



EQUIDADE:

**REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO DA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**

VOLUME ESPECIAL:

**“REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, PREVENÇÃO DE
CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E
MELHORIAS HABITACIONAIS E SANITÁRIAS NA AMAZÔNIA”**

GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS

Wilson Lima
Governador

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS

Prof. Dr. Cleinaldo de Almeida Costa
Reitor

Prof. Me. Cleto Cavalcante de Souza Leal
Vice-Reitor

Profa. Ma. Kelly Christiane Silsa e Souza
Pró-Reitor de Ensino de Graduação

Profa. Ma. Samara Barbosa de Menezes
Pró-Reitora de interiorização

Profa. Dra. Maria Paula Gomes Mourão
Pró-Reitora de pesquisa e pós-graduação

Profa. Dra. Maria Olivia de A. Ribeiro Simão
Pró-Reitora de Planejamento

Prof. Dr. André Luiz Tannus Dutra
Pró-Reitor de Extensão e Assuntos Comunitários

Prof. Me. Orlem Pinheiro de Lima
Pró-Reitoria de Administração

Profa. Dra. Maristela Barbosa Silveira e Silva
Diretora da Editora UEA

Prof. Dr. Erivaldo Cavacanti Filho
Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental

Profa. Ma. Taís Batista Fernandes Braga
Coordenadora do curso de Direito

EQUIDADE:

REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS

Profa. Ma. Taís Batista Fernandes Braga, UEA
Coordenação do curso de Direito

Profa. Dra. Patrícia F. Attademo Ferreira, UEA
Prof. Me. Denison Melo de Aguiar, UEA
Editores Chefe

Profa. Ma. Monique de Souza Arruda
Prof. Esp. Átila de Oliveira Souto
Editores Assistentes

Prof. Dr. Celso Antonio P. Fiorillo, PUC-SP
Profa. Dr. Danielle de Ouro Mamed, UFMS
Prof. Dr. Antonio Carlos Morato, USP
Conselho Editorial

Profa. Dr. Lidiane Nascimento Leão, UFOPA
Prof. Me. Assis da Costa Oliveira, UFPA
Prof. Dr. Nirson da Silva Medeiros Neto, UFOPA
Comitê Científico

Prof. Dr. Daniel Gaio - UFMG/MG
Prof. Dr. Paulo Victor Vieira da Rocha, UEA
Prof. Me. Alcian Pereira de Souza, UEA
Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho, UEA
Profa. Ma. Monique de Souza Arruda
Prof. Esp. Átila de Oliveira Souto
Profa. Ma. Adriana Almeida Lima
Prof. Dr. Ygor Felipe Távora da Silva
Prof. Me. Neuton Alves de Lima
Avaliadores

Prof. Dr. Ygor Felipe Távora da Silva
Primeira revisão

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar
Revisão Final e Editoração

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
Vol. 1. Nº 1. (2022).

EQUIDADE:

**REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO DA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**

VOLUME ESPECIAL

**“REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, PREVENÇÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E
MELHORIAS HABITACIONAIS E SANITÁRIOS NA AMAZÔNIA”.**

Profa. Dra. *Myrian* Silva da Silva Cardoso Ataíde dos Santos (UFPA)
Prof. Me. Denison Melo de Aguiar (UEA)

Organizadores do Volume Especial da Equidade:

“Regularização Fundiária, prevenção de conflitos socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar (UEA)
Prof. Dr. Ygor Felipe Távora da Silva (UEA)
Profa. Dra. *Myrian* Silva da Silva Cardoso Ataíde dos Santos (UFPA)
Prof. Me. Arleisson Fernan Pedreira Furo (UFPA)

Comitê Editorial

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar (UEA)
Prof. Dr. Ygor Felipe Távora da Silva (UEA)
Profa. Dra. *Myrian* Silva da Silva Cardoso Ataíde dos Santos (UFPA)
Prof. Me. Arleisson Fernan Pedreira Furo (UFPA)
Profa. Dra. Elaine Cristina de Souza Angelim (UFPA)
Profa. Ma. Adriana Almeida Lima (UEA)
Prof. Me. Neuton Alves de Lima (UEA)
Prof. Me. Victor Régio da Silva Bento (UFAC)
Prof. Dr. Bianor Saraiva Nogueira Júnior (UEA)
Profa. Dra. Olivia de Campos Maia Pereira (UFT)
Profa. Dra. Carolina Cassia Batista Santos (UFAM)

Comitê Científico

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
Vol. 1. Nº 1. (2022).

Os artigos publicados, bem como as opiniões neles emitidas são de inteira responsabilidade de seus autores.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade do Amazonas

R454

SANTOS, *Myrian* Silva da Silva Cardoso Ataíde dos; AGUIAR, Denison Melo de. Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas/ Curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas. Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”. Vol. 1. Nº 1. (2022). Manaus: Universidade do Estado do Amazonas/Universidade Federal do Pará, 2022.

Semestral

1. Direito – Periódicos. I. Título

CDU 349.6

PREFÁCIO

Universidades em Rede de Assistência Técnica Institucional Municipal na Amazônia Legal

A capacidade institucional dos municípios brasileiros é marcada por significativos desafios de natureza técnica, tecnológica e operacional, especialmente no campo das políticas de desenvolvimento e ordenamento territorial urbano. Dentre estes desafios, a aplicação dos instrumentos de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), recentemente alterado pela Lei Federal 13.465/2018 e da Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS), regulamentada pela Lei Federal 11.888/2008, exige um trabalho multi e interdisciplinar, ainda pouco experimentado nas agendas políticas, sociais e, sobretudo acadêmica.

É neste sentido que o Programa Rede Amazônia: Morar, Conviver e Preservar ousou articular as atividades de ensino, pesquisa e extensão de forma transdisciplinar fomentando um debate teórico e prático envolvendo três eixos temáticos indissociáveis: regularização fundiária, prevenção de conflitos e assistência técnica para melhorias habitacionais. Essa integração se constitui numa necessidade basilar para efetivação da capacidade institucional municipal em prol do desenvolvimento local, pautada na garantia do direito à cidade como um bem coletivo e lugar das múltiplas vivências, como abordam Henri Lefebvre e David Harvey.

Nas últimas décadas, especialmente no período pós elaboração dos planos diretores municipais e implementação do Programa Federal Terra Legal na Amazônia Legal, o tema regularização fundiária ganhou ênfase com diversas ações, ainda marcada pela teoria econômica de ativação do capital morto, defendida por Hernando de Soto. Ao passo, que as ações de fomento à prevenção de conflitos socioambientais e melhorias habitacionais como mecanismos que efetivam de fato a permanência e pertencimento ao lugar e ao acesso à cidade se mantinham distantes dessas agendas.

Em pouco mais de dois anos de atividades, e, em meio ao período de Pandemia do Covid-19, o Programa Rede Amazônia alcançou importantes avanços por meio do conjunto de 10 instituições de ensino superior e mais de 20 Instituições públicas e entidades não governamentais que atuam nos nove estados da Amazônia Legal, sob a coordenação da Comissão de Regularização Fundiária da Universidade Federal do Pará em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional, através da Secretaria Nacional de Habitação. A coordenação técnica dos trabalhos se desenvolvem, de forma cooperada e conta com o assessoramento de professores pesquisadores do Instituto de Tecnologia (ITEC) com suas faculdades de Engenharia Sanitária e Ambiental (FAESA), Faculdade de Engenharia Civil (FEC) e Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), do Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (NAEA), Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ), do Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC) e da interveniência administrativa da Fundação de Amparo e Desenvolvimento de Pesquisa (FADESP).

Dentre as instituições de ensino superior que aderiram a Rede, somente três apresentavam disciplinas ou projetos que atuavam nessas temáticas, ainda de forma isolada. Hoje contamos com dez universidades que abordam esses eixos temáticos, seja pela criação de grupo de trabalho, disciplinas e grupos de pesquisas que passaram a tratar e fomentar esses temas de forma indissociável. Ofertamos o curso de pós-graduação e câmara de residência clínica multidisciplinar em Tecnologias de Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos e Melhorias Habitacionais e Sanitárias. Como atividade de capacitação on-line, foram ofertadas três turmas distintas: docente e pesquisadores, servidores públicos e municípios pilotos.

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
Vol. 1. Nº 1. (2022).

Como atividade de Extensão avançamos nas práticas de campo, desde a mobilização institucional, pesquisas exploratórias sobre práticas desenvolvidas, estudos sobre a capacidade institucional municipal, trabalhos técnicos de elaboração de cartografia, análise e projetos urbanístico, ambiental, social, cultural. Estes estudos visam subsidiar os municípios beneficiados pelo Programa Rede Amazônia no processo de elaboração, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária, titulação dos ocupantes e implementação dos planos e projetos específicos de Assistência Técnica e Tecnológica em prevenção de conflitos e melhorias habitacionais e sanitárias de interesse social.

Com os resultados alcançados até o momento, acreditamos que a atuação em Redes de Assistência Técnica e Tecnológica Interfederativa na Amazônia Legal é uma realidade que possibilita a ampliação da capacidade institucional local, formação e aperfeiçoamento profissional, dentre tantos outros benefícios, contribuindo para um caráter de ações contínuas e integradas. A publicação dos estudos contidos nesta Revista se constitui em um importante registro dessa nova história para Amazônia Legal.

Belém, PA, 17 de fevereiro de 2022.

