfrentamento da questão ambiental nas nossas cidades não permite mais equívocos. A regularização fundiária deve estar na pauta da gestão urbana, como um primeiro passo para o reconhecimento da função social e ambiental da cidade.

O autor, em sua fala deixa nítido que embora muito se fale em problemas históricos e de que estamos vivendo uma fase de compensação aos seres mais prejudicados pelo despreparo e desestruturação do Poder Público em suas políticas públicas e exercício do poder de polícia, a falta de alternativas continua sendo um problema que atinge o direito de moradia e a política habitacional.

Concluindo as metas destacadas pelo ODS 11, foram apresentadas pelo texto da Agenda 2030, a ideia de:

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.

11.b Até 2030, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e

implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.

11.c. Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.

Diante das últimas metas acima apontadas, damos ênfase a promoção de cidades e comunidades sustentáveis e a necessidade de promoção de políticas capazes de promover a inclusão dos cidadãos aos assentamentos urbanos de forma eficiente e baseado na equidade.

Extraí-se do explanado que para atingir essa cidade sustentável, a necessidade de participação popular para a viabilização das presentes metas, visto que o direito à cidade corresponde em uma de suas acepções ao conceito de participação social, integração nas decisões, o que pode ser observado na fala de Valle (2007;41-42):

Num plano mais inserido no cotidiano dos integrantes do corpo social, também o discurso pacificador já tanto mencionado, determina um alheamento da cidadania em relação ao processo de planejamento do agir do poder, especialmente no campo da formulação, implementação e controle das políticas públicas, que parecem se colocar como mero consectário de uma escolha e priorização já feita, e que se apresentaria dissociada de qualquer avaliação de possibilidades concretas de cada momento. Assim, iniciativas como orçamento participativo, ou outras assemelhadas, que permitam um acompanhamento mais próximo do agir do poder que concretiza direitos fundamentais se tornam a exceção — quando deveriam ser a regra.

Lefebvre (2001), demonstra a necessidade de se realizar uma reflexão teórica ao conceito de cidade por meio de uma redefinição que atrele a sociedade urbana e suas necessidades, de modo a definir a impossibilidade de se reconstituir as cidades com os mesmos moldes de uma cidade antiga, já que as mudanças de condições são constantes e formam bases distintas, nunca idênticas às anteriores.

O exemplo trazido pelo próprio autor que pode elucidar é a questão da intervenção do capitalismo quando se fala em desenvolvimento, que já permite essa construção através de uma nova forma de pensar e desenvolver, bem como através da mudança do rural para o urbano, fator este que determinou o processo de urbanização brasileiro e que também foi e é fato gerador da clandestinidade/irregularidade de moradia propulsora da política pública de regularização fundiária no Brasil.

Desta feita, o mesmo autor dá amplo destaque ao conceito de direito à cidade, sendo um dos principais impulsionadores deste direito que se manifesta de forma superior a outros direitos e que caminha lentamente na sociedade, que é visto como

por ele mesmo dito “um apelo, como uma exigência” a um direito que é difícil de se firmar na sociedade e no Estado que não prima por transformações e renovações capazes de garantir uma vida digna quando nos reportamos ao que poderíamos denominar de saúde urbanística.

É justamente através da ausência desse direito à cidade que se chaga à questão da segregação espacial, que é metaforicamente comparada a um mosaico cheio de irregularidades nos espaços urbanos, já que são processos espaciais marcados por grandes distinções de ordem urbanística e distinções sociais.

A essa realidade, quando surgem as desigualdades e atuação dos movimentos sociais, surgem então as políticas públicas através do Estado com poder de atuação sobre os tecidos urbanos, primando pelo desenvolvimento de face capitalista e sobre a alegação de que se garantirão incentivos e melhorias que só esse sistema pode colocar em ação.

Se vê que tratar de cidades e comunidades sustentáveis, bem como de direito à cidade, tenderá a ser algo mais comum com o passar do tempo, já que estes vem tomando espaço na educação dos cidadãos, que diariamente tomam conhecimento na forma de participação para sua efetividade. Não se trata apenas de se apropriar de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, mas sobretudo, de conhecer a evolução urbana, social e do direito de modo a perceber que a cidade é parte integrante do ser social.

É a partir dessa ideia de direito à cidade (Harvey, 2014), que temos o que ampliamos a ideia de pertencimento ao ideal de participação no desenvolvimento da cidade, transformando a cidade informal como inserido a cidade real e formalizada.

Para tanto, Castilho (2020), traz a necessidade de participação não somente do poder públicos e profissionais multidisciplinares, mas sobretudo da participação social no contexto da adequada ocupação da cidade. Nesse sentido, destaca:

Se os homens e as mulheres não se auto conscientizarem de tal problema, os seus ambientes existenciais prejudicar-se-ão ainda mais, o que se reverberará sobre si mesmos, notadamente porque a resposta da natureza acontece de acordo com a postura das ações antrópico-antropogênicas com relação ao meio que lhe serve de suporte. E se tal postura não se dá de maneira sábia, mas exacerbadamente destruidora, a natureza pode “vingar-se”.

Diante do exposto, tratar a Regularização fundiária sustentável como política de desenvolvimento urbano-ambiental de Zonas Especiais de Interesse Social, é tratar

sobre a possibilidade de inserção de um direito novo e que lentamente vem se desenvolvendo no campo teórico.

Porém, com muito a percorrer para aplicação prática e efetiva na sociedade, seja através de quaisquer que sejam os instrumentos de política pública, seja de caráter ambiental, urbanístico ou social caracterizadora ou não de ZEIS, mas sobretudo, de um direito que vem ultrapassando fronteiras e com sua essência voltada unicamente ao bem comum, sendo esse direito, o direito à cidade.

### 3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

#### 3.1 O processo de urbanização e regularização no bairro José Tomé de Souza Ramos

O bairro José Tomé de Souza, mais especificamente a ZEIS inserida ao bairro, vem passando há décadas transformações que vêm dando nova roupagem ao espaço, vivências sociais e revalorização. Contudo, este processo vem sendo fruto de atuações lentas e planejadas para melhor atender à população que por tantos anos era esquecida e discriminada.

**Entrevistado A** – *Estou aqui há 30 anos. Isso aqui, ali atrás era tudo mato. Era muito sofrido. Aqui era tudo esburacado, a gente comprava caçamba de barro para jogar nos buracos. Foi muito sofrimento, **mas eu escolhi que era um lugar de gente fraco como eu, meu marido e meus filhos aqui.** (...) Tinha muita violência, de primeiro tinha. Mas foi melhorando, melhorando e hoje está mais difícil em comparação. De primeiro era tudo escuro. Os ainda mais velhos dizem que achavam gente morto. Foi um horror.*

**Entrevistado B** – *Vim para aqui tá com 30 anos. A casinha já era feita. Agora aqui era difícil, não tinha água, não tinha luz. Só tinha candeeiro e carregava a água na cabeça lá da caixa do Alto da Conceição. Na cabeça. Para comer, para beber, tomar banho, lavar roupa. Tudo no escuro. Nós sofremos o pão que o diabo amassou. Mas estamos aqui vivendo, não é? Mudou muita coisa. Não tinha água, hoje tem. Não tinha energia, hoje tem. Não tinha posto, hoje tem. Tudo tem.*

**Entrevistado C** – *Faz 12 anos que a gente mora aqui. Eu morava em Pelo Sinal na Paraíba, só que era um lugarzinho muito atrasado. Não tinha doutor e não tinha nada lá e eu corri pra cá e nunca me arrependi por que eu vim pra cá. Aqui qualquer coisa que eu quero eu vou ali no centro e pego tudo*

*que eu quero. E lá era cansado. Quando adoecia pra chegar aqui, morria nas estradas.*

A descrição e as imagens a seguir, não são somente da zona, mas do próprio bairro sempre foi pautada por violências, discriminações, desigualdades e vulnerabilidades. O almejado era transformação, planejamento, gestão e desenvolvimento para as famílias que ali habitam e clamava dia após dia por reconhecimento e pertencimento.

**Figura 6:** Imagens da ZEIS no ano de 2011



**Fonte:** Arquivo próprio da Prefeitura de Serra Talhada/PE.

**Figura 7:** Canal aberto na ZEIS



**Fonte:** Arquivo próprio da Prefeitura de Serra Talhada/PE.

**Figura 8:** Obras abandonadas na ZEIS



**Fonte:** Arquivo próprio da Prefeitura de Serra Talhada/PE.

É dentro desse contexto de revalorização, pertencimento e desenvolvimento sustentável, bem como consequentemente da evolução histórico e geográfica que, diante das falas, podemos compreender a realidade e as memórias que marcam o processo de ocupação e a evolução que permitiu concretização de direitos a uma até então mínima parcela de munícipes que vivam na clandestinidade e sem condições dignas de sobrevivência.

Escuridão, isolamento, esgoto a céu aberto, falta de acesso ao centro da cidade, ruas esburacadas são exemplos de discriminações que podiam ser vistas abertamente e cotidianamente. Silenciosamente, entretanto, outras violências e agressões eram tidas como marcantes da área, como racismos ambientais, institucionais e o próprio preconceito de cor, sexo, etnia e etc. Essa é a realidade de centenas de municípios brasileiros e não diferente da ZEIS 2 do Bairro vulgarmente intitulado Mutirão na cidade de Serra Talhada/PE.

**Entrevistado D:** *Aqui estava tudo limpo. O trator tinha deixado limpo. Tinha cinco casas com a minha. Aí nós com medo de vim, levantemos o chiqueirinho. Aí chegou Catimbau, com uma ruma de gente. Todo mundo fez negócio com suas casas, mas a minha não. A minha era para mim mesmo que eu não tinha onde ficar e fico até hoje. Sofri. Sofri, não tinha água, não tinha energia, não tinha nada. Eu botava duas latas d'água do Alto da*

*Conceição. Eu morei aqui sem porta. A metade era tijolo e a outra metade uma tanga e fechava de vara.*

Uma área que sua integralidade é pertencente ao município e foi objeto de ocupações irregulares e autoconstrução nos fins de semana para fugir da fiscalização do poder público. O mesmo poder público garantidor do direito à moradia.

Foram anos e anos. Problemas que viraram uma herança aos mais novos e que ainda hoje lá ocupam. É falar de anos de preocupações, medo. Medo de ser despejado. Medo de ver um trator passar derrubando. Medo de ver a si e sua família sem ter onde se abrigar.

Porém, junto ao medo de dezenas de anos, eis que surge a esperança.

No ano de 2021, em meio a uma pandemia, com todas as vulnerabilidades afloradas, buscando efetivar as mais diversas legislações federais, estaduais e municipais, o município edita lei municipal que implanta o Minha Casa Legal, faz parceria com o Moradia Legal (Programa do Tribunal de Justiça de Pernambuco) e passa a atuar com a implementação do primeiro processo administrativo de Reurb na região do sertão.

O município passa então a ser um constituidor de espaço urbano digno, reunindo com a sua efetivação melhores direcionamentos políticos, econômicos, ambientais, culturais e sociais.

Em nossa pesquisa, dentro do perfil dos participantes estavam moradores da ZEIS 2, que efetuaram a ocupação desde o início, os que “herdaram” de algum modo o imóvel, aos beneficiados através de sorteio pela Companhia Estadual de Habitação e Obras de imóveis nessa área construída, mas que oportunamente, já eram moradores do bairro.

Após o levantamento bibliográfico, sobretudo da caracterização do território da ZEIS Mutirão e analisando a legislação municipal quando da previsão de regularização fundiária em ZEIS do município, tornou-se importante traçar os perfis anteriormente mencionados como forma de melhor compreender a história de vida e os resultados alcançados após a abertura do processo administrativo, o que permite ver as falhas e pontos positivos que devem ser propagados não somente no território do município de estudo, mas sobretudo nos demais que visualizem o programa como propulsor de direitos.