Myrian Silva da Silva Cardoso Ataíde dos Santos

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA AMAZÔNIA LEGAL: INSTRUMENTALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA

URBAN LAND REGULARIZATION IN THE LEGAL AMAZON: INSTRUMENTALIZATION OF THE RIGHT TO DECENT HOUSING

Annie Mara Arruda de Sá e Brito¹

Denison Melo de Aguiar²

Resumo: Nessa pesquisa busca-se discutir a regularização fundiária urbana (REURB) como instrumento de garantia ao direito à moradia digna ao ocupante de área urbana informal na Amazônia Legal, considerando as diversidades e especificidades próprias da região, como a concentração de terras da União, o elevado índice de inadequação fundiária da área amazônica (cerca de 237 mil domicílios em 2019) e o indicador econômico que apontou o impacto que a determinação da pobreza tem sobre os indicadores. A metodologia utilizada neste artigo centrou-se, quanto aos meios, no método dedutivo e descritivo, mediante a investigação e o estabelecimento de raciocínio que levem a considerações finais formais, partindo de uma análise do geral para o particular. No aspecto procedimental, empregou a técnica da coleta e análise de dados da pesquisa quantitativa secundária da Fundação João Pinheiro sobre moradia no Brasil entre 2016-2019, conforme dados do IBGE (2020), além de pesquisa doutrinária, jurisprudencial, bibliográfica e documental sobre o tema, visando alcançar os objetivos do estudo. E quanto aos fins, o desenvolvimento da abordagem foi qualitativa, por meio da interpretação dos dados analisados. Por fim, aborda a importância da implementação da Lei n. 13.465/2017 como instrumento legal a possibilitar a concretização da titulação da propriedade, especialmente para a população amazônica de baixa renda, e a implementação para além de medidas jurídicas, também de cunho urbanística, ambiental e social a fim de incorporar esses núcleos informais ao ordenamento territorial urbano, num esforço para garantir o direito à moradia digna a essa parcela da população brasileira-amazônica.

Palavras-chave: Amazônia Legal; Direito à moradia; Regularização fundiária urbana; Lei n. 13.465/2017.

Abstract: *This research seeks to discuss urban land regularization (REURB) as an instrument to guarantee the right to decent housing for occupants of informal urban areas in the Legal*

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). MBA em Direito do Trabalho e Previdenciário pela Faculdade Legale, Especialista em Direito da Seguridade Social pela Universidade Cândido Mendes. Membro da Comissão do Amazonas do Programa morar, conviver e preservar a Amazônia (REDE AMAZÔNIA) na Coordenação do Grupo de Trabalho Estadual (GTE-AM). Bolsista POSGRAD da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas - FAPEAM. Advogada. email: annie.arruda@gmail.com.

² Mestre em Direito Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. Professor universitário da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Advogado.

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
 Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
 Vol. 1. Nº 1. (2022).

Amazon, considering the diversities and specificities of the region, such as the concentration of Union lands. , the high rate of land inadequacy in the Amazon area (about 237 thousand households in 2019) and the economic indicator that showed the impact that determining poverty has on the indicators. The methodology used in this article focused, in terms of means, on the deductive and descriptive method, through investigation and the establishment of reasoning that lead to formal final considerations, starting from an analysis from the general to the particular. In the procedural aspect, it used the technique of collecting and analyzing data from the João Pinheiro Foundation's secondary quantitative research on housing in Brazil between 2016-2019, according to IBGE data (2020), in addition to doctrinal, jurisprudential, bibliographic and documentary research on the theme, aiming to achieve the objectives of the study. And as for the purposes, the development of the approach was qualitative, through the interpretation of the analyzed data. Finally, it addresses the importance of implementing Law n. 13.465/2017 as a legal instrument to enable the realization of property titling, especially for the low-income Amazonian population, and the implementation, in addition to legal measures, also of an urban, environmental and social nature in order to incorporate these informal centers into the planning urban territory, in an effort to guarantee the right to decent housing for this portion of the Brazilian-Amazonian population.

Keywords: *Legal Amazon; Right to housing; Urban land regularization; Law no. 13,465/2017.*

INTRODUÇÃO

A música ‘Despejo na favela’³ de autoria do sambista Adoniran Barbosa, retrata a realidade social brasileira experimentada no final da década de 1960, mas ainda muito atual no século XXI, que revela uma ordem judicial para desocupação de núcleo urbano informal cujos moradores, formados por pessoas vulneráveis, lá não podem mais permanecer pela ausência de segurança jurídica da posse (titulação da área).

A falta de regularização fundiária de áreas urbanas no país ainda é um dos problemas de inadequação de moradias no Brasil, pois dados de 2019, indicam que 3,557 milhões de domicílios brasileiros apresentaram inadequação quanto à situação do terreno onde se localizam, o que corresponde a cerca de 5,7% dos domicílios particulares permanentes duráveis

³ Letra da música Despejo na favela (1969): Quando o oficial de justiça chegou/ Lá na favela e, contra seu desejo/ Entregou pra seu Narciso/ Um aviso, uma ordem de despejo// Assinada, seu doutor/ Assim dizia a petição/ Dentro de dez dias quero a favela vazia/ E os barracos todos no chão// É uma ordem superior/ Oh, oh, oh, oh, meu senhor/ É uma ordem superior/ Oh, oh, oh, oh, meu senhor/ É uma ordem superior// Não tem nada, não, seu doutor, não tem nada, não/ Amanhã mesmo vou deixar meu barracão/ Não tem nada, não, seu doutor/ Vou sair daqui pra não ouvir o ronco do trator// Pra mim não tem problema/ Em qualquer canto me arrumo/ De qualquer jeito me ajeito/ Depois o que eu tenho é tão pouco// Minha mudança é tão pequena/ Que cabe no bolso de trás/ Mas essa gente aí, hein, como é que faz?/ Mas essa gente aí, hein, como é que faz?// Oh, oh, oh, oh, meu senhor/ Essa gente aí como é que faz?/ Oh, oh, oh, oh, meu senhor/ Essa gente aí como é que faz?// Oh, oh, oh, oh, meu senhor/ Essa gente aí como é que faz?// Oh, oh, oh, oh, meu senhor/ Essa gente aí.

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
Vol. 1. Nº 1. (2022).

urbanos do país (FJP, 2020, p. 144), dos quais, cerca de 237 mil domicílios estão localizados na Amazônia Legal.

Assim, a questão norteadora do artigo consiste na discussão sobre como a Regularização Fundiária Urbana (REURB) pode instrumentalizar a garantia do direito à moradia aos ocupantes de núcleo urbano informal na Amazônia Legal? E se basta a concessão da titulação da terra informal para estar satisfeito o direito à moradia digna?

Dada a relevância social do tema, especialmente para as pessoas de baixa renda, e o efeito direto da regularização para a materialização do direito à moradia, o presente artigo tem como objetivo discutir a REURB como instrumento de garantia ao direito à moradia digna ao ocupante de área urbana informal na Amazônia Legal.

A metodologia utilizada neste artigo, quanto aos meios, utilizou o método dedutivo e descritivo, mediante a investigação e o estabelecimento de raciocínio que levem a conclusões formais, partindo de uma análise do geral para o particular. E no aspecto procedimental, empregou a técnica da coleta e análise de dados de pesquisa quantitativa secundária da Fundação João Pinheiro sobre moradia no país no período de 2016-2019, além de pesquisa da doutrina especializada no tema, jurisprudência, bibliográfica e documental, visando alcançar os objetivos do estudo. E quanto aos fins, o desenvolvimento da abordagem foi qualitativa, por meio da interpretação dos dados analisados.

Para tal, o artigo abordou a regularização fundiária urbana a partir da Lei n. 13.465, de 22 de dezembro de 2017, que substituiu a Lei n. 11.977/2009 e introduziu algumas alterações, como por exemplo, a criação da REURB na modalidade de interesse social, tendo como foco a importância da concretização do direito à moradia para a população da Amazônia Legal, diante de suas características regionais e geográficas específicas.

Sendo assim, a primeira seção abordada foi a questão da moradia como um direito de todos, iniciando pela discussão no plano internacional, onde há o seu reconhecimento como um direito humano, passando em seguida ao âmbito nacional, onde o direito à moradia tem previsão expressa na norma constitucional brasileira, consagrado como um direito fundamental social e em instrumentos infraconstitucionais e por último, apoiada em pesquisa secundária, demonstrar que a inadequação de moradia ainda é um problema brasileiro atual localizado em sua quase totalidade nas áreas urbanas e com concentração nas classes de baixa renda.

Já a segunda seção, tratou da REURB como instrumento de garantia ao direito à moradia digna na Amazônia Legal, adentrando na realidade da inadequação fundiária na região

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
Vol. 1. Nº 1. (2022).

amazônica devido ao fenômeno da rápida urbanização e da falta de regularização fundiária em virtude de características próprias da região como a dificuldade inicial em razão da federalização de grande parte das terras da região, passando por fim, a tratar da importância da Lei n. 13.465/2017 para a REURB de interesse social no âmbito da Amazônia Legal, de modo a regularizar as habitações irregulares, fornecendo a titulação a seus ocupantes e assim concretizar o direito social à moradia em todas as suas dimensões (jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais).

1. MORADIA: DIREITO DE TODOS

1.1. Direito Humano à Moradia Adequada

Neste tópico, foi abordado o direito à moradia adequada no plano internacional, reconhecida como um direito humano, de acordo com previsão nos instrumentos jurídicos internacionais, muitos dos quais o Brasil é signatário, e um dos indicadores de melhoria elencados nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

A moradia é um espaço físico que representa proteção, realização de um sonho, segurança da posse, dignidade da pessoa humana. É o poder ser identificável também através de um local físico que a pessoa chame de seu, onde ela possa fixar domicílio e ser encontrada. Enfim, a moradia é o local, o abrigo cheio de significados, de representação e simbolismo para as pessoas, que em sua quase totalidade desejam experimentar o sonho da casa própria.

Dentro da visão contemporânea de direitos humanos, o direito à moradia é um dos direitos reconhecidos pela primeira vez na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948⁴, que além dos direitos civis e políticos elenca também os direitos sociais, econômicos e culturais, que se sustentam na universalidade e na indivisibilidade de direitos e tem o valor da dignidade humana por fundamento ético (PIOVESAN, 2021, p. 237; 241).

Assim, a Declaração Universal torna-se um marco⁵ para o reconhecimento do direito à moradia pela legislação onusiana como um direito humano universal e torna-o globalmente aceito e aplicável a todas as pessoas, como um direito fundamental às suas vidas.

⁴ A Declaração Universal foi aprovada e proclamada pela Resolução n. 217-A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por representantes de 48 Estados de diversas origens e culturas do mundo.

⁵ Artigo 25.1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
Vol. 1. Nº 1. (2022).