Os instrumentos da coleta de dados advieram da vivência, questionários,

escutas e perguntas fechadas, a maioria dos imóveis onde a representante é uma mulher, confirme própria orientação legislativa de que os títulos sejam destinados às mulheres representantes do lar. Então essas mulheres possuíam os mais diversificados perfis, seja de idade, gênero, profissão, o que permitiu diversas percepções.

**Entrevistado E:** *Eu vim para cá para construir a casa que era dada para a pobreza. Eu morava no Carrapato, num terreno de um amigo meu. Em 92 eu vim embora para a rua. A gente tudinho morava de alugado. Meus meninos mais pequeno e eu vinha de manhã tirando terra e jogando dentro para aterrar. Ai 10h chegava pra trás para arrumar os meninos para eles irem para a escola. Aí todo dia “nós vinha”. **E quando era no sábado e o domingo, que meu marido não trabalhava, “nós vinha” tudo. Carregando terra e jogando. Até quando “aterremos”.** Quando Valdeci estava na folga, ele ia “pros matos” e cortava vara e estaca para murar ao menos. Aí quando mudou eu digo: quer saber? Vamos morar lá. Tava só aterradinha, sem reboco, sem piso, sem nada. Aí nós fomos trabalhando, “ajuntando” para rebocar e cimentar. E vamos fazer já dentro dela.*

**Entrevistado F:** *Eu vim do Goiás. Construí aqui com sacrifício e com sofrência. Eu fiquei aqui dentro com meus filhos. Meu marido trabalhava para dar comida aos filhos e na hora que tinha uma fuga, “nós vinha”. Um tinha sete anos e o outro tinha oito. Um trabalhava com a linha e outro com o cordão. Quando ele vinha de lá eu vinha de cá nas paredes, quando chegava aqui no meio as paredes estavam arrebitadas. Ó um ficou mais alto. E ele gritava: foi você. O outro: foi você. Aí tirava e situava o tijolo. E assim “nós levantemos”.*

**Entrevistado G:** *Em 89 a gente chegou aqui. Não tinha água, não tinha energia. Transporte a gente veio ter em 93 pra 94. Não*

*tinha esgoto. Tinha uma barragem ali que a gente tomava banho. A gente fazia assepsia lá. Onde hoje é o CRAS, aquela praça. Era uma barragem muito imensa, quando enchia a gente ia tomar banho lá. A gente não tinha acesso. Ia buscar água lá no Alto da Conceição. Eu era moleque e já tinha que trazer na carroça ou no galão. Trazia duas latas pequenas e já carregava peso.*

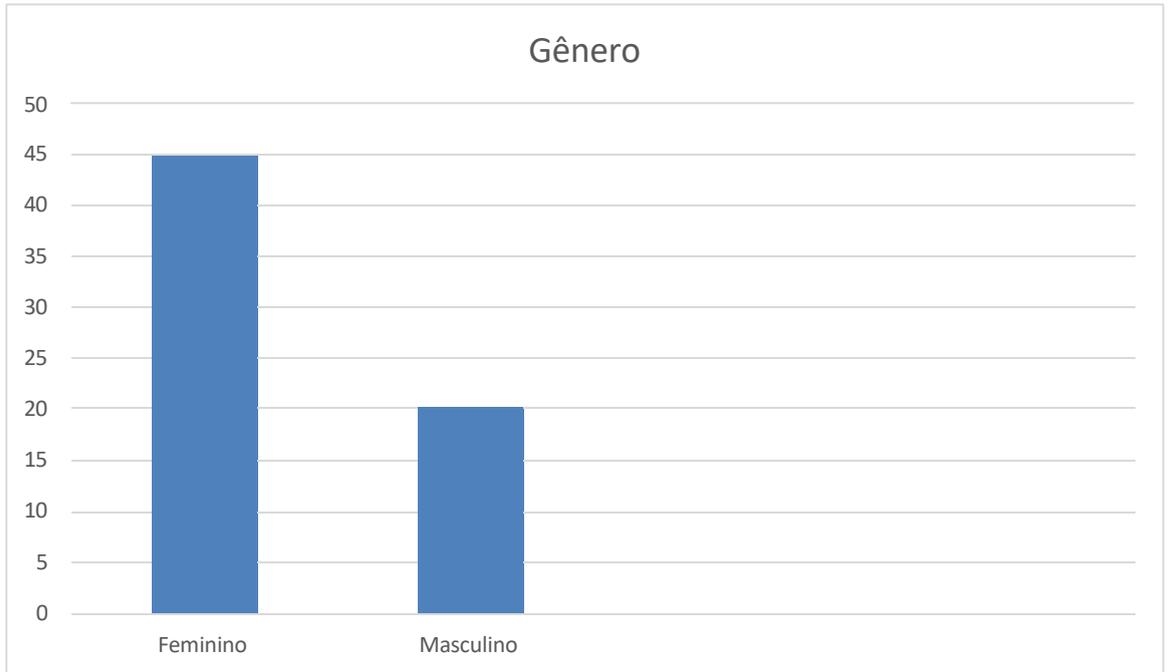
Dentre as entrevistas, a coleta de dados se deu através da escuta de 66 pessoas, responsáveis domiciliar e integrantes da ZEIS. Nela foram questionados o tempo de ocupação, estado civil, gênero, etnia e meio de subsistência, o que permite traçar um perfil.

**Gráfico 1:** Tempo de ocupação na área



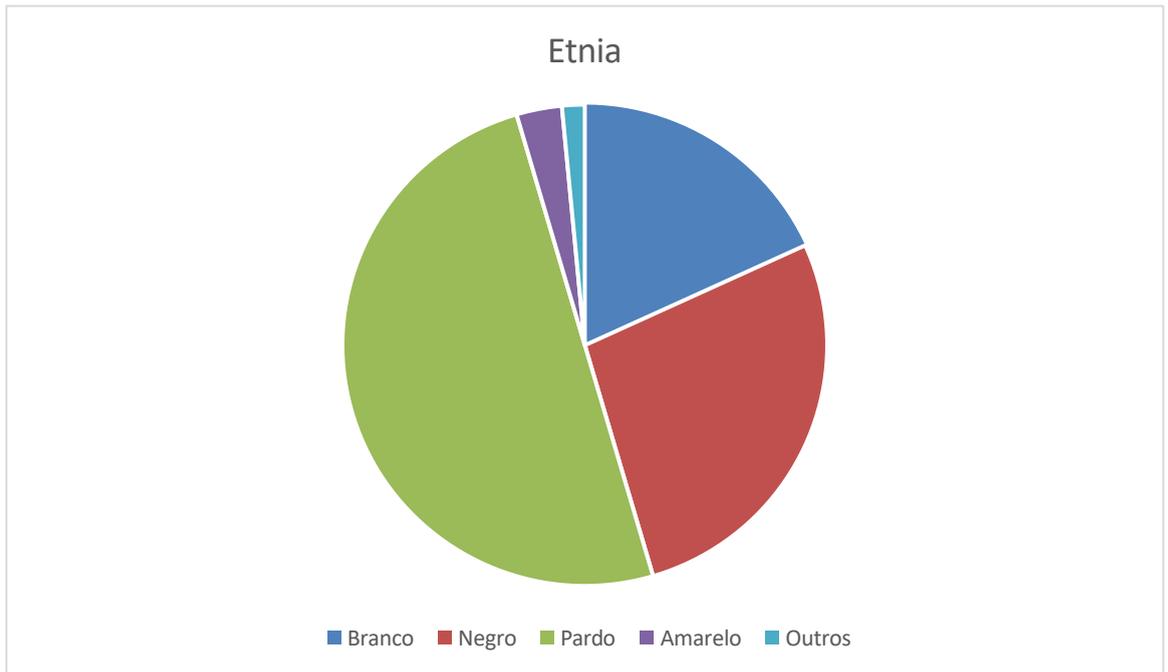
**Organização:** Gomes (2023)

**Gráfico 2: Gênero dos entrevistados**

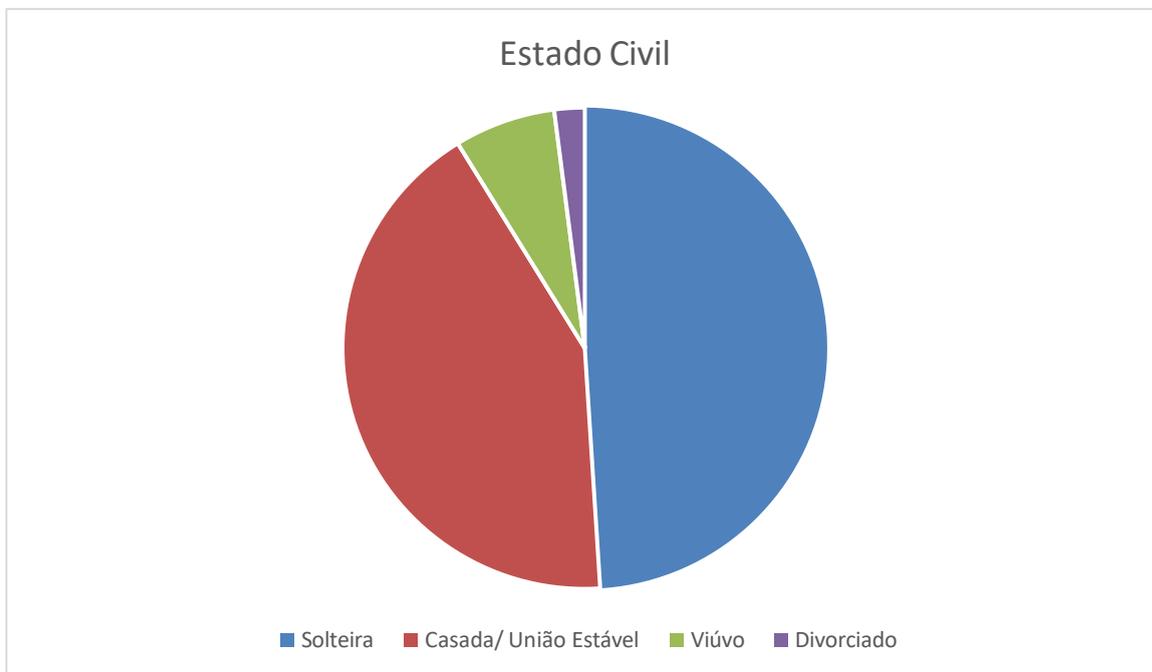
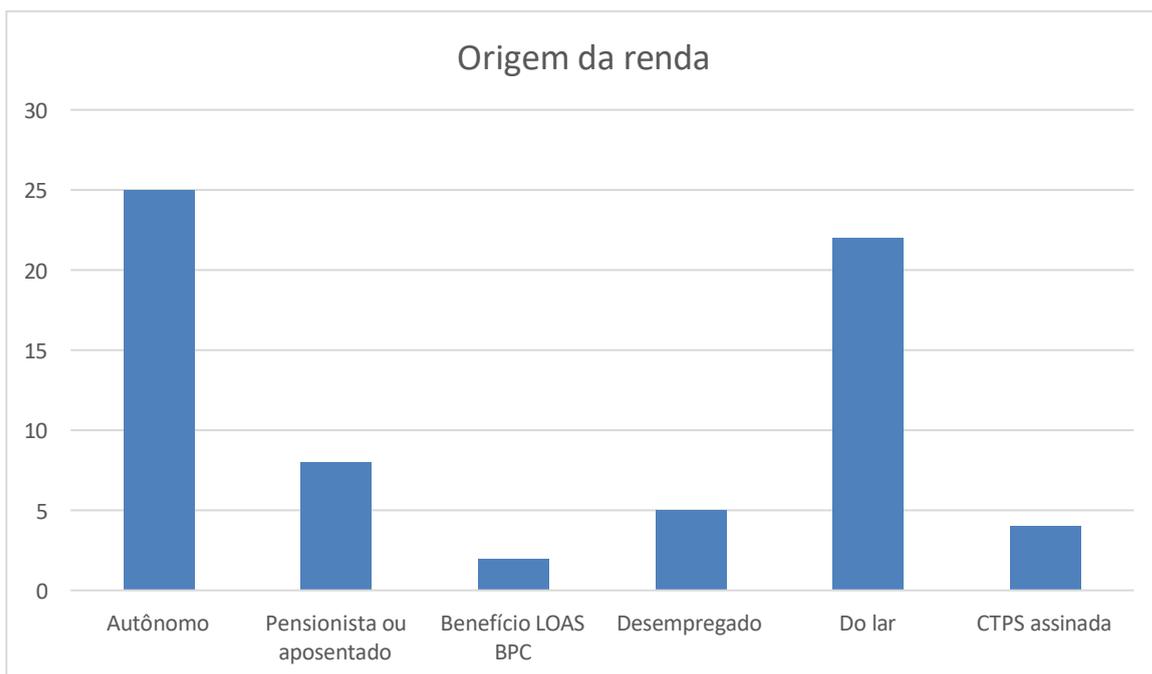