E a partir desse impulso e esforço coletivo inicial, o direito à moradia passa a ser garantido pela legislação internacional, tais como Tratados e Convenções, os quais vinculam os Estados-partes que se tornam seus signatários.

De acordo com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil (BRASIL/SDHPR, 2013, p. 9), “já são mais de 12 textos diferentes da ONU”, com destaque para o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966 que, diferentemente da Declaração de 1948, não apenas elenca um extenso catálogo de direitos, mas busca incorporar a esses direitos um caráter jurídico, tornando-os obrigatórios e vinculantes no plano internacional (PIOVESAN, 2021, p.272).

A respeito do PIDESC, Ramos (2020, p. 115) destaca que no artigo 11 “o Pacto reconhece o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado a si próprio e sua família, mencionando expressamente a moradia adequada e a melhoria contínua de suas condições de vida”, enquanto Piovesan (2021, p. 272-273) assevera que o Pacto dos DESC “estabelece deveres endereçados aos Estados.”

Dentre os vários normativos internacionais que tratam do direito à moradia, além dos já citados Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25.1) e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11.1), este direito tem previsão também na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (art. 5º, e, III), na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (art. 14.2, h), e na Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 27.3), dentre outros (RAMOS, 2020, p. 607).

A abordagem e regulação do tema nos diversos instrumentos normativos no plano internacional evidencia a importância dada a esse direito humano e sua relevância para que as pessoas possam morar e viver com dignidade, segurança e usufruir de uma condição de igualdade no quesito habitação adequada.

Nesse sentido, o reconhecimento do direito à moradia adequada significa mais do que ter um abrigo ou um lugar para viver, devendo “ser interpretado como o direito de viver em algum lugar com segurança, paz e dignidade” e considerando uma habitação adequada como “uma pré-condição para o desfrute de outros direitos humanos” (ONU BRASIL, 2018, p. 21).

à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
Vol. 1. Nº 1. (2022).

Portanto, para a moradia configurar-se como adequada, faz-se necessário o atendimento a condições básicas que permitam às pessoas, sujeitos desse direito fundamental, sobreviver com um mínimo de dignidade e bem-estar. Ou seja, já não é suficiente haver um lugar para a pessoa habitar. O domicílio, a habitação, o lar ou qual seja o adjetivo empregado ao abrigo, para ser adequado, também precisa estar servido por serviços públicos e infraestrutura básicas.

Dito de outra forma, “tais critérios são tão importantes quanto a própria disponibilidade de habitação” (BRASIL/SDHPR, 2013, p.13) que o Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que interpreta o artigo 11 do PIDESC define sete elementos essenciais do direito à moradia adequada, a saber: (i) proteção legal e segurança jurídica; (ii) disponibilidade de serviços; (iii) custo acessível; (iv) habitabilidade; (v) acessibilidade; (vi) localização; (vii) adequação cultural” (RAMOS, 2020, p. 607-608).

O ambiente de preocupação global com as questões sociais e apoiados em estudos da ONU, levou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a estabelecer objetivos e metas para serem cumpridas pelas Nações até 2030, num total de 17 ODS. Dentre os chamados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, no ODS 11 - Cidade e Comunidades Sustentáveis, as Nações Unidas estabeleceram como a meta 11.1 o direito à moradia adequada, que enseja o cumprimento de várias condições.

A meta 11.1. estabelecida no ODS 11 é de “até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas” (IPEA, 2019).

Mas de acordo com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil (BRASIL/SDHPR, 2013, p. 10) com base em dados do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (OHCHR; ONU-Habitat):

Apesar do lugar de destaque que esse direito fundamental [direito à moradia adequada] ocupa no sistema jurídico global, mais de um bilhão de pessoas, no Brasil e ao redor do mundo, se encontram alojadas inadequadamente. Em diversos países, milhões vivem em condições de risco para a saúde, em favelas superlotadas e assentamentos informais, ou em outras condições de desrespeito aos direitos e à dignidade humana. Outros milhões de pessoas, a cada ano, são despejadas de suas casas, ou ameaçadas de serem forçadamente removidas.

Ainda, segundo a ONU-Habitat, pelo menos dois milhões de pessoas no mundo são despejadas a cada ano, enquanto milhões de pessoas estão ameaçadas de remoções forçadas (BRASIL/SDHPR, 2013, p.14).

Assim, torna-se perceptível além do problema da falta de moradia ou da habitação inadequada de forma global, cujos dados ratificam essa percepção da realidade, em que infelizmente nem todos podem usufruir desse direito fundamental, também o desafio para os países em alcançar a desafiadora meta.

1.2. Direito Fundamental à Moradia Digna

Após a abordagem do direito à moradia no plano internacional, neste tópico o foco foi nos marcos legais no âmbito interno, que embora já reconhecessem esse direito em outros dispositivos na Constituição Federal de 1988, foi incluído de forma expressa no rol dos direitos sociais elencados no art. 6º e elevado à condição de direito fundamental.

Como já dito, o direito à moradia tem previsão expressa na norma constitucional brasileira como um direito fundamental social, direito de segunda dimensão (geração) que exige a prestação positiva do Estado, especialmente com as camadas mais vulneráveis da população, a fim de garantir o mínimo de dignidade a esses sujeitos de direito.

Podem ser observadas diversas menções (art. 7º, inc. IV, art. 23, inc. IX, art. 5º, XXIII, e artigos 170, inciso III e 182, parágrafo 2º, art. 183 e art. 191) e o reconhecimento do direito à moradia no texto constitucional anteriores à sua inclusão no artigo 6º, a partir da EC n. 26/2000, dos quais, destacamos por exemplo, “no art. 7º, IV, estipula que o gasto com moradia é uma “necessidade vital básica” a ser atendida pelo salário mínimo” e a “competência administrativa comum dos entes federados em promover programas de construção de *moradias* e a melhoria das *condições habitacionais*” prevista no art. 23, IX (BRASIL, 1988; SARLET, 2008, p. 4-5; RAMOS, 2020, p. 607).

Ainda sobre o tema, Sarlet (2007, p. 56-57) destaca que os direitos sociais são direitos de segunda dimensão, que se caracterizam por atribuir “ao Estado um comportamento ativo na realização da justiça social”, e por ter como marca distintiva a dimensão positiva, embora englobem além dos direitos de cunho positivo também as denominadas “liberdades sociais”, como o direito de greve, garantia de salário mínimo, reconhecimento de direitos trabalhistas fundamentais, entre outros.

Ramos (2020, p. 43), por sua vez, também aborda a importância da modificação do papel do Estado a partir do reconhecimento da segunda geração de direitos humanos, ocasião em que passa a ser-lhe exigido “um vigoroso papel ativo, além do mero fiscal das regras

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
Vol. 1. Nº 1. (2022).

jurídicas”, papel ativo esse que era visto com desconfiança, anteriormente, “por ser considerado uma ameaça aos direitos do indivíduo”.

Por seu turno, a despeito da irrefutabilidade dos direitos sociais na categoria de direitos fundamentais, Sarlet (2007, p. 79) afirma que:

A disposição dos direitos fundamentais sociais em capítulo próprio no rol dos direitos fundamentais (Título II da Constituição Federal de 1988), torna irrefutável o seu reconhecimento na classe de autênticos direitos fundamentais, vez que nas Constituições anteriores eram dispostos no capítulo da ordem econômica e social, mas com a norma constitucional vigente, passou a ter aplicabilidade imediata por ser uma das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, §1º) e a ter maior proteção com a inclusão como ‘cláusula pétrea’ (art. 60, §4º) contra a ação do poder Constituinte derivado.

Nesse sentido, depreende-se que mesmo antes da inclusão expressa no rol de direitos sociais em 2000, a moradia já era uma temática presente no texto constitucional de 1988 por força do constituinte originário, reiterando o entendimento daqueles legisladores de que a moradia significa mais do que apenas uma necessidade do indivíduo, mas integra um conjunto de direitos e garantias fundamentais cuja base é a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III), representando a expressão mínima da inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (art. 5º) e o papel do Estado na garantia desses direitos sociais, especialmente aos mais vulneráveis.

A ideia de moradia digna está para além do chamado direito à moradia adequada previsto pelas Nações Unidas, pois significa que o atendimento ao direito à moradia digna representa o mínimo existencial que o Poder Público deve prover a fim de cumprir esse direito ao povo brasileiro, não bastando previsão (infra)constitucional para que o direito seja garantido.

A esse respeito, Ramos (2020, p. 43) esclarece que:

Contudo, sob a influência das doutrinas socialistas, constatou-se que a inserção formal de liberdade e igualdade em declarações de direitos não garantiam a sua efetiva concretização, o que gerou movimentos sociais de reivindicação de um papel ativo do Estado para assegurar uma condição material mínima de sobrevivência. Os direitos sociais são também titularizados pelo indivíduo e oponíveis ao Estado. São reconhecidos o direito à saúde, educação, previdência social, habitação, entre outros, que demandam prestações positivas do Estado para seu atendimento e são denominados direitos de igualdade por garantirem, justamente às camadas mais miseráveis da sociedade, a concretização das liberdades abstratas reconhecidas nas primeiras declarações de direitos.

Apoiado no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal), Sarlet (2010, p. 12) afirma que “sempre haveria como reconhecer um direito fundamental à moradia” como decorrência do referido princípio, que por sua dimensão positiva enseja “a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade” e

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
Vol. 1. Nº 1. (2022).

aponta que além da doutrina, também a jurisprudência pátria já exarava decisões anteriores à Emenda Constitucional n. 26/2000 com base no vínculo com o princípio da dignidade da pessoa, como no caso do REsp. nº 213422 julgado em 19/08/1999, cujo Ministro José Delgado atuou como Relator, constando no trecho final do item 3 da Ementa a seguinte disposição:

3- (...) eis que a habitação é elemento necessário da própria dignidade da pessoa humana, encontrando-se erigida em princípio fundamental de nossa República (art. 1º, III, da CF/88). (REsp 213.422/BA, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/08/1999, DJ 27/09/1999, p. 58)

Ademais, por tratar-se de um direito social, cujo conteúdo possui natureza de exigência de prestação do indivíduo por parte do Estado e da sociedade a fim de combater as desigualdades e assegurar condições materiais e socioculturais mínimas de sobrevivência (RAMOS, 2020, p.49), pode-se classificar o direito à moradia como um direito que deve garantir a proteção do mínimo existencial.

Ainda, de acordo com Ramos (2020, p.56), “o mínimo existencial consiste no conjunto de direitos cuja concretização é imprescindível para promover condições adequadas de existência digna, assegurando o direito geral de liberdade e os direitos sociais básicos”.

Assim que, diante dessa dimensão positiva dos direitos sociais e a necessidade de concretização do direito à moradia como uma garantia mínima de existência com dignidade para todos, recai sobre o Poder Público o dever e a responsabilidade pela salvaguarda desses direitos e para a criação de políticas públicas que reduzam os déficits habitacionais e corrijam as situações de inadequação fundiária urbana no Brasil, com o indispensável reconhecimento do direito à moradia digna como condição de satisfação do mínimo existencial e garantia da dignidade humana.

1.3. Da inadequação de domicílios brasileiros

Variados são os problemas de habitação no Brasil, causados ou ampliados a partir do fenômeno da urbanização, que além de gerar uma brusca explosão demográfica nas cidades, também causou sérios problemas estruturais e sociais.

Apoiada em pesquisa sobre a Inadequação de Domicílios no Brasil (2020) e sobre o Déficit Habitacional no Brasil (2021) realizada pela Fundação João Pinheiro, ambos com base nos anos de 2016-2019, o presente artigo pretende demonstrar que a questão da moradia ainda é um problema brasileiro atual, localizado em sua quase totalidade nas áreas urbanas e com

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
Vol. 1. Nº 1. (2022).

concentração nas classes mais vulneráveis, destacando de forma geral, os dados da região geográfica que compreendem os Estados que compõem a Amazônia Legal.

A migração de populações da área rural para a urbana, atraídas pela possibilidade de emprego e melhoria de vida, foi e continua sendo um atrativo para muitas pessoas em todas as regiões brasileiras, fazendo surgir ou aumentar nas cidades, os problemas estruturais (inexistência de infraestrutura urbana, ausência de serviços públicos adequados, violência etc.) e sociais (ocupação de áreas de forma irregular, criação de favelas, lutas por espaços físicos, conflitos socioeconômicos).

A partir da Revolução Industrial, o deslocamento e a concentração de grandes contingentes de agricultores para as cidades, alterou a configuração das sociedades europeias no século XVIII e tornou-se uma das principais características da vida social no século XX, surgindo o fenômeno do urbanismo como modo de vida (GIL, 2019, p.227-228).

Tal fenômeno também ocorreu no Brasil durante o seu intenso processo de modernização industrial ocorrido entre 1950 e 1980, com grande modificação nas feições social, econômica e política do país, invertendo a relação da população campo/cidade, e o deslocamento da população rural para as cidades, especialmente para as megalópoles como São Paulo e Rio de Janeiro.

Deste modo, a população rural que em 1950 representava 64% da população total do Brasil, diminuiu para 33% em 1980, enquanto a população urbana cresceu de 36% para 67% no mesmo período, além do significativo aumento da população operária, de cerca de 500%, que passou de 2.821.012 trabalhadores para 14.303.820 (SILVA, 2020, p.344-345).

Somados ao processo de industrialização nas cidades e motivadores desse forte êxodo rural, estão também as condições sociais extremamente negativas no campo e o crescimento da violência rural (SILVA, 2020, p.345).

De forma geral, Maricato (1996, p.40) atribui a três fatos o intenso fluxo migratório rural para o urbano no Brasil do século XX, de acordo com a seguinte ordem de acontecimentos: concentração fundiária rural, introdução de tecnologia em alguns setores de produção rural destinada à exportação e o desprezo pelo avanço das relações trabalhistas no campo.

Maricato (1996, p.51) afirma que a população urbana brasileira cresceu na década de 1980, a ponto de representar 76,3% da população total e que o censo de 1991 indicou um aprofundamento na “periferização” das grandes metrópoles, com aumento populacional reproduzindo e expandindo formas de favelas e cortiços também na periferia.

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
Vol. 1. Nº 1. (2022).

Para se ter ideia do gigantesco processo de migração, a população urbana teve uma elevação de 26,35% para 68,86% no período de 1940 a 1980, com cerca de 40 milhões de pessoas tendo migrado do seu lugar de origem no final da década de 1980 (SANTOS, 1993, p. 74 apud MARICATO, 1996, p. 40).

Portanto, analisando os dados apresentados, verifica-se que houve um aumento populacional expressivo nas cidades brasileiras entre as décadas de 1940 a 1980, seguindo a tendência europeia de modernização industrial, com a particularidade da existência de fatores específicos na zona rural do Brasil, como a concentração fundiária, as condições sociais desfavoráveis, a introdução da tecnologia na área rural gerando desemprego, o menosprezo das relações trabalhistas rural e violência no campo.

E ainda, que esse aumento na migração para as cidades entre 1940 e 1980 representou algo em torno de um milhão de pessoas por ano na área urbana brasileira, demonstrando o inchaço das cidades num espaço temporal de 40 anos, por pessoas vindas do campo em busca de melhores condições de vida nas cidades.

Esse aumento significativo da população urbana não se fez acompanhar da evolução da organização e infraestrutura urbana das cidades, nascendo as conhecidas “invasões” de terras públicas e privadas, formando bairros periféricos, favelas, cortiços, todos sem os serviços públicos básicos, com irregularidade fundiária e outras formas de déficit habitacionais. Isto é, moradias sem a mínima condição de dignidade.

E como resultado da urbanização, Maricato (1996, p. 47) aponta que o “loteamento ilegal, combinado à autoconstrução parcelada da moradia durante vários anos, foi a principal alternativa de habitação para a população migrante instalar-se em algumas das principais cidades brasileiras”.

Outeiro (2018, p.38), por sua vez, baseado em dados de 2014 do IBGE afirma que estimativas do referido Instituto dão conta que cerca da metade dos imóveis do país possuem alguma inadequação habitacional.

E de acordo com a Cartilha Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil: principais resultados para o período de 2016 a 2019⁶ (FJPb, 2021, p.10; 29), que consolida os

⁶ De acordo com a referida Cartilha da FJP (2021, p. 9), elaborada a partir da Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016 -2019 (FJP, 2021), houve uma mudança na metodologia de cálculo do Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no período de 2016 a 2019, os quais são estimados por meio dos dados básicos disponíveis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) - 2019 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico, do Ministério da Cidadania, com data de extração em 14/11/2020.

dados da pesquisa da FJP sobre os indicadores do déficit habitacional e da inadequação de moradia no Brasil em 2019, os números são os observados nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1: Indicadores do Déficit Habitacional dos domicílios particulares permanentes urbanos duráveis no ano de 2019

Habitação precária	1.482.585	25,2%	Domicílios rústicos	696.849 (11,9%)
			Domicílios improvisados	785.736 (13,4%)
Coabitação	1.358.374	23,1%	Unidade doméstica convivente déficit	1.261.407 (21,5%)
			Domicílio Cômodo	96.968 (1,7%)
Ônus excessivo com aluguel	3.035.739	51,7%	-	-
DÉFICIT HABITACIONAL	5.876.699	100%		

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2021

Tabela 2: Indicadores da Inadequação de Moradias no ano de 2019

Carência de Infraestrutura Urbana	14.257.395
Carência Edilícia	11.246.366
Inadequação Fundiária Urbana	3.557.117
INADEQUAÇÃO DE MORADIAS	24.893.961

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2021

Os números das Tabelas 1 e 2, segundo a FJP (2021, p.153), indicam apenas os domicílios duráveis, ou seja, não são considerados os improvisados e os rústicos, assim como foram excluídos também os cômodos, por se constituírem parcela do *deficit* habitacional.

De acordo com o estudo da FJP, quando analisados os totais de 2019 dos dois indicadores pesquisados, depreende-se que o indicador “inadequação de moradia” (24.893.961) no Brasil é quatro vezes maior que o indicador “déficit habitacional” (5.876.699), com o último

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
 Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
 Vol. 1. Nº 1. (2022).

indicador concentrando maior percentual no componente ‘ônus excessivo com aluguel’ (51,7%), enquanto há certo equilíbrio entre dois, dos três componentes das inadequações de moradia, embora o componente “carência de infraestrutura urbana” (14.257.395) tenha superado em pouco mais de 3 milhões o componente “carência edilícia” (11.246.366).

E embora o número absoluto de domicílios com “inadequação fundiária urbana”, isto é, onde o ocupante não possui a titulação do bem, seja o menor índice do indicador “inadequação de moradia”, observa-se todavia, que em números absolutos, o total de domicílios sem titulação em 2019 foi de 3.557.117, quantidade expressiva de imóveis urbanos que demandam a necessidade de regularização fundiária.

Ainda segundo a Fundação João Pinheiro (FJPb, 2021, p.2), instituição que calcula o déficit habitacional no Brasil desde 1995, déficit e inadequação habitacionais podem ser entendidos como a “falta de moradias e/ou a carência de algum tipo de item que a habitação deveria estar minimamente fornecendo” e que, por algum motivo, não fornece.