**Organização: Gomes (2023)**

**Gráfico 3: Etnia dos entrevistados**



**Organização: Gomes (2023)**

**Gráfico 4:** Estado civil dos entrevistados**Organização:** Gomes (2023)**Gráfico 5:** Origem da renda**Organização:** Gomes (2023)

Foram entrevistadas moradoras beneficiárias com escrituras públicas, moradoras da ZEIS ainda não beneficiadas, líder comunitária, servidores públicos que vivenciam por anos as lutas por moradia e vida digna.

No que tange a infraestrutura local, após a implantação e primeira entrega de títulos a promessa de uma vida melhor aos moradores se amplia. O que era tido como promessa começa a se concretizar. ZEIS totalmente calçada. Canais abertos foram fechados. Praça requalificada. Quadra, Cozinha Comunitária, Escola, Serviço de Convivência, CRAS passam a ser equipamentos atuantes na vivência da população.

A alteração da realidade do território da ZEIS 2 é visivelmente exposta e notada por todos os moradores não somente da própria ZEIS ou do bairro, mas sobretudo de todos os munícipes, inclusive que é integrante de outras zonas.

A marcação do bairro violento, de racismos silenciosos e desigualdades extremas, abre espaço para um bairro em desenvolvimento que perde gradualmente características de ZEIS por estar sendo objeto de transformação constante pelo poder público.

Contudo, é de se ressaltar que não se trata apenas de atuação do poder público municipal, embora seja este o ator direto na busca de cooperações e participações. Há atuação clara do poder público estadual e mais recentemente do governo federal através de políticas públicas federais de desenvolvimento para implantação de regularização fundiária e habitação.

Logo, à medida que se instalam novos meios de desenvolvimento, vão se sobressaindo os ditames negativos de exclusão social e abrindo espaço para o desenvolvimento e valorização, conforme pode ser observado na imagem do espaço público da ZEIS.

Isso por que, é bem verdade que a valorização do imóvel acontece quando este possui escritura pública, quando o temos em rua pavimentada, sem esgotos a céu aberto, com iluminação pública e transporte disponível aos moradores que precisam de deslocar para trabalhar.

**Figura 9:** Espaço público na ZEIS 2



**Fonte:** Arquivo próprio da Prefeitura de Serra Talhada/PE. (2021)

### 3.2 Participação da comunidade no processo

A comunidade da ZEIS é sem dúvidas a maior atuante do processo de regularização fundiária. O poder público a torna voz frente as adversidades, permitindo que a partir de uma boa atuação os resultados almejados sejam concretizados.

Tratamos de área que possui mais de 1.160 imóveis passíveis de regularização, famílias que fazem uso de serviços públicos de educação, saúde, lazer. Centenas delas que diariamente clamaram por segurança, infraestrutura e transporte.

Hoje, sabendo que as transformações ocorridas no espaço urbano ocupado garantiriam a efetivação de direitos básicos, moradores passam a ser mais atuantes nos processos políticos, nas ações e programas que lhes são dispostos, conforme mais um depoimento:

**Entrevistado H:** *Eu esperei um trator vir derrubar minha casa. “cês” trouxeram foi meu papel. Eu pensei que ia morrer e nunca ia ter minha casa e agora nós “tamo” tendo tudo.*

O direito à cidade é materializado quando se permite a participação social nos interesses da comunidade a que pertence, com o objetivo de ter-se um futuro digno

através da atuação popular, sendo consequência lógica moradia e o título de propriedade mediante escritura pública, como pode ser observado nas imagens que seguem:

**Figura 10:** Ato de entrega das casas da CEHAB



**Fonte:** Arquivo próprio da Prefeitura de Serra Talhada/PE. (2021)

**Figura 11:** Entrega de escrituras públicas pelo Programa Minha Casa Legal



**Fonte:** Arquivo próprio da Prefeitura de Serra Talhada/PE. (2021)

**Figura 12:** Entrega de escrituras públicas pelo Programa Minha Casa Legal



**Fonte:** Arquivo próprio da Prefeitura de Serra Talhada/PE. (2021)

O que foi propiciado, sobretudo no ano de 2021 foi a maior participação dos moradores da ZEIS, ouvindo as questões através de Orçamentos Participativos, Mutirões da Cidadania no bairro e inserção em projetos municipais como Minha Praça, Meu Xodó como bem demonstram as imagens abaixo, que busca levar a população às ruas para revitalizar através de limpezas, pinturas e requalificação, mostram como a participação social é imprescindível para que o objetivo maior seja atingido.

**Figura 13:** Aplicação do Projeto Minha praça, meu xodó



**Fonte:** Arquivo próprio da Prefeitura de Serra Talhada/PE. (2023)

**Figura 14:** Aplicação do Projeto Minha praça, meu xodó



**Fonte:** Arquivo próprio da Prefeitura de Serra Talhada/PE. (2023)

**Figura 15:** Aplicação do Projeto Minha praça, meu xodó



**Fonte:** Arquivo próprio da Prefeitura de Serra Talhada/PE. (2023)

**Figura 16:** Aplicação do Projeto Minha praça, meu xodó



**Fonte:** Arquivo próprio da Prefeitura de Serra Talhada/PE. (2023)

A população participa pela cobrança. Participa através do exercício de seus direitos enquanto cidadão. Participa no momento de apresentação de propostas nos orçamentos de cada ano, participam nos mutirões comunitários, momento em que ressaltam as necessidades mais relevantes da sociedade e participam quando do recebimento de equipes de agentes de saúde em endemias, fiscais de obras e sobretudo quando do levantamento socioeconômico que a Lei 13.465/2017 prevê como a ser realizado por assistentes sociais.

**Figura 17:** Entrevistas socioeconômicas aos moradores



**Fonte:** Arquivo próprio da Prefeitura de Serra Talhada/PE. (2023)

**Entrevistado H:** *mudou muito aqui depois da regularização, só o que falta pro bairro da gente, mais um pouco é a questão, um pouco mais do social. Por que os meninos da gente estão se perdendo aqui, daqui a pouco estão no mundo da droga. Muitos estão indo embora cedo. Eu era funcionário público, eu pedi exoneração. Trabalhei 8 anos na escola, na portaria e eu via como era a situação. (...) Muitos meninos eu segurava. É tanto que o muro da escola parece um presídio. Não era para ser daquela altura. Não existe muro de escola daquela altura. É um presídio ou uma escola?*

Os depoimentos evidenciam uma mudança, sobretudo estrutural. Porém ainda é marcante que questões sociais merecem continuar sendo objeto de políticas públicas de inclusão e, sobretudo de direcionamento às crianças e adolescentes. De modo que a segurança pública seja garantida e que o desenvolvimento não se perca em virtude de grandes problemáticas sociais.

Contudo, mesmo diante de todo avanço, cumpre salientar que o Direito à cidade, neste caso demonstrado através da participação popular nas escolhas e orientações do seu território, não se limitando a viver dentro da cidade, mas atingindo dimensões maiores de inserção, pertencimento e voz ativa deve prosperar mais dentro das comunidades, fazendo prevalecer o desenvolvimento, conforme visto nas imagens que seguem:

**Figura 18:** Vista aérea da ZEIS 2



**Fonte:** Arquivo próprio da Prefeitura de Serra Talhada/PE. (2023)

**Figura 19:** Vista aérea da ZEIS 2



**Fonte:** Arquivo próprio da Prefeitura de Serra Talhada/PE. (2023)

Dessa forma, poderemos trabalhar com ideais futuros que sejam pautados pela dignidade de vida às pessoas que sofrem com o *déficit* habitacional e todas as suas consequências cotidianas. Uma vez que como bem demonstra Berth (2023; p.35): *“pensar que a cidade é um espaço neutro, desprovido de qualquer influência na vida da sociedade é um conceito estável a ser desestabilizado com certa urgência.”*

Logo, a cidade não é espaço neutro. A sociedade não deve ser inerte ou neutra. O poder público não pode ser omissivo. As questões sociais, ambientais e econômicas são interligadas entre si e precisam da atuação conjunta para garantir resultados eficazes e promotores de condições de vida básicas.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No âmbito da regularização fundiária sustentável, a ZEIS 2 do município de Serra Talhada-PE, impulsionou o desenvolvimento de várias áreas de atuação do poder público, sobretudo no próprio município, que com localização estratégica vem figurando como modelo de política pública habitacional.

Conforme já mencionado, Serra Talhada configura-se como a segunda cidade do interior pernambucano em termos de desenvolvimento, o que a coloca como destino de vários investimentos.

Após a implantação do Programa Minha Casa Legal, ocorreram diversas transformações socioespaciais de relevância e significado, visto tratar-se de modelo urbanização condizente com a realidade das áreas e em consonância com a legislação.

As mudanças ofertadas após a implantação funcionaram como condicionantes ao programa, permitindo que de fato se concretizassem as mudanças previstas na legislação, mostrando que o título é apenas resultado do processo que vincula o poder público a realizar mudanças urbanísticas e de infraestrutura que atendam a lei e sobretudo, a realidade de cada família beneficiada.

Irregularidades ocupacionais e urbanísticas deram espaço a imóveis regulares, canais a céu aberto requalificados e um espaço público urbanizado capaz de justificar a continua busca ao desenvolvimento do território produtivo.

No entanto, o surgimento dessas novas hipóteses de continuidade de desenvolvimento tem exigido não somente uma transformação do espaço sob o aspecto físico, mas inclusive uma transformação racional pela necessidade de propor atualização do Plano Diretor Municipal através de uma sugestão ao Executivo e Legislativo, para verificar e estabelecer diretrizes compatíveis com o cenário urbanístico e construcional da cidade.

Outrossim, propõe-se a conscientização da importância de conhecimento acerca das políticas fundiárias entre os municípios circunvizinhos destacando pela possibilidade e sucesso de atuação em ZEIS de cidades do interior dos Estados. Isso por que, há a possibilidade clara de novas oportunidades aos municípios que buscam desenvolver-se de forma organizada, regular e garantindo direitos, sem que tenha de utilizar-se de recursos altos quando da implantação da política, de modo a

além de parcerias estaduais e federais, implantar programas e ações que sejam capazes de minimizar impactos históricos violadores de direitos.