Assim, a FJP diferencia conceitualmente os termos “déficit habitacional” e “inadequação de moradia”, desmembrando-os em componentes e subcomponentes a serem pesquisados, conforme os quadros 1 e 2, abaixo:

Quadro 1: **Conceitos dos componentes do indicador déficit habitacional**

DÉFICIT HABITACIONAL		
Componente do déficit habitacional	Subcomponente do déficit habitacional	Conceito
Habitação precária	<ul style="list-style-type: none"> • Domicílios rústicos • Domicílios improvisados 	Habitações precárias: conceito que contabiliza os domicílios improvisados e os domicílios rústicos, considerando que ambos caracterizam déficit habitacional (FJP, 2021, p. 48).
Coabitação	<ul style="list-style-type: none"> • Unidade doméstica convivente déficit • Domicílio Cômodo 	<p>A Coabitação é composta por dois componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidade doméstica convivente: unidade com no mínimo quatro pessoas onde residem conjuntamente mais de um núcleo doméstico com relação de parentesco, descendente da pessoa de referência do domicílio (filhos e genros ou noras, filhos e netos etc.) e que tenham no mínimo duas pessoas. Para esses núcleos, conjuntamente, serem classificados como déficit habitacional, é preciso que a habitação tenha, no mínimo, densidade de mais de duas pessoas por cômodos servindo como dormitório. • Cômodos: quando há famílias que residem em cômodos da mesma habitação. Esses cômodos podem estar localizados em casas de cômodo, cortiço ou cabeça-de-porco (FJP, 2021, p. 20).
Ônus excessivo com aluguel		Corresponde ao número de domicílios urbanos com renda domiciliar de até três salários mínimos que

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
 Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
 Vol. 1. Nº 1. (2022).

	moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% da renda com aluguel (FJP, 2021, p. 48).
--	---

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2021

Quadro 2: **Conceitos dos componentes do indicador inadequação de moradias**

INADEQUAÇÃO DE MORADIAS		
Componente da inadequação de moradias	Subcomponente da inadequação de moradias	Conceito
Inadequação / Carência de Infraestrutura Urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Energia elétrica • Abastecimento de água • Esgotamento sanitário • Coleta de lixo 	Inadequação de infraestrutura urbana: domicílios que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: energia elétrica de forma contínua, rede geral de abastecimento de água com canalização interna de forma contínua, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo (FJP, 2021, p. 48).
Inadequação / Carência Edilícia	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de banheiro exclusivo • Número total de cômodos do domicílio igual a número de cômodos servindo de dormitório • Armazenamento de água inadequado • Piso inadequado • Cobertura inadequada 	Inadequação edilícia: domicílios que não dispõem de ao menos uma das seguintes características: inexistência de banheiro exclusivo, número total de cômodos do domicílio igual a número de cômodos servindo de dormitório, armazenamento de água inadequado, cobertura inadequada e piso inadequado (FJP, 2021, p. 48).
Inadequação Fundiária Urbana		Situação na qual pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a posse da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou da fração ideal de terreno (no caso de apartamento) onde ela se localiza (FJP, 2021, p. 48).

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2021

A inadequação fundiária urbana consiste na ausência de documentos que comprovem a propriedade do domicílio e “é uma inadequação nas condições de moradia na medida em que implica algum grau de insegurança da posse por parte dos moradores”, com a informação sobre esse tipo de inadequação sido levantada pela PNAD Contínua pela primeira vez em 2019, revelando que 11,5% da população residia em domicílios próprios sem documentos de

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
Vol. 1. Nº 1. (2022).

comprovação da propriedade, índice que subia para 21,4% entre a população com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC⁷ por dia (IBGE, 2020, p. 76).

Assim, para cumprir o objetivo deste artigo, teve como questão problematizadora Como a REURB pode instrumentalizar a garantia do direito à moradia aos ocupantes de núcleo urbano informal na Amazônia Legal? E também se Basta a concessão da titulação da terra informal para estar satisfeito o direito à moradia digna? o presente estudo se utilizou dos dados indicados na pesquisa da FJP para fins de fundamentação da “inadequação fundiária urbana” (componente do gênero inadequação de moradia).

2. REURB-S NA AMAZÔNIA LEGAL COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA AO DIREITO À MORADIA DIGNA

2.1. A realidade da inadequação fundiária na Amazônia Legal

Aqui pretendeu-se tratar o que se compreende por Amazônia Legal e aprofundar um pouco mais a discussão sobre a inadequação fundiária amazônica, abordando especificamente o componente “inadequação fundiária urbana”, um dos três componentes do indicador de “inadequação de moradia” apresentado no dados secundários da FJP, voltando a atenção para os problemas de inexistência de titulação em domicílios amazônicos, dada as peculiaridades que refletem a realidade fundiária urbana da região e a necessidade de garantia de um direito à moradia digna aos ocupantes dessa vasta área do território brasileiro.

O processo de ocupação urbana na região amazônica deu-se inicialmente com um foco socioeconômico durante o ciclo da borracha, atraindo pessoas de todas as partes do Brasil além de estrangeiros e, posteriormente, na época do governo militar, com um viés sociopolítico com a criação de incentivos fiscais para a região, atraindo investimentos, gerando emprego e renda numa região pouco povoada e carente de desenvolvimento para se tornar atrativa numa tentativa de igualar-se às demais regiões do país.

⁷ Informações extraídas do Relatório *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020*. - Rio de Janeiro: IBGE, 2020. p. 62. O PPC - Poder de Paridade de Compra (ou, em inglês, PPP, *purchasing power parity*) é o termo utilizado pelo Banco Mundial para fins de comparação internacional, que se utiliza de três linhas de pobreza a depender do nível de renda dos países. A taxa de câmbio medida em PPC permite comparar o valor real das moedas em determinado ponto do tempo por meio de uma pesquisa de preços de bens e serviços em diversos lugares do mundo. Assim, é possível saber quanto custam cestas de produtos equivalentes em cada país e comparar custos de vida. Considerando que quanto maior o nível de renda média dos países, maior deve ser a linha de pobreza para que essa mantenha correspondência com o nível de rendimento médio daquela população, o Banco Mundial recomenda o uso das linhas de US\$ 3,20 PPC para países de renda média-baixa e US\$ 5,50 PPC para países de renda média-alta, grupo ao qual o Brasil pertence com mais 46 países.

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
Vol. 1. Nº 1. (2022).

Para Outeiro (2018, p. 32), “a ocupação da Amazônia se fez em surtos”, de acordo com os produtos valorizados no mercado estrangeiro, atraindo trabalhadores de diversas partes do país, mas concentrando a riqueza gerada na região nas mãos das elites regionais.

Enquanto Benchimol (2009, p. 89) revela que nos fins do século XIX e nas primeiras décadas do século XX muitos imigrantes (ingleses, franceses, alemães, judeus, sírio-libaneses, nordestinos e dos contingentes do Centro-Sul) chegaram às cidades de Belém e Manaus e em outras cidades da região, atraídos pela fortuna do ciclo da borracha, dando conta de que somente entre 1850 e 1920, chegaram à região amazônica mais de 500.000 nordestinos, seguidos pelos portugueses que retornaram à região após o período colonial, os quais participaram tanto no ciclo das drogas do sertão⁸ como no ciclo da borracha, com um aumento da população⁹ da Amazônia da ordem de 332.847 habitantes no primeiro censo realizado em 1872 para os 18.746.274 habitantes no censo de 1996 (BENCHIMOL, 2010, p. 48).

As consequências desse novo processo de povoamento na Amazônia, se de um lado veio contribuir para a expansão demográfica e da fronteira agrícola, pecuária e mineral e a criação de novos centros de produção industrial, de outro lado deu origem, também, ao surto de muitas tensões sociais, conflitos de terras, disputas de posse, invasões de áreas indígenas, dada a precariedade e desordem da estrutura fundiária amazônica (BENCHIMOL, 2009, p.486)

A perda de força do ciclo econômico da borracha na região somados aos incentivos do governo militar na segunda metade do século XX, com os chamados Plano Nacional de Desenvolvimento urbano e Programa de Integração Nacional (Decreto-Lei n. 1.106/1970), com o lema *integrar para não entregar* (OUTEIRO, 2018, p. 33; BENCHIMOL, 2011, p.89-90), desencadeou o que Benchimol (2011, p. 93) denomina de fluxo migratório intrarregional na Amazônia, com o êxodo da população rural para cidades, fato registrado nos censos de 1940 e de 1980, com um decréscimo de 72,3% para 49,3% na população rural e um aumento de 27,7%

⁸ Cf. BENCHIMOL (2009, p. 29), eram conhecidas como as “drogas do sertão” no período colonial, as especiais como pimenta grossa e fina, cravo, canela, anil, urucu, baunilha, puxuri, jarina, mutamba, louro, cacau, os primeiros produtos da biodiversidade a serem objeto de intercâmbio e exportação dos colonizadores europeus.

⁹ Sobre a evolução do crescimento populacional na Amazônia a partir do censo de 1872, vide a obra *Amazônia: a guerra na floresta*, de Samuel Benchimol (2011, p.87) que informa que em apenas uma década, houve um aumento de 54% da população da Amazônia Legal (Lei n. 1.806/1953), que saltou de 7.256.651 habitantes (1970) para 11.218.385 habitantes (1980).

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
Vol. 1. Nº 1. (2022).

para 51,7% na população urbana, com destaque para a capital do Amazonas (Manaus)^{10 11}, que no ano de 1980 absorvia 60% da população total do Estado.

Já em relação a Amazônia Legal (Lei n. 1.806/1953), Benchimol (2011, p.87) informa que “a população atingiu 7.256.651 habitantes em 1970 e 11.218.385 habitantes em 1980.”

Os dados revelam um aumento expressivo da densidade demográfica da região rural da Amazônia brasileira entre o fim do século XIX e início do século XX, movimento que contribuiu para a expansão da colonização, transformações culturais e sociais, com a imigração de nordestinos e estrangeiros dessas quase despovoadas áreas do território brasileiro.

Assim como tudo na Amazônia é imenso, enorme também foi o crescimento populacional da região no intervalo de 124 anos (1872-1996) com um aumento superior a 5600% no período e um crescimento médio anual em torno de 148.500 habitantes.

Todavia, a tendência de urbanização na região deu-se a partir do declínio da borracha e os conflitos no campo, com o processo de êxodo da população rural para as cidades da Amazônia, iniciando na década de 1940 e se intensificando a partir dos incentivos do governo militar para a região, o que impulsionou o crescimento das capitais Manaus e Belém.

Como mostra dessa expansão populacional na região amazônica, em apenas uma década (1970-1980) a Amazônia Legal, criada por lei a partir de 1953, aumentou em 65% o número de habitantes, que corresponde em números absolutos a cerca de 4 milhões de pessoas no período.

A Amazônia Legal é assim chamada porque foi área criada por lei, já que os Estados que a integram não pertencem a mesma região geográfica, pois embora a grande maioria do Estados que a compõe sejam da região Norte, esta também está integrada por um estado da região Centro-Oeste (Mato Grosso) e por parte do estado do Maranhão (região Nordeste).