Logo, seguir os ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e cumprilos através das metas propostas até o ano de 2030 é proporcionar ao poder público novas formações aos atores responsáveis pela criação de novos territórios urbanizáveis, baseados no pertencimento e inclusão.

Desta feita, o propósito desta pesquisa é contribuir com estudos e reflexões acerca dos direitos à cidade e à moradia, assim como servir de ensejo a reproduções capazes de modificar identidades e vidas. sendo necessário que sejam lançadas estratégias capazes de promover desenvolvimento social e justiça aos espaços, o que que seja capaz de permitir a identificação e caracterização das áreas como de bem morar ou mal morar.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Apresentação (p. 13 a 27). **Coletânea de Legislação Urbanística - Normas Internacionais, Constitucionais e Legislação Ordinária**, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 251.

\_\_\_\_\_, Betânia. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil**, in Regularização Fundiária Plena. Brasília, Ministério das Cidades. 2007.

BERTH. Joice. **Se a cidade fosse nossa: racismos, falocentrismos e opressões nas cidades**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023.

BRASIL. **Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm) Acesso em: 22 de setembro de 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CABRAL, L. N.; CÂNDIDO, G. A. (2019). **Urbanização, vulnerabilidade, resiliência: relações conceituais e compreensões de causa e efeito**. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 11, e20180063. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.002.AO08> Acesso em: 22 de setembro de 2021.

CASTILHO. Cláudio Jorge Moura de. **O uso neoliberal do espaço – impactos sobre os “territórios da vida humana” na cidade**. Revista OKARA: Geografia em debate, v. 13, n. 2, p. 597-623, 2019. ISSN: 1982-3878 João Pessoa, PB, DGEOC/CCEN/UFPB – <http://www.okara.ufpb.br>

\_\_\_\_\_. Cláudio Jorge Moura de. **Prolegômenos para uma teoria da beleza das paisagens em ambientes urbanos: contribuição ao desenvolvimento de uma nova cultura em termos de produção do espaço no Brasil**. Vol. 52, dezembro de 2019. DOI: 10.5380/dma.v52i0.62498. e-ISSN 2176-9109.

\_\_\_\_\_. Cláudio Jorge Moura de. **Territórios violados, resistências e massacres de povos e pobres na história do Brasil – mas a luta continua**. Boletim Goiano de Geografia. 2020, v. 40: e60739 DOI: 10.5216/BGG.v40.60739.

CARLOS, Ana Fani. **A prática espacial urbana como segregação e o “Direito à cidade como Horizonte Utópico**. In VASCONCELOS, p. et al. A Cidade Contemporânea. Segregação Socioespacial. São Paulo: Contexto, 2013. P. 95-110.

CAVALCANTI. Clóvis. **Desenvolvimento e natureza: Estudos para uma cidade sustentável**. / Clóvis Cavalcanti—Organizador. 4Ed.—São Paulo: Cortez; Recife, PE Fundação Joaquim Nabuco, 2003.

CORREIA, Rui Sá. **No man’s land. No man’s time: contributo epistemológico para o conceito de paisagem**. p. 21. Disponível em: [Repositório Digital de](#)

[Publicações Científicas: No man's land. No man's time. Contributo epistemológico para o conceito de paisagem \(uevora.pt\)](#) Acesso em: 15 de maio de 2023.

COSTA, Joaquim Gonçalves da. **Estado, território e políticas públicas** [recurso eletrônico] / Joaquim Gonçalves da Costa (Orgs.) [et al.]. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2019. 1 recurso online (140 p.): PDF. - (Coleção trabalho, subjetividade e políticas públicas/organização da coleção Roberto Arruda; v. 2)

CRUZ, Carlos Eduardo de Souza. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CIDADE SUSTENTÁVEL: PANORAMA SOBRE TENDÊNCIAS ATUAIS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA**. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade | e-ISSN: 2525-989X | Salvador | v. 4 | n. 1 | p. 59 – 79 | Jan/Jun. 2018.

DIAS, Solange Gonçalves. **Regularização Fundiária em Zona de Especial Interesse Social**. Integração. São Paulo, v. 53, p. 143-149, 2008.

DOWBOR, Ladislau. **O capitalismo se desloca: novas arquiteturas sociais**/Ladislau Dowbor. – São Paulo: Edições Sesc São Paulo.2020.

FERNANDES, Edésio; Coord. SAULE Jr, Nelson. **A regularização Fundiária de favelas no Brasil: problemas e perspectivas**. Direito à cidade, trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999, 393p.

FISCHER, B. **Historicizando a governança informal**. Acervo, [S. l.], v. 36, n. 1, p. 1–24, 2023. Disponível em: <https://revistaacervo.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1911> Acesso em: 18 jun. 2023.

FREITAS, Gilberto Passos de. YAGHSISIAN, Adriana Machado. CARDOSO, Simone Alves. **Métodos consensuais para a solução de conflitos: aspectos da mediação importantes para modular as tensões humanas atuais**. São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: 2002.

GOMES, Ana Karolina Novaes. **Regularização fundiária: análise da zona especial de interesse social como instrumento de políticas e justiça**. In: NUNES, Matheus Simões (Org.). Estudos em Direito Ambiental: Desenvolvimento, desastres e regulação. Campina Grande: Editora Licuri, 2022, p. 110-122. DOI:

GONÇALVES, Rafael Soares. **Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial**. São Paulo. 2009. Estudos Avançados 2009 (ESTUDOS AVANÇADOS vol. 23 p.66). Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142009000200017&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142009000200017&script=sci_arttext). Acesso em: 01/04/2023.

GROSTEIN, Marta Dora. **Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos “insustentáveis”**, resumo. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 1, jan./mar. 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000100003> Acesso em: 19 maio. 2023.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes : do direito à cidade à revolução urbana** / David Harvey ; tradução Jeferson Camargo. - São Paulo : Martins Fontes - selo Martins, 2014.