Portanto, a Lei n. 1.806, de 6 de janeiro de 1953 foi a responsável pela criação da Amazônia Legal, definindo na ocasião em seu art. 2º as regiões a serem abrangidas com o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cuja finalidade era o desenvolvimento da região e a promoção de melhoria de padrões sociais e econômicos de sua população (BRASIL, 1953) e

¹⁰ Em 28 de fevereiro de 1967, por meio do Decreto-lei n. 288, foi criada a Zona Franca de Manaus - ZFM, como um centro industrial, comercial e agropecuário com incentivos fiscais que permitissem seu desenvolvimento em virtude do seu distanciamento dos grandes centros consumidores de seus produtos e por fatores locais específicos da região que a distinguia das demais regiões do país. Disponível em: <<https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/o-que-e-o-projeto-zfm>>, acesso em: 16 set. 2021.

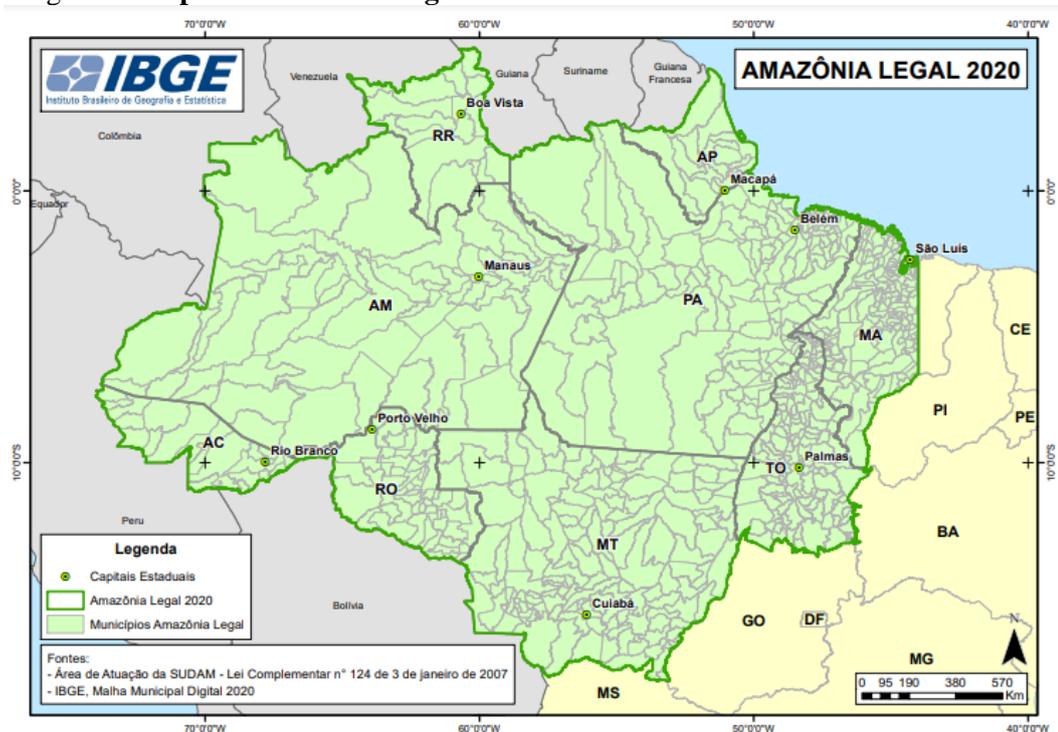
¹¹ Cf. Rocha (2005, p.60): “Sob o ponto de vista material a ZFM é um conjunto de incentivos fiscais criado para atrair investimentos nacionais e estrangeiros, com a finalidade de implantar um pólo industrial, comercial e de exportação no território amazonense. O objetivo declarado é o de proporcionar viabilidade econômica, capaz de aumentar a densidade demográfica da Amazônia, permitindo melhor controle das fronteiras internacionais amazônicas.”

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
 Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
 Vol. 1. Nº 1. (2022).

foi se estendendo em função da área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM.

Atualmente a Amazônia Legal está prevista no art. 2º da Lei Complementar n. 124, de 3 de janeiro de 2007, abrangendo os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e do Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44º (BRASIL, 2007), conforme se observa na Figura 1 (IBGE, 2020b):

Figura 1: Mapa da Amazônia Legal 2020



Fonte: IBGE, 2020. Disponível em: <https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/amazonia_legal/2020/Mapa_da_Amazonia_Legal_2020.pdf>.

A superfície aproximada da Amazônia Legal é de 5.015.067,75 km² que corresponde a cerca de 58,9% do território brasileiro e é composta por 775 municípios (IBGE, 2020) e conta com uma população estimada de 28,1 milhões de brasileiros em 2020, representando 13,3% da população brasileira (AMAZÔNIA 2030, 2021, p.9).

Outeiro e Dias (2020, p.504) apoiados em Ribeiro; Silva; Santos (2016), dão conta que “dentre os 502 milhões de hectares da Amazônia legal, 113 milhões (ou cerca de 22% de sua área total) eram terras federais”.

Portanto, embora a Amazônia Legal esteja distribuída em apenas 9 dos 26 Estados da Federação, dos quais 8 fazem parte na íntegra e um é parcialmente integrado à Amazônia Legal,

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
Vol. 1. Nº 1. (2022).

esta região ocupa uma vasta área do território brasileiro (quase 60%), enquanto sua população representa somente cerca de 13% da população brasileira, destacando-se como uma das características da região o fato de mais de 20% de sua área total pertencer à União.

Assim, a inadequação fundiária na Amazônia Legal também é alta, tendo em vista que além do problema da urbanização e ocupação por população vulnerável, grande parte das terras ocupadas irregularmente é da União, situação que impossibilitava a regularização fundiária por impedimento legal, mais uma das particularidades da região amazônica.

A esse respeito, Santos (2018, p. 67) nos dá a saber que:

Diante da concentração de terras federalizadas na Amazônia Legal, o governo central instituiu o Programa Federal Terra Legal em 2009 (Lei federal 11.952/2009), com o intuito de conferir maior celeridade ao processo de transferência de terras da União aos municípios, estabelecendo a obrigatoriedade de regularização dos seus ocupantes. Esse programa foi conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Até o início do Programa Terra Legal, instituído pela Lei n. 11.952/2009, dos 113 milhões de hectares da Amazônia Legal que pertenciam à União, 55 milhões de hectares estava sem destinação (RIBEIRO; SILVA; SANTOS, 2016 apud OUTEIRO; DIAS, 2020, p.504).

Aprofundando um pouco mais a questão da federalização de terras na região amazônica, essa situação é motivo para conflitos por terra na região e no ano de 2009, “foram registrados 170 municípios com área urbana implantada total ou parcialmente sob as áreas cuja tutela é do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com sérias limitações à capacidade de gestão territorial do poder local” (JUCÁ, 2009 apud SANTOS, 2018, p. 67).

Contudo, a autora continua destacando que apesar da legislação dispor sobre o ordenamento da propriedade privada e da estrutura urbana, o fato da Amazônia ter se consolidado sobre terras predominantemente federalizadas, impunha limites, contradições e, ao mesmo tempo, estabelecia desafios à gestão urbana ao sobrepor-se à divisão político-administrativa municipal, pois como ressalta Maricato (1996, p.22), o Município tem papel importante na regularização de loteamentos, apresentando-se como condição para o registro legal do imóvel.

Depreende-se assim, que uma das primeiras limitações para a regularização fundiária na região da Amazônia Legal a serem superadas, passa pela necessidade de transferência de terras do ente Federal para o Municipal.

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
 Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
 Vol. 1. Nº 1. (2022).

Outra limitação diz respeito ao elevado número de domicílios urbanos na Amazônia Legal que não possuem titulação da terra e a condição econômica dos ocupantes, formada em sua grande maioria por pessoas economicamente vulneráveis.

Trecho do Relatório inadequação de domicílios no Brasil 2016-2019 (FJP, 2020, p. 118) reporta que em 2019 a inadequação fundiária se mostrou presente em cerca de 3,557 milhões de domicílios brasileiros e apresenta um relevante dado sobre esse componente do indicador “inadequação de moradia”, a saber:

Ao contrário das inadequações de infraestrutura e edificação, as regiões metropolitanas apresentaram maior percentual de domicílios com inadequação fundiária em relação às demais áreas: 8,6% dos domicílios particulares permanentes duráveis urbanos para as primeiras, 3,5% para as últimas.

Os dados consolidados do componente “inadequação fundiária” em nível nacional, permitem uma visão sobre a evolução do componente nos anos de 2016 a 2019, apresentando crescimento em todos os anos analisados (FJP, 2020, p.153), conforme tabela 3:

Tabela 3: Domicílios urbanos duráveis segundo componentes da inadequação Brasil-2016 a 2019

Especificação	2016	2017	2018	2019
Inadequação fundiária urbana	2.514.972	2.884.350	2.996.006	3.557.117

Fonte: Relatório de inadequação fundiária FJP, 2020

Da análise dos dados secundários, depreende-se um intenso crescimento do componente “inadequação fundiária” ao longo do quadriênio (2016-2019) pesquisado, aumento em números absolutos, de mais de 1 milhão de inadequações de domicílios urbanos no Brasil neste período, representando um aumento percentual de cerca de 42%, com a elevação de domicílios com inadequação fundiária se mostrando superior nas regiões metropolitanas.

O componente “inadequação fundiária” em 2019 quando distribuído por regiões (FJP, 2020, p.145-146), apresentados na Tabela 4:

Tabela 4: Inadequação fundiária de domicílios por regiões (2019)

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
 Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
 Vol. 1. Nº 1. (2022).

Especificação	Inadequação fundiária de domicílios urbanos duráveis
Norte	187.080
Nordeste	825.083
Sudeste	1.928.980
Sul	445.094
Centro-Oeste	170.880
Brasil	3.557.117

Fonte: Relatório de inadequação fundiária FJP, 2020

E apesar da Tabela 4 indicar que o segundo menor número de inadequação fundiária em 2019 era no Norte, região cujos Estados compõem a quase totalidade da Amazônia Legal, quando se acrescenta os números de inadequações fundiárias do Mato Grosso (22.181) e do Maranhão (55.742) ao valor total de inadequações fundiárias do mesmo ano na região Norte (187.080), os números de inadequações fundiárias da Amazônia Legal chegam a 265.003, modificando o valor final das regiões Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com os totais distribuídos na Tabela 5:

Tabela 5: **Inadequação fundiária de domicílios por regiões (2019) com inclusão Amazônia Legal**

Especificação	Inadequação fundiária de domicílios urbanos duráveis
Norte	187.080
Mato Grosso	22.181
Maranhão	55.742
AMAZÔNIA LEGAL (Região Norte/MT/MA)	265.003
Nordeste	769.341
Sudeste	1.928.980
Sul	445.094
Centro-Oeste	148.669
Brasil	3.557.117

Fonte: Elaborada pelos autores com base no Relatório de inadequação fundiária FJP, 2020

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
Vol. 1. Nº 1. (2022).

Mas considerando que não são todos os Municípios do Maranhão que fazem parte da Amazônia Legal, o total de inadequações do Maranhão (55.742) faz com que o valor total das inadequações fundiárias da Amazônia Legal em 2019 estejam um pouco maior que o valor real.

Como a pesquisa da FJP não apresenta esse nível de detalhamento e nem os valores desse componente para a Amazônia Legal, uma outra conta que pode ser feita em relação ao Maranhão é utilizar na soma dessa Unidade da Federação, apenas o valor das inadequações fundiárias da Região Metropolitana Grande São Luís, que é de 27.460 (FJP, 2020, p.145), totalizando assim, 236.721 de inadequações fundiárias da Amazônia Legal em 2019.

E reiterando o fato de que as inadequações em geral atingem com maior incidência as regiões menos desenvolvidas e as populações mais vulneráveis, a Fundação João Pinheiro apresenta as seguintes conclusões:

Os dados para 2019 apontam, em todas as regiões, para o fato de que a maior parte dos domicílios apresenta somente um tipo de inadequação. No entanto, observa-se para as regiões Norte e Nordeste maior percentual de domicílios com número elevado de inadequações em relação às demais, reforçando a marcada delimitação geográfica verificada em diversos componentes da inadequação. (FJP, 2020, p. 154)

A mensuração da inadequação de domicílios proporciona uma visão geral sobre os diversos critérios que interferem no bem estar das famílias do ponto de vista habitacional. A mudança da Pnad para a PnadC ofereceu a possibilidade de melhorar a apuração dos domicílios inadequados, uma vez que se ampliou o número de variáveis disponíveis nesse âmbito. Os resultados, em geral, mostraram alguns desafios para o Brasil, como o próprio aumento da inadequação no período analisado e as disparidades regionais evidenciadas em diversos componentes. (FJP, 2020, p. 157)

Quando se fala do impacto que a determinação da pobreza tem sobre os indicadores, observa-se que outro fator relevante para a ausência de regularização fundiária na Amazônia Legal é a situação de pobreza da população dessa região. Nesse sentido, o IBGE (2020, p.65):

A distribuição da população pobre pelo território difere bastante daquela observada para a totalidade da população em 2019. Enquanto a Região Nordeste respondia por 27,2% do total populacional do País, essa Região abarcava 56,8% das pessoas consideradas extremamente pobres pela linha de US\$ 1,90 PPC. O Sudeste, Região brasileira mais populosa, respondia por entre 20% e 27% da população de pobres a depender da linha adotada (Gráfico 7).

Quando se observa o nível geográfico de Unidade da Federação, para a linha internacional de pobreza, destaca-se o Maranhão com 1 em cada 5 residentes na situação de indigência pela ótica estritamente monetária, seguido de Acre (16,1%), Alagoas (15,0%), Amazonas (14,4%) e Piauí (14,0%). Pela linha de US\$ 5,50 PPC, o Estado do Maranhão tem cerca de metade da população abaixo desse limite e outras 12 Unidades da Federação com incidência de pobreza superior a 40% da população.

A esse respeito, depreende-se a necessidade de maior atenção do Estado brasileiro para a correção das situações de inadequação de habitação no país, em especial, para o Norte e Nordeste, uma vez que os dados demonstram a disparidade entre essas regiões e as demais regiões brasileiras. Considerando que a Amazônia Legal compreende a totalidade dos Estados do Norte e grande parte do Estado do Maranhão (Nordeste), esta região enseja a atenção do Poder Público com políticas específicas para a área.

2.2. A Lei n. 13.465/2017 e a REURB-S no âmbito da Amazônia Legal

Cientes das características regionais específicas da Amazônia Legal, o Governo Federal instituiu a Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispôs sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes sobre terras federadas no âmbito da Amazônia Legal, com a execução dessa regularização antes realizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) passando a ser executada pelo do Programa Terra Legal. Além disso, ainda em 2009, a Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009 criou o Programa Minha Casa, Minha Vida como um mecanismo de solução aos problemas habitacionais no país, além de dispor sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

A esse respeito, Outeiro (2018, p.26) assevera que o Governo Federal ao constatar o nível de irregularidade urbana na Amazônia instituiu o Programa Terra Legal (PTL), o qual é aplicado na Amazônia Legal, em terras situadas em áreas da União.

Todavia, embora o Programa Federal Terra Legal (Lei federal 11.952/2009), conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tenha representado um importante instrumento de celeridade ao processo de transferência de terras da União aos municípios e a obrigatoriedade de regularização dessas terras por seus ocupantes, imensos foram os desafios técnicos e operacionais, diante de questões de gestão e ordenamento municipal (SANTOS, 2018, p. 67)

Outra medida legislativa importante também utilizada em 2009 para enfrentar o baixo desempenho da regularização fundiária urbana no país, a Lei n. 11.977/2009 dedicou capítulo específico à regularização fundiária urbana, atrelando as políticas de habitação e a fundiária urbana e conciliando as dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, visando a regularizar habitações irregulares e fornecer a titulação a seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, mas que na Amazônia teve “efeitos adversos em decorrência da pressão imobiliária por regularização de terras junto ao ente municipal” (SANTOS, 2018, p. 66-67).

Mas em dezembro de 2016, o Ministério das Cidades (BRASIL, 2016) enviou ao Presidente da República proposta de Medida Provisória trazendo regras sobre a regularização fundiária rural e urbana do país, com a instituição de mecanismos para melhorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, dispondo sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal entre outras providências. A proposta de MP elencou dentre as exposições de motivos interministerial, o de item 7, reproduzida a seguir:

7. Demais disso, o crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo vem causando diversos problemas estruturais que, por falta de regramento jurídico específico sobre determinados temas, ou mesmo por desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos tempos hodiernos, não apenas impedem a concretização do direito social à moradia, como ainda produzem efeitos reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública.

Editada pelo Presidente da República sob o n. 759, a referida Medida Provisória foi convertida na Lei n. 13.465, de 22 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2016), que além de modificar a Lei n. 11.952/2009, trouxe o conceito de núcleos urbanos informais e a regularização fundiária (REURB) como medida de sua incorporação ao território urbano e à titulação de seus ocupantes, em substituição à regularização de assentamentos irregulares como previsto no art. 46 da Lei n. 11.977/2009, além de criar a modalidade de REURB de interesse social, privilegiando os grupos vulneráveis em todo o território nacional, aí compreendida a população da região da Amazônia Legal.

Com a Lei n. 13.465/2017, a REURB surge como uma solução legal para uniformizar o entendimento legislativo sobre a matéria, já que algumas leis versavam de maneira contraditória sobre a mesma política, garantir o cumprimento adequado do comando constitucional, bem como forma de agilizar a transferência de terras federais aos Municípios e facilitar a titulação de núcleos urbanos informais, corrigindo esta inadequação com a simplificação do processo de fornecimento da documentação que comprove a propriedade fundiária informal (titulação) e a facilitação através de subsídio econômico para a regularização aos moradores de terras urbanas da Amazônia Legal que detinham apenas a posse de determinada área, uma vez que os esforços para regularização fundiária (urbana e rural) no âmbito da Amazônia Legal não conseguiu os resultados efetivos de titulação esperados pelo Governo.

E a MP 759/2016, que foi convertida na Lei Federal nº 13.465/2017, assim trazia em sua exposição de motivos:

92. Não se conhecem pesquisas oficiais que quantifiquem a irregularidade fundiária do País, considerando-se que os cadastros públicos são desatualizados e, muitas vezes, o próprio morador desconhece a necessidade de que seu imóvel deve ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

93. Apesar da falta de dados oficiais, só o Ministério das Cidades recebeu, nos últimos quatro anos, pedidos de recursos para a regularização fundiária de mais de quatro milhões de unidades imobiliárias em todo o Brasil. Muitas dessas ocupações originam-se de contratações legítimas. Ocorre que seus ocupantes, quando muito, possuem, apenas, escrituras sem registro ou mesmo documentos particulares inaptos ao ingresso nos registros imobiliários. São localidades, bairros e, eventualmente, municípios inteiros em condição de informalidade; o que desordena as cidades, com vasto leque de consequências negativas para o bem-estar da população e o desenvolvimento local.” (BRASIL, 2016, s.n.)

A Lei n. 13.465/2017 enfatizou a questão da incorporação dos núcleos urbanos ao ordenamento territorial e reiterou o protagonismo dos municípios na gestão urbana, transferindo para a administração municipal “a responsabilidade pela definição de parâmetro urbanístico, como tamanho de lote e testada mínima e requisitos sociais para enquadramento das diferentes modalidades de regularização fundiária e atos registrais” (SANTOS, 2018, p. 68).