In: MARQUES, J.R.(org.). Sustentabilidade e temas fundamentais de direito INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Quase dois terços das favelas estão a menos de dois quilômetros de hospitais. 2020. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27728-quase-dois-tercos-das-favelas-estao-a-menos-de-dois-quilometros-de-hospitais?utm\\_source=covid19&utm\\_medium=hotsite&utm\\_campaign=covid\\_19](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27728-quase-dois-tercos-das-favelas-estao-a-menos-de-dois-quilometros-de-hospitais?utm_source=covid19&utm_medium=hotsite&utm_campaign=covid_19). Acesso em: 26 mai. 2023

KILKAMP, Andrey Martins. **Regularização fundiária urbana como elemento de sustentabilidade nas cidades.** / Andrey Martins Kilkamp; orientador, Pedro de Menezes Niebuhr, 2021.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade.** 5. ed. Tradução Rubens Eduardo Faria. São Paulo:Centauro, 2001, p.106.

LIRA, R. **Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária.** In: COUTINHO, R.; BONIZZATO, L. Direito da Cidade. Novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p.1-15.

MARICATO, Ermínia. Brasil **Cidades: alternativas para a crise urbana.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MÖLLER, G;S.**Proteção à moradia adequada pelo processo estrutural: litígios e comportamento das Cortes.** / Gabriela Samrsla Möller. – Londrina, PR: Thoth, 2021.

NOSCHANG, Patricia Grazziotin; VIEIRA, Anaterria. **O trabalho decente e a sustentabilidade: em busca de um reconhecimento socioambiental no Brasil.** Revista do Direito Público, Londrina, v. 16, n. 2, p. 90-103, ago. 2021. DOI 10.5433/24157-108104-1.2021v16n 2p. 90. ISSN: 1980-511

NUNES, Matheus Simões. **O Brasil no Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas um estudo sobre o cumprimento das metas de redução de emissões no setor de energia.** In: NUNES, Matheus Simões (Org.).Estudos em Direito Ambiental: Desenvolvimento, desastres e regulação. Campina Grande: Editora Licuri, 2022, p. 1-47.

Perfil dos municípios brasileiros: 2017 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

PESSOA. Ronaldo Campos. **Justiça ambiental e gestão política no espaço público e social.**Congresso Internacional de Direitos Humanos, cultura e paz e segurança pública. Recife, PE: Editora UFPE, 2021.

PRADO, Anna Priscylla Lima. **Controle de constitucionalidade estruturante: um desafio à superação das crises do Sistema Democrático Brasileiro**. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

PRESTES, Vanêscia Buzelato; Coord. DENARI, Lizandra. **A Regularização Fundiária na Ordem Jurídica. Regularização Fundiária como implementar**. Porto Alegre: Ministério Público RS, 2011, 118p.

PONTES, Daniele Regina. **Direito municipal e urbanístico** / Daniele Regina Pontes, José Ricardo Vargas de Faria. - ed. rev. - Curitiba, PR : IESDE, 2012.

QUEIROZ, Osório Jr. ARTIGO: **Planejamento urbano-ambiental: atribuições e responsabilidades**. Porto Alegre. 2009. Disponível em: <http://portoimagem.wordpress.com/2009/03/05/artigo-planejamento-urbano-ambientalatribuicoes-e-responsabilidades>. Acesso em: 06/06/2023.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. **A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos**. Rev. Bras. Polít. Públicas (Online), Brasília, v. 7, nº 2, 2017 p. 41-53 50 1.

ROLNICK, Raquel. **Pactuar o território: desafio para a gestão de nossas cidades**. São Paulo. 2008, 9p. Disponível em: <http://raquelrolnick.wordpress.com/2008/09/01/desafios-da-gestao-urbana/>. Acesso em: 05/02/2023.

\_\_\_\_\_, R. **“Emergência habitacional, propõe Raquel Rolnick”**, Outras palavras/Ponte Jornalismo, entrevista, 1º abril 2020, s/p.

SANTOS, M. **Espaço e Sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

\_\_\_\_\_, M. **A natureza do espaço – Técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

\_\_\_\_\_. Milton. **Pobreza urbana** / Milton Santos; com uma bibliografia internacional organizada com a colaboração de Maria Alice Ferraz Abdala. - 3.ed. -São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. Milton. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial** – Editora Lamparina. 3ªed.2011

SOUZA, M. L. de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p.101.

ROLNIK, R. **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes /** Raquel Rolnik... [et al.]. – Brasília : Ministério das Cidades, 2007.

\_\_\_\_\_. **Guerra dos Lugares.** A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSSETTO, A. M.; ORTH, D. M.; ROSSETTO, C. R. **Gestão ambiental integrada ao desenvolvimento sustentável: um estudo de caso em Passo Fundo (RS).** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro - RJ, v. 40, p. 809-840, 2006.

SOUZA, M. L. de. **ABC do Desenvolvimento Urbano.** 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SEN, A.. **Desenvolvimento como liberdade.** / Armatya Sen. Tradução Laura Teixeira Motta: Revisão Técnica Ricardo Doninelli Mendes- São Paulo. Companhia das Letras, 2010

TAVAROLI, Bianca. **Direito à Cidade: Uma trajetória conceitual.** <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600010005> Acesso em: 03 de março de 2023.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação.** São Paulo: Cortez, 1985.

TRINDADE, A. A. Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional.** Porto Alegre: S. Fabris, 1993.

VALLE, Vanice. A & C R. de **Dir. Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 7, n. 28, p. 27-44, abr./jun. 2007.

YOSHIDA, C.Y.M. **Sustentabilidade Urbano-Ambiental: os conflitos sociais, as questões urbanísticas ambientais e os desafios à qualidade de vida nas cidades.** Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3397.004> Acesso em: 01 de junho de 2023.