Esse novo instrumento normativo também considera que a REURB deve abranger as dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, conforme se observa no artigo 9º:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (BRASIL, 2017)

Ademais, dentre os diversos objetivos da REURB elencados no artigo 10 da Lei n. 13.465/2017, está o de “ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda” (inc. III), “garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas” (inc. VI) e “garantir a efetivação da função social da propriedade” (inc. VII), objetivos que associados à modalidade de REURB de interesse social dão o tom do normativo, ao priorizar a regularização dos núcleos urbanos informais cuja ocupação tem predominância da população de baixa renda, mediante o beneficiamento com a isenção de taxas e emolumentos notariais e registrais em favor de quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

Nesse sentido, “a regularização fundiária procede à inserção das pessoas na sociedade civil, porque antes disso habitavam a sociedade incivil, ou seja, aquela na qual os direitos humanos não são efetivados, na espécie, o direito humano à moradia adequada”. (BENACCHIO; CASSETTARI, 2014, p. 50)

Ainda são muitas as inadequações de moradia urbana a que se expõem os amazônidas. No caso específico da “inadequação fundiária”, a medida jurídica que confere a titulação da terra a esse ocupante urbano de áreas inadequadas, trará ganhos para além da titulação e segurança da posse, pois junto com a regularização da terra, o Poder Público também implementará ao menos os serviços públicos básicos, proporcionando a efetivação do direito social fundamental à moradia com dignidade e o exercício de cidadania a esses moradores.

Uma vez que, como assinala Sarlet (2010, p. 8), a crise de efetividade que atinge os direitos sociais, possui vinculação direta com a exclusão social e a falta de capacidade prestacional dos Estados, contribuindo para a propagação e o agravamento da crise dos demais direitos, impulsionando os atos de agressão a bens fundamentais.

Inegável, portanto, a relevância social dessa legislação que além de visar resolver o problema de inadequação fundiária urbana do país e, conseqüentemente, garantir o direito à moradia digna e segurança jurídica aos ocupantes, busca solucionar o desafio da desigualdade regional presente na Amazônia Legal, sem esquecer da população vulnerável socioeconômica que compõe a grande maioria dos ocupantes dessas áreas urbanas sem titulação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio que objetivou discutir a regularização fundiária urbana como instrumento de garantia ao direito à moradia digna ao ocupante de área urbana informal na Amazônia Legal, permitiu observar as disparidades existentes na região em relação às demais regiões do Brasil e o contexto histórico, fatores que contribuíram(em) para a existência de *déficit* habitacional e de inadequações de moradia por esta parcela da população.

O estudo girou em torno da “inadequação fundiária urbana”, um dos três componentes do indicador “inadequação de moradia”, citando brevemente o indicador “déficit habitacional” para fins de situar o leitor sobre a existência de outras carências quando se refere ao direito à moradia, com a análise dedicando-se a enfrentar a importância da regularização fundiária com a titulação da propriedade de núcleos informais para os moradores da Amazônia Legal como forma de dar efetividade ao direito à moradia digna para tais populações.

A análise passou pela breve introdução sobre as dificuldades específicas da região, como a concentração de terras em nome da União a ensejar a transferência para o Município, ente que detém a competência para a regularização das áreas urbanas, e tratou das limitações e desafios

para a implementação da regularização e de toda infraestrutura necessária, diante das restrições orçamentárias e de gestão municipal.

Assim como versou sobre a análise de dados secundários de inadequação fundiária por região e estados (FJP, 2020), donde se inferiu que o número de inadequações fundiárias da Amazônia Legal em 2019 é de cerca de 237 mil domicílios, região cuja população também apresenta elevada vulnerabilidade econômica, o que os afasta cada vez mais do direito de usufruir de moradia digna. Isso tudo somado ao medo constante causado pela insegurança da posse, causado pela ausência de regularização (titulação da posse) é mais um motivo para distanciar dessa população, a prestação pelo Estado de serviços públicos e de infraestrutura.

Por fim, com os esforços legislativos materializado na Lei n. 13.465/2017 vislumbra-se a possibilidade de concretização da regularização das áreas urbanas informais no âmbito da Amazônia Legal além de trazer benefícios para a população de baixa renda, com a inserção na lei da modalidade de regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S), garantindo a efetivação do direito social fundamental à moradia digna e o cumprimento da meta 11.1 do ODS 11 das Nações Unidas para a população dessa região.

Desta feita, a REURB-S para a população urbana da Amazônia Legal representa o sentimento do personagem do cantor Adoniram Barbosa, na música “Abrigo de Vagabundos”, em que expressa sua alegria com o terreno que comprou com o sacrifício do seu trabalho de um ano inteiro e a construção de sua “maloca” após a ajuda do amigo fiscal da Prefeitura, ao afirmar que o imóvel “*Hoje está legalizada ninguém pode demolir*”, pois agora além da segurança do cumprimento das normas municipais de edificação, o personagem demonstra possuir também a segurança da posse, já que ninguém pode demolir sua propriedade, situação retratada tanto na música “Despejo na favela” que introduziu este artigo, bem como na condição experimentada pelo personagem em anos anteriores quando na música “Saudosa Maloca”, relata o drama sofrido com a reintegração de um terreno onde ele havia construído a sua casa junto com os amigos, e que fora derrubada pelo dono do terreno para construir um edifício alto, deixando os personagens na rua e com saudades de sua maloca querida.

REFERÊNCIAS

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
 Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
 Vol. 1. Nº 1. (2022).

AMAZÔNIA 2030. **Relatório Fatos da Amazônia 2021**. Março de 2021. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2021/04/AMZ2030-Fatos-da-Amazonia-2021-3.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2021

BENACCHIO, Marcelo; CASSETTARI, Denis. **Regularização fundiária urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada**. In: Regularização fundiária – De acordo com a Lei n. 12.651/2012 - Novo CÓDIGO FLORESTAL, com a redação dada pela Lei 12.72/2012. / Coordenadores José Renato Nalini e Wilson Levy. - 2. ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2014. ISBN 978-85-309-5193-1 p. 49-72

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: a guerra na floresta**. 2. ed. rev. - Manaus: Edua, 2011. 272 p.

BENCHIMOL, Samuel. **Zênite ecológico e Nadir econômico-social** - análises e propostas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. 2. ed. - Manaus: Editora Valer, 2010. 244 p.

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia** - Formação social e cultural. 3.a ed. - Manaus: Editora Valer, 2009. 546 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

_____. **Lei 1.806, de 6 de janeiro de 1953**. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar 124, de 3 de janeiro de 2007**. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências.

_____. **Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.

_____. **Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

_____. **Lei Federal 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera leis e dá outras providências.

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
 Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
 Vol. 1. Nº 1. (2022).

_____. **Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016** - Exposição de Motivos. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaoodemotivos-151740-pe.html>>. Acesso em: 13 set. 2021

_____. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00020/2016**, de 21 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. - Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. 76 p. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf

FREITAS, Vladimir Passos de. **A relação da música de Adoniran Barbosa com o Direito**. Revista Consultor Jurídico. 30 de julho de 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-30/segunda-leitura-relacao-musica-adoniran-barbosa-direito>>. Acesso em: 16 set. 2021

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil - 2016-2019**. - Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIROb. **Cartilha Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil**: Principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. 51 p. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIKwJGHwIxulGq/view>>. Acesso em: 16 set. 2021

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil - 2016-2019**. - Belo Horizonte: FJP, 2020. 158 p. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05_Relatorio-Inadeguacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0_compressed.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021

GIL, Antonio Carlos. **Sociologia geral**. - 1. ed. - [4. reimpr.]. - São Paulo: Atlas, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 148 p.: il. - (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, ISSN 1516-3296; n. 43) Inclui bibliografia e glossário. ISBN 978-65-87201-28-3. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Mapa da Amazônia Legal 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: <https://geofp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/amazonia_legal/2020/Mapa_da_Amazonia_Legal_2020.pdf>. Acesso em: 19 set. 2021

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
 Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
 Vol. 1. Nº 1. (2022).

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA [IPEA]. **Objetivos de desenvolvimento sustentável ODS 11**. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html>. Acesso em: 20 set. 2021

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. - São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

OUTEIRO, Gabriel Moraes; DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Direito à moradia e o Programa Terra Legal na Amazônia: um estudo sob o enfoque da igualdade de capacidades de Amartya Sen**. Revista de Direito da Cidade, vol. 12, nº 1, 2020. p. 493-513

OUTEIRO, Gabriel Moraes de. Tese de doutorado **Regularização Fundiária Urbana na Amazônia: Um estudo do Programa Terra Legal nos Estados do Pará e do Amapá / Orientador, Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento**. - Pará, 2018.

ORGANIZAÇÃO NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis**, 2018. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/glossario-ods-11.html#:~:text=O%20gloss%C3%A1rio%20de%20termos%20do,neutra%2C%20entre%20institui%C3%A7%C3%B5es%20e%20indiv%C3%ADduos>. Acesso em: 04 set 2021

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. - 19. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2021, 760 p.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. - 7. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020, 1.040 p.

ROCHA, Ernesto. **Análise jurídica dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus**. Manaus: Editor Fiscal Amazonas, 2005.

SANTOS, Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos. Tese de doutorado **Regularização fundiária urbana e o direito à cidade sustentável na Amazônia: avaliação e mensuração de seus efeitos/ Orientador, Durbens Martins Nascimento**. - Pará, 2018. Coorientador André Augusto Azevedo Montenegro Duarte.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito fundamental à moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Número 20 - dez/jan/fev - 2009/2010 - Salvador, Bahia: ISSN 1981-1888. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf >. Acesso em: 13 set. 2021

SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: Notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal**, 2008. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32734-40344-1-PB.pdf> >. Acesso em: 13 set. 2021

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Volume Especial “Regularização Fundiária, Prevenção de Conflitos Socioambientais e melhorias habitacionais e sanitários na Amazônia”.
Vol. 1. Nº 1. (2022).

SARLET, I. W. **Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre. Editora Livraria do Advogado, 7. ed. rev. atual. e ampl. 2007, 501 p.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **A Modernização Autoritária: Do golpe militar à redemocracia 1964/1984**. In: *História geral do Brasil*. / Maria Yedda Leite Linhares - 10. ed. - [Reimpr.]. - Rio de Janeiro: Grupo Editorial Nacional. Publicado pelo seu selo LTC | Livros Técnicos e Científicos Ltda., 2020. p. 344-378

Data de envio: 24 setembro de 2021
Data de aprovação: 03 de maio de 2022